

IV

(Tiedotteet)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN JA ELINTEN ANTAMAT TIEDOTTEET

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 1 ja 4 kohdan määräysten sekä Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 17 päivänä joulukuuta 2007 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1525/2007, 129 ja 143 artiklan ja kymmenenteen Euroopan kehityssrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) 215/2008 139 ja 156 artiklan mukaisesti

Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin on 24. ja 25. syyskuuta 2008 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET**varainhoitovuodelta 2007**

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

Tilintarkastustuomioistuimen jäsenet ovat:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (presidentti), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWARD, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAI, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

TALOUSARVION TOTEUTTAMISTA KOSKEVA VUOSIKERTOMUS

(2008/C 286/01)

SISÄLLYS

	Sivu
Yleinen johdanto	7
1. luku – Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	9
2. luku – Komission sisäinen valvonta	39
3. luku – Budjettihallinto	65
4. luku – Tulot	81
5. luku – Maatalous ja luonnonvarat	101
6. luku – Koheesiopolitiikan alat	139
7. luku – Tutkimus, energia ja liikenne	157
8. luku – Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat	175
9. luku – Koulutus ja kansalaisuus	195
10. luku – Talous- ja rahoitusasiat	209
11. luku – Hallintomenot ja muut menot	227
Liite I – Euroopan unionin talousarvioon liittyviä taustatietoja	245
Liite II – Edellisen vuosikertomuksen jälkeen julkaistut erityiskertomukset	271

YLEINEN JOHDANTO

0.1. Euroopan tilintarkastustuomioistuimien on perustamissopimuksen mukaisesti Euroopan unionin toimielin, jonka tehtävänä on huolehtia unionin raha-asioiden tarkastamisesta. EU:n ulkoina tarkastajana se kehittää osaltaan EU:n varainhoitoa ja toimii unionin kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana. Lisätietoja tilintarkastustuomioistuimesta esitetään vuotuisessa toimintakertomuksessa. Toimintakertomus, aihekohtaiset erityiskertomukset ja lausunnot lainsäädäntöehdotuksista ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internetsivustolla www.eca.europa.eu.

0.2. Tämä varainhoitovuotta 2007 koskeva asiakirja sisältää tilintarkastustuomioistuimen 31. vuosikertomuksen Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta. Vuosikertomuksen yhteydessä esitetään komission – ja tarvittaessa muiden Euroopan unionin toimielinten tai elinten – vastaukset. Euroopan kehitysrahastoja käsitellään erillisessä vuosikertomuksessa.

0.3. EU:n yleisestä talousarviosta päättävät vuosittain neuvosto ja Euroopan parlamentti. Vuotuinen talousarvioprosessi päättyy vastuuvapausmenettelyyn, jonka perustana käytetään tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomusta. Keskeisen osan kertomusta muodostaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan yhteisöjen tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

0.4. Kertomuksen ensimmäisessä luvussa annetaan tarkastuslausuma ja esitetään sen perustana olevat tiedot. Toisessa luvussa käsitellään komission sisäisen valvonnan järjestelmää ja kolmannessa luvussa komission vuoden 2007 budjettihallintoa. Luvuissa 4–11 käsitellään talousarvion tulopuolta ja eri menoaloja toimintalohkokoryhmittäin.

0.5. Luvuissa 4–11

- esitetään talousarvioaloja koskevat erityisarviot, joissa tehdään yhteenveto ja analyysi tarkastuslausumaa varten tehdyn tarkastustyön tuloksista
- selvitetään, miten tilintarkastustuomioistuimen ja budjettivallan käyttäjien aiempien tarkastusten pohjalta antamien suositusten täytäntöönpanossa on edistytty.

0.6. Erityisarviot perustuvat pääasiassa tulojen ja menojen hallinnointiin käytettävien, keskeisten valvontajärjestelmien toiminnan arviointiin sekä tilintarkastustuomioistuimen toimittamista tapahtumataarkastuksista saatuihin tuloksiin. Tarkastuslausuma perustuu tilintarkastustuomioistuimen tekemään yleisarvioon kaikista edellä mainituista tekijöistä.

0.7. Yksittäisiä tulo- ja menoaloja koskevissa luvuissa esittämensä alakohtaisten suositusten lisäksi tilintarkastustuomioistuin antaa monialaisia suosituksia kohdissa 1.52–1.54, 2.41, 2.42, 3.29, 3.32 ja 3.33.

Komission vuonna 2007 käynnistämään ja parhaillaan meneillään olevaan EU-talousarvion uudistamiseen sovelletaan laajalaisempaa lähestymistapaa. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että uudistamisessa olisi kiinnitettävä huomiota EU:n talousarvion toimien laatuun – laillisuuteen, asianmukaisuuteen ja kustannusvaikuttavuuteen sekä varainkäytön painopisteisiin ja tasapuolisuuteen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin:

- suhtautuu myönteisesti komission näkemykseen, jonka mukaan EU:n varainkäyttöä on arvioitava sen mukaan, tuoko se unionille lisäarvoa; tilintarkastustuomioistuin kehottaa selkeyttämään kyseistä kriteeriä
- luetteloi pääperiaatteet, joita olisi sovellettava EU:n varainkäytön suunnitteluun: selkeät tavoitteet, yksinkertaistaminen, realismi, avoimuus ja tilivelvollisuus
- suosittelee poliittisia päätöksentekijöitä harkitsemaan seuraavia perusteellisia muutoksia meno-ohjelmiin: laaditaan meno-ohjelmat tuotosten mukaan, arvioidaan kriittisesti, mikä on sopiva kansallisen, alueellisen ja paikallisen päätätävällän taso ohjelmien hallinnoinnissa, ja hyödynnetään enemmän hyväksyttävän riskin käsitettä
- huomauttaa, että talousarvion rahoittamiseen sovellettavaa omien varojen järjestelmää olisi mahdollista yksinkertaistaa ja selkeyttää huomattavasti.

0.8. Talousarvion toteuttamisesta vastaa komissio. Komissio tekee kuitenkin yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Suuntauksena on lisätä jäsenvaltioiden ja usein myös ylimpien kansallisten tarkastuselinten vastuuta EU-varojen valvonnasta. Esimerkkinä tästä voidaan todeta, että vuonna 2007 jäsenvaltioiden oli ensimmäistä kertaa laadittava vuotuinen yhteenveto tehdyistä tarkastuksista ja ilmoituksista.

0.9. Tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa nro 6/2007 todetaan, että vuotuiset yhteenvedot sekä jäsenvaltioiden omaehtoiset aloitteet antaa ilmoituksia sekä tiettyjen kansallisten tarkastuselinten päätökset tarkastaa niitä voisivat parantaa EU-varojen hallinnointia ja valvontaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi,

että komissio oli vuonna 2007 valvonut vuotuisiin yhteenvetoihin liittyvää prosessia riittävän hyvin (ks. kohdat 2.19 ja 2.20). Esitystapa on kuitenkin epäyhtenäinen ja useissa tapauksissa annettujen tietojen kattavuutta ja oikeellisuutta koskevat lausunnot puuttuvat. Valvontajärjestelmien toimintaa ei vuotuisilla yhteenvedoilla siksi vielä voida arvioida luotettavalla tavalla.

0.10. Tilintarkastustuomioistuin aikoo hyödyntää lausunnoissaan esittämin ehdoin kansallisten ylimpien tarkastuselinten tekemää, kansallisiin ilmoituksiin liittyvää tarkastustyötä. Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin pyrkii parantamaan kansallisten ylimpien tarkastuselinten kanssa tekemäänsä yhteistyötä kehittämällä yhteistyössä ylimpien tarkastuselinten kanssa yhteisiä, EU-alueelle soveltuvia tarkastusstandardeja ja tekemällä kahdenvälistä yhteistyötä yksittäisten ylimpien tarkastuselinten kanssa. Myönteinen esimerkki viimeaikaisesta yhteistyöstä on arvonlisäverotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskeva erityiskertomus

(nro 8/2007). Kyseisessä kertomuksessa viitataan useisiin kansallisten ylimpien tarkastuselinten laatimiin selvityksiin.

0.11. Vuodesta 2005 yleinen talousarvio on esitetty yksinomaan toimintoperusteisen budjetoinnin mukaisesti toimintalohkoittain. Tämä muutoksen sekä uuden rahoituskehityksen käyttöönoton vuoksi tilintarkastustuomioistuin on tänä vuonna muuttanut kertomuksensa rakennetta. Erityisarviot kohdistuvat nyt ensimmäistä kertaa toimintoperusteisen budjetoinnin mukaisiin toimintalohkokoryhmiin, kuten taulukosta 1.2 käy ilmi. Tilintarkastustuomioistuin on täten laatinut kaksi uutta erityisarviota – ”Koulutus ja kansalaisuus” sekä ”Talous- ja rahoitusasiat”. Aiemmin näitä aiheita käsiteltiin osana sisäisiä politiikkoja koskevaa erityisarviota. Erityisarviot ”Liittymistä valmisteleva strategia” ja ”Ulkoiset toimet” on yhdistetty yhdeksi erityisarvioksi ”Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat”.

ENSIMMÄINEN LUKU

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle	I—XII
Lausuma tilien luotettavuudesta	VII—VIII
Lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta	IX—XII
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	1.1—1.54
Johdanto	1.1—1.5
Tilien luotettavuus	1.6—1.31
Taustatietoja	1.6—1.8
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	1.9
Komission toteuttamat toimenpiteet suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtymisen edistämiseksi	1.10—1.18
Konsolidoitu tilinpäätös 31. päivästä joulukuuta 2007	1.19—1.20
Konsolidoitu tase 31. päivästä joulukuuta 2007	1.21—1.26
Konsolidoitu tuloslaskelma	1.27—1.28
Muita tekijöitä	1.29—1.31
Vuoden 2007 tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	1.32—1.54
Tarkastuslausuman (DAS) yhteydessä esitettävien erityisarvioiden uusi rakenne	1.32
Tilintarkastustuomioistuimen soveltama lähestymistapa	1.33—1.37
Yleiskatsaus vuoden 2007 tarkastustuloksiin	1.38—1.41
Yhteisön sisäisen valvonnan kehityksen vaikuttavuuden lisäämisen arviointi	1.42—1.54

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

- I. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut perustamissopimuksen 248 artiklan mukaisesti
- a) "Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen" ⁽¹⁾, joka sisältää "konsolidoidun tilinpäätöksen" ⁽²⁾ ja "konsolidoidun selvityksen talousarvion toteuttamisesta" ⁽³⁾ 31. joulukuuta 2007 päättyneeltä varainhoitovuodelta; ja
 - b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden.

Johdon vastuu

- II. Perustamissopimuksen 268–280 artiklan ja varainhoitoasetuksen mukaisesti johdon ⁽⁴⁾ vastuulla on laatia "Euroopan yhteisöjen tilinpäätös" ja varmistaa tilinpäätöstietojen riittävyys ja tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus:
- a) "Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen" osalta johdon vastuulla on sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. Tarkoituksena on valvoa tilinpäätöksen laadintaa ja tilinpäätöstietojen riittävyyttä ja varmistaa, että tilinpäätöksessä ei esiinny petoksista tai virheistä johtuvia olennaisesti virheellisiä tietoja. Lisäksi johdon tehtävänä on valita sovellettaviksi asianmukaiset tilinpäätösperiaatteet, jotka perustuvat komission tilinpitäjän ⁽⁵⁾ hyväksymiin kirjanpitosääntöihin, ja tehdä vallitsevassa tilanteessa asianmukaisia kirjanpidollisia arvioita. Varainhoitoasetuksen 129 artiklan mukaisesti komissio hyväksyy "Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen" sen jälkeen kun komission tilinpitäjä on konsolidoinut sen muiden toimielinten ⁽⁶⁾ ja elinten ⁽⁷⁾ esittämien tietojen perusteella ja laatinut konsolidoituun tilinpäätökseen liitettävän ilmoituksen, jossa tilinpitäjä muun muassa ilmoittaa saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että tilinpäätös antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikean ja riittävän kuvan Euroopan yhteisöjen taloudellisesta asemasta.

⁽¹⁾ "Euroopan yhteisöjen tilinpäätös" esitetään Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen niteessä I.

⁽²⁾ "Konsolidoitu tilinpäätös" sisältää taseen, tuloslaskelman (segmenttiraportointi mukaan luettuna), rahavirtalaskelman, laskelman nettovarallisuuden muutoksista ja yhteenvedon merkittävistä tilinpäätöksen laatimisperiaatteista sekä muut liitetiedot.

⁽³⁾ "Konsolidoitu selvitys talousarvion toteuttamisesta" sisältää konsolidoidun selvityksen talousarvion toteuttamisesta, yhteenvedon budjettiperiaatteista ja muut liitetiedot.

⁽⁴⁾ Euroopan toimielinten ja elinten tasolla johtoon kuuluvat toimielinten jäsenet, virastojen johtajat, valtuutetut ja edelleenvaltuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät, tilinpitäjät ja varainhoito-, tarkastus- ja valvontayksiköiden johtohenkilöstö. Jäsenvaltioiden ja edunsaajavaltioiden tasolla johtoon kuuluvat tulojen ja menojen hyväksyjät, tilinpitäjät ja maksuviranomaisten johtohenkilöstö, todentamisviranomaiset ja täytäntöönpanovirastot.

⁽⁵⁾ Komission tilinpitäjän hyväksymät kirjanpitosäännöt perustuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton (*International Federation of Accountants*, IFAC) antamiin julkissektorin kansainvälisiin tilinpäätösstandardeihin (*International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS) tai niiden puuttuessa kansainvälisen tilinpäätösstandardilautakunnan (*International Accounting Standards Board*, IASB) antamiin kansainvälisiin IAS/IFRS-tilinpäätösstandardeihin (*International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards*). "Konsolidoitu tilinpäätös" varainhoitovuodelta 2007 on laadittu (varainhoitovuodesta 2005 alkaen) varainhoitoasetuksen mukaisesti komission tilinpitäjän hyväksymien kirjanpitosääntöjen perusteella. Kyseisillä kirjanpitosäännöillä suoriteperusteisia kirjanpidon periaatteita on mukautettu yhteisöjen toimintaympäristöön sopiviksi. "Konsolidoitu selvitys talousarvion toteuttamisesta" laaditaan yhä pääasiallisesti kassatapahtumien perusteella.

⁽⁶⁾ Ennen kuin toimielin hyväksyy tilinpäätöksen, tilinpitäjä varmentaa allekirjoituksellaan, että hänellä on kohtuullinen varmuus siitä, että tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan toimielimen taloudellisesta asemasta (varainhoitoasetuksen 61 artikla).

⁽⁷⁾ Elinen johtajat laativat lopulliset tilinpäätökset, jotka lähetetään asianomaisen johtokunnan lausunnon kanssa komission tilinpitäjälle. Lisäksi elinten tilinpitäjät varmentavat ne allekirjoituksellaan ja todentavat täten saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että ne antavat oikean ja riittävän kuvan elinten taloudellisesta asemasta (varainhoitoasetuksen 61 artikla).

- b) Tapa, jolla johto hoitaa tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvää vastuutaan, riippuu talousarvion toteuttamistavasta. Suoran keskitetyn hallinnoinnin kohdalla toteuttamistehtävät suoritetaan suoraan komission yksiköissä. Jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä tapahtuvan hallinnoinnin kohdalla toteuttamistehtävät siirretään jäsenvaltioille, hajautetun hallinnoinnin kohdalla kolmansille maille ja välillisen keskitetyn hallinnoinnin kohdalla muille elimille. Yhteistyössä toteutetun hallinnoinnin tapauksessa toteuttamistehtävät on jaettu komission ja kansainvälisten järjestöjen kesken (varainhoitoasetuksen 53–57 artikla). Toteuttamistehtävien on oltava moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisia, mikä edellyttää vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan suunnittelua, täytäntöönpanoa ja ylläpitoa, riittävää valvontaa ja tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joiden avulla estetään sääntöjenvastaisuudet ja petokset, ja tarvittaessa oikeudellisia toimia, joiden avulla peritään takaisin aiheettomasti maksetut tai käytetyt varat. Sovelletusta toteuttamistavasta riippumatta komissio on viime kädessä vastuussa Euroopan yhteisöjen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (perustamissopimuksen 274 artikla).

Tilintarkastajan vastuu

III. Tilintarkastustuomioistuimen on annettava tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa kansainvälisen tilintarkastajaliiton (*International Federation of Accountants*, IFAC) kansainvälisten tilinpäätösstandardien (*International Standards on Auditing*, IAS) ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) ylimpien tarkastuselinten kansainvälisten tarkastusstandardien (*International Standards of Supreme Audit Institutions*, ISSAI) mukaisesti Euroopan yhteisön toimintaympäristöön soveltuvien osin. Kyseisissä standardeissa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin suunnittelee ja toimittaa tarkastuksen saadakseen kohtuullisen varmuuden siitä, että "Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksessä" ei ole olennaisesti virheellisiä tietoja ja siitä, että tilien perustana olevat toimet ovat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset.

IV. Tarkastuksen osana toteutettiin menettelyjä, joiden tarkoituksena oli saada todentavaa aineistoa konsolidoidun tilinpäätöksen määrästä ja tilinpäätöstiedoista ja sen perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tarkastajan harkintavaltaan kuuluu valita sovellettavat menettelyt. Tämä pätee myös siinä tapauksessa, kun arvioidaan riskejä, jotka liittyvät siihen, että petoksista tai virheistä johtuen konsolidoidussa tilinpäätöksessä esiintyy olennaisesti virheellisiä tietoja ja että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta Euroopan yhteisöjen lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Kyseisiä riskiarviointoja tehdessään tarkastaja arvioi konsolidoidun tilinpäätöksen laatimiseen ja tilinpäätöstietojen riittävyyteen liittyvää sisäistä valvontaa sekä valvontajärjestelmiä, joiden avulla on tarkoitus varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus. Hän suunnittelee arviointinsa pohjalta tilanteen kannalta asianmukaiset tarkastusmenettelyt. Tarkastuksen yhteydessä arvioidaan myös sovellettujen tilinpäätösperiaatteiden ja kirjanpidollisten arvioiden asianmukaisuutta sekä konsolidoidun tilinpäätöksen ja vuotuisten toimintakertomusten esittämistä yleisellä tasolla.

V. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen sisältö on rajallinen tulojen osalta. Alvoon ja BKTL:oon perustuvat omat varat pohjautuvat makrotalouden tilastoihin, joiden perustana olevia tietoja tilintarkastustuomioistuin ei voi tarkastaa suoraan ja toisaalta perinteisten omien varojen tarkastukset eivät voi kattaa tuontia, joka ei ole tullivalvonnan alasta.

VI. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että saatu todentava aineisto on riittävä ja sopiva tarkastuslausuman perustaksi.

Lausuma tilien luotettavuudesta

VII. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että "Euroopan yhteisöjen tilinpäätös" antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot yhteisöjen taloudellisesta asemasta 31. päivästä joulukuuta 2007 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja komission tilinpitäjän hyväksymien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

VIII. Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa VII ilmaistua kantaa tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että kirjanpitojärjestelmissä esiintyvät puutteet, jotka johtuvat osittain monimutkaisesta säännöstöstä ja rahoituskehiksestä, heikentävät yhä taloudellisten tietojen laatua (erityisesti ennakkomaksujen, niihin liittyvän jaksotuksen ja laskujen/menoilmoitusten osalta) tietyissä komission pääosastoissa ja erillisvirastoissa, joiden tilinpäätökset konsolidoidaan (erityisesti maailmanlaajuisen satelliittinavigointijärjestelmän GNSS⁽⁸⁾ Euroopan valvontaviranomaisen käyttöomaisuuden kohdalla). Tilanteen johdosta alustavan tilinpäätöksen esittämisen jälkeen tehtiin lukuisia oikaisuja.

Lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ”hallintomenoihin ja muihin menoihin” sekä ”talous- ja rahoitusasioihin” liittyvissä tuloissa, sitoumuksissa ja maksuissa ei esiintynyt olennaisia virheitä. Kyseisillä aloilla valvontajärjestelmät on pantu täytäntöön siten, että laittomuuksiin ja säännönvastaisuuksiin liittyvien riskien hallinta on asianmukaista.

X. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että muilla menoaloilla maksuihin liittyi edelleen olennaisessa määrin virheitä – vaikkakin niiden taso vaihteli. Komission, jäsenvaltioiden ja muiden edunsaajamaiden on panostettava entistä enemmän asianmukaisten valvontajärjestelmien täytäntöönpanoon, jotta laittomuuksiin ja säännönvastaisuuksiin liittyvien riskien hallinta paranee. Tämä koskee seuraavia aloja: ”maatalous ja luonnonvarat”, ”koheesiopolitiikan alat”, ”tutkimus, energia ja liikenne”, ”yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat” ja ”koulutus ja kansalaisuus”.

- a) ”Maatalouden ja luonnonvarojen” osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tämän toimintalohkoryhmän osalta ilmoitettuihin menoihin liittyvien tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen vaikuttavien virheiden taso oli kokonaisuutena tarkastellen olennainen. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että valvontajärjestelmät ovat vain osittain vaikuttavia, kun tarkoituksena on saada varmuus EU-sääntöjen noudattamisesta. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä rajoittaa edelleenkin tehokkaasti sääntöjenvastaisten menojen riskiä, jos sitä toteutetaan asianmukaisesti ja jos tiedot on tallennettu järjestelmään tarkasti ja luotettavasti.
- b) ”Koheesiopolitiikan” osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että koheesiopolitiikan hankemenojen korvaamisessa laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen vaikuttavien virheiden taso oli olennainen. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että komission ja jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät ovat yleisesti ottaen ainoastaan osittain vaikuttavia, kun tarkoituksena on estää sitä, että maksut ilmoitetaan liian suurina tai ilmoitetaan tukeen oikeuttamattomia maksuja.
- c) ”Tutkimuksen, energian ja liikenteen” osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että toimintalohkoryhmän maksujen laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen vaikuttavien virheiden taso oli olennainen. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että tietyistä parannuksista huolimatta komission valvontajärjestelmät ovat vain osittain vaikuttavia, kun tarkoituksena on lieventää riskiä, että korvataan liian suurina ilmoitettuja menoja tai tukeen oikeuttamattomia menoja.
- d) ”Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden” osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kyseisessä toimintalohkoryhmässä menojen perustana olevien toimien laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen vaikuttavien virheiden taso oli olennainen etenkin täytäntöönpanosta vastaavien elinten kohdalla. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että komissiossa tehdyistä parannuksista huolimatta valvontajärjestelmät ovat ainoastaan osittain vaikuttavia, kun tarkoituksena on saada varmuus siitä, että menot ovat tukikelpoisia ja niiden tueksi on esitetty riittävä todentava aineisto.

⁽⁸⁾ GNSS: Global Navigation Satellite Systems.

- e) "Koulutuksen ja kansalaisuuden" osalta tilintarkastustuomioistuimien havaittiin, että kyseisessä toimintalohtokoryhmissä maksujen laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen vaikuttavien virheiden taso oli olennainen. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että valvontajärjestelmät ovat ainoastaan osittain vaikuttavia, kun tarkoituksena on saada varmuus siitä, että menot ovat tukikelpoisia ja niiden tueksi on esitetty riittävä todentava aineisto.

XI. Tilintarkastustuomioistuin painottaa seuraavia tekijöitä:

- a) "Maatalouden ja luonnonvarojen" alalla maaseudun kehittämisen osa-alueen yleinen virhetaso on suhteettoman korkea: Euroopan maatalouden tukirahaston (EAGF) menojen virhetaso on tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan hieman olennaisuusrajan alapuolella, kun taas Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (EAFRD) menojen arvioidaan olevan huomattavasti rajan yläpuolella.
- b) Monimutkaisilla tai epäselvillä lakisääteisillä vaatimuksilla (kuten tukikelpoisuussäännöillä) on huomattava vaikutus menojen perustana olevien toimien laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen "maatalouden ja luonnonvarojen", "koheesiopolitiikan", "tutkimuksen, energian ja liikenteen" sekä "koulutuksen ja kansalaisuuden" aloilla.

XII. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission valvontajärjestelmät ovat kehittyneet entisestään. Tämä ilmenee erityisesti siten, että varaumat vaikuttavat entistä enemmän pääjohtajien lausumissa annettuun varmuuteen ja että lausumat ovat aiempaa yhdenmukaisempia tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kanssa. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että komissio ei pysty vielä osoittamaan, että sen valvontajärjestelmien parantamistoimilla olisi vaikuttavalla tavalla lievennetty virheriskiä useilla talousarvioaloilla.

24. ja 25. syyskuuta 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TARKASTUSLAUSUMAN PERUSTANA OLEVAT TIEDOT

Johdanto

1.1. Tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (DAS-lausuman) EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan mukaisesti. Perustamissopimuksen mukaan tilintarkastustuomioistuin voi myös täydentää lausumaa EU:n jokaista keskeistä toiminta-alaa koskevilla erityisarvioilla.

1.2. Euroopan yhteisöjen tilien luotettavuuteen liittyvällä tarkastustyöllä pyritään saamaan riittävästi todentavaa aineistoa, jonka perusteella on mahdollista päätellä, missä määrin tulojen, menojen, varojen ja velkojen kirjaaminen on ollut asianmukaista ja antaako tilinpäätös oikean kuvan yhteisöjen taloudellisesta asemasta 31. päivästä joulukuuta 2007 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta (ks. kohdat 1.6–1.31).

1.3. Vuoden 2007 tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvän tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tavoitteena on koota riittävästi suoraa tai epäsuoraa todentavaa aineistoa, jonka perusteella voidaan antaa lausuma siitä, ovatko tilien perustana olevat toimet säännösten ja sopimusmääräysten mukaiset ja oikein laskettu (ks. kohdat 1.32–1.54. monialaisten tekijöiden osalta ja luvut 2 ja 4–11. yksityiskohtien osalta).

1.4. Tilintarkastustuomioistuin arvioi jälleen, miten komissio on edistynyt sisäisen valvonnan järjestelmänsä tehostamisessa, ja mitä jatkotoimia on toteutettu niiden toimintasuunnitelmien osalta, jotka hyväksyttiin yhdennetyn sisäisen valvonnan kehityksen luomista koskevan toimintasuunnitelman yhteydessä (ks. toinen luku).

1.5. Koska komissio ei ole vuosiin esittänyt indikaattoreita⁽⁹⁾, tilintarkastustuomioistuin on määrittänyt vuonna 2007 annettuja indikaattoreita täydentämään joitakin indikaattoreita, joiden avulla seurataan, miten valvontamenettelyjen parantaminen edistyy yleisesti ottaen ja kullakin meno- ja tuloalalla (ks. tämän luvun ja lukujen 2 ja 4–11. liitteet).

⁽⁹⁾ Ks. vuosikertomus vuodelta 2004, kohdat 1.51 ja 1.52 ja tämän vuosikertomuksen toinen luku.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilien luotettavuus**Taustatietoja**

1.6. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöstä, jonka komission tilinpitäjä on laatinut ja komissio hyväksynyt 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen ⁽¹⁰⁾ 129 artiklan mukaisesti ja joka toimitettiin tilintarkastustuomioistuimelle 28. heinäkuuta 2008 mennessä. Tilinpäätös koostuu ”konsolidoiduista tilinpäätöksistä”, sekä ”konsolidoiduista talousarvion toteuttamista koskevista selvityksistä”. ”Konsolidoidut tilinpäätökset” kattavat erityisesti taseen, josta käyvät ilmi varainhoitovuoden lopussa olleet varat ja velat sekä taloudellinen tulos. ”Konsolidoidut talousarvion toteuttamista koskevista selvitykset” kattavat puolestaan varainhoitovuoden tulot ja menot.

1.7. Vuoden 2007 tilinpäätös on laatuaan kolmas suoriteperusteisten kirjanpitosääntöjen perusteella laadittu tilinpäätös. Euroopan yhteisöt ottivat kyseiset kirjanpitosäännöt käyttöön vuonna 2005 varainhoitoasetuksen säännösten (erityisesti sen 123–138 artiklan) mukaisesti. Vuosien 2005 ja 2006 tilinpäätöksistä tilanne on muuttunut merkittävästi:

- konsolidointivaatimusta sovelletaan laajemmin: vuonna 2005 konsolidoitiin 16 virastoa ja vuonna 2007 vastaavasti 26 virastoa (24 virastoa vuonna 2006)
- komission aiheettomasti maksamien määrien takaisinperintätapoja koskevat tiedot on ryhmitelty uudella tavalla
- talousarviototeutuman ja taloudellisen tuloksen täsmäytys on sisällytetty tilinpäätökseen
- muiden toimielinten ja elinten tilinpitäjät toimittivat tänä vuonna ensimmäistä kertaa komission tilinpitäjälle asianmukaisesti allekirjoitetut ”saatekirjeet”, joista suurin osa muistutti olennaisella tavalla komission tilinpitäjän laatimaa, johdon antamat tiedot sisältävää kirjettä ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1), sellaisena kun se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY, Euratom) N:o 1995/2006 (EUVL L 390, 30.12.2006, s. 1); asetuksessa säädetään, että lopulliset tilinpäätökset on toimitettava ennen seuraavan varainhoitovuoden 31 päivää heinäkuuta.

⁽¹¹⁾ Näiden kirjojen tarkoituksena on antaa johdolle tiedoksi, että tilinpäätös on riittävä ja asianmukainen eikä siitä puutu mitään olennaisia tekijöitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

1.8. Komission tilinpitäjä toimitti tilintarkastustuomioistuimelle johdon antamat tiedot sisältävän kirjeen, jossa vahvistettiin, että konsolidoitu tilinpäätös on joitakin rajoitteita lukuun ottamatta kattava ja luotettava (ks. kuitenkin kohdat 1.29 ja 1.31) ja että suurin osa komission paikallisista järjestelmistä on hyväksytty (kohdat 1.13–1.16.).

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

1.9. Suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtyminen ja siitä johtuvat merkittävät muutokset Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen rakenteessa ja sisällössä edellyttävät komissiolta mukautumista monen vuoden ajan. Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti vuoden 2007 tilinpäätöstä koskevassa tarkastuksessaan erityistä huomiota meneillään olevasta yhteisöjen kirjanpitojärjestelmän uudistamisesta johtuviin muutoksiin ⁽¹²⁾. Tarkastus kohdistettiin seuraaviin tekijöihin ⁽¹³⁾:

- arvioitiin, edistettiinkö komissiossa toteutetuilla toimenpiteillä, joiden tarkoituksena oli korjata uudessa taloudellisen raportoinnin järjestelmässä ja tiettyjen toimielinten ja pääosastojen kirjanpitojärjestelmissä esiintyvät puutteet ⁽¹⁴⁾, kohtuullisen varmuuden saamista siitä, antaako tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan. Arvioinnissa analysoitiin erityisesti hyväksymisperusteet (varainhoitoasetuksen 61 artikla), joita tulojen ja menojen hyväksyjät sovelsivat vastuullaan oleviin varainhoitovuotta 2007 koskeviin tilinpäätöksiin. Lisäksi analysoitiin tilinpitäjän kirjanpidolliseen jaksotusmenetelmään soveltama hyväksymismenettely ja komission tilinpäätökseen tietoja toimittavien paikallisten varainhoitojärjestelmien valmiustila (ks. kohdat 1.13–1.18.)
- tarkistettiin varainhoitovuotta 2007 koskevien tilien luotettavuus. Tarkistuksessa keskityttiin niihin osatekijöihin, joiden osalta varainhoitovuotta 2006 koskevassa tarkastuslausumassa ⁽¹⁵⁾ annettiin mukautettu lausuma (ennakkomaksut, laskut/menoilmoitukset ja jaksotus). Tämä tehtiin suorittamalla analyttisiä arviointeja ja toimittamalla tapahtumatarkastuksia edustavista tilastollisista otoksista (ks. kohdat 1.23–1.26.).

⁽¹²⁾ Ks. komission tiedonanto Euroopan yhteisöjen kirjanpitojärjestelmän uudistamisesta (KOM(2002) 755 lopull., 17.12.2002).

⁽¹³⁾ Uudistamisprosessin alkuvaiheita koskevat tilintarkastustuomioistuinten havainnot esitettiin varainhoitovuotta 2004 koskevassa vuosikertomuksessa (ks. kohdat 1.21–1.45.), varainhoitovuotta 2005 koskevassa vuosikertomuksessa (ks. kohdat 1.5–1.58.) ja varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessa (ks. kohdat 1.6–1.36.). Seuraavien vaiheiden tuloksia käsitellään tulevissa vuosikertomuksissa.

⁽¹⁴⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuinten tarkastuslausuma varainhoitovuodelta 2006, kohta IX.

⁽¹⁵⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuinten tarkastuslausuma varainhoitovuodelta 2006, kohdat VIII ja IX.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission toteuttamat toimenpiteet suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtymisen edistämiseksi**Yleisen tason saavutukset**

1.10. Komission tilinpitäjä toteutti toimenpiteitä, joilla edistettiin uudistettuun suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtymistä. Heinäkuussa 2006 aloitettu pilottitutkimus kirjanpitotietojen laadusta saatiin valmiiksi. Tämän johdosta komission tilinpitäjä vahvisti joukon toimenpiteitä, joista tiedotettiin kaikille pääosastoille maaliskuussa 2007. Niiden tarkoituksena on parantaa kirjanpidon valvontaympäristöä yksittäisten pääosastojen tasolla. Toimenpiteet koskevat mm. seuraavia osa-alueita: kirjanpitoa koskevan riskianalyysin kehittäminen, riskiperusteisten kirjanpitoarviointien käyttö, kirjanpitokäsi kirjojen laatiminen ja vuoden lopussa laadittavien tilinpäätöstiedostojen dokumentointi. Hanketta sovelletaan ensimmäistä kertaa varainhoitovuotta 2007 koskevaan tilinpäätökseen.

1.11. Kyseiset toimenpiteet lujittivat osaltaan taloudellisen raportoinnin järjestelmää ja kirjanpitojärjestelmiä. Tästä huolimatta järjestelmissä esiintyy yhä joitakin puutteita, jotka muodostavat riskin kirjanpitotietojen laadulle (ks. kohdat 1.13–1.18.). Lisäksi todettiin, että jotkut operatiiviset pääosastot eivät soveltaneet kirjanpidon valvontaympäristöä koskevia komission tilinpitäjän ohjeita täysimääräisesti jaksotuslaskelmiin.

1.12. **Taulukossa 1.1** kuvataan tarkastuslausumassa varainhoitovuodelta 2006 tehtyjen, tilien luotettavuutta koskevien tilintarkastustuomioistuimen esittämien varaumien seurantaa sekä eräitä muita tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomia tekijöitä, jotka tulivat osittain käsitellyiksi tai jotka on käsiteltävä siinä yhteydessä, kun komissio toteuttaa uudistettuun suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtymistä edistäviä toimenpiteitä.

Paikallisten järjestelmien hyväksyminen

1.13. Useissa pääosastoissa käytetään omia paikallisia tietoteknisiä järjestelmiä varainhoitoon ja tapahtumien kirjaamiseen keskuskirjanpitojärjestelmään (ABAC) sovellusliittymän kautta.

1.11. Vaikka eräiden kirjanpitotietojen laadussa havaittiin puutteita, niillä ei ollut olennaista vaikutusta tilien luotettavuuteen.

1.13. Koska tilanne muuttuu koko ajan, kirjanpitoyksiköiden validointiryhmän on seurattava tilannetta. Kuten jo viime vuonna mainittiin, kyseinen yksikkö on ottanut käyttöön paikallisiin järjestelmiin tehtäviä muutoksia koskevan validointimenettelyn.

Taulukko 1.1 – Varainhoitovuodelta 2006 annetussa tarkastuslausumassa tilien luotettavuudesta esitettyjen varaumien ja joidenkin muiden varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessa esitettyjen huomautusten seuranta

Varainhoitovuodelta 2006 annetussa tarkastuslausumassa esitettyt varaukset	Komission vastaukset vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2006	Tilanteen kehittyminen vuonna 2007
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin virheitä kirjanpitojärjestelmään laskuina/menoilmoituksina ja ennakkomaksuina kirja- tuissa määriin. Näiden virheiden vuoksi muut lyhytaikaiset velat ilmoitettiin noin 201 miljoonaa euroa liian suurina ja lyhyt- ja pitkäai- kaisten ennakkomaksujen kokonaismäärä noin 656 miljoonaa euroa liian suurena.	Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien, muissa lyhytaikai- sissa veloissa esiintyvien virheiden taso oli alhainen.	Kyseisten tase-erien kohdalla havaittu virhetaso oli taloudellisen vaiku- tuksensa puolesta alhainen. Näiden virheiden esiintyvyyden vuoksi on kuitenkin tärkeää, että peruskirjanpito-tietojen luotettavuutta paranne- taan edelleen operatiivisissa pääosastoissa.
Muita varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessa esitettyjä huomautuksia		
Tehdyistä parannuksista huolimatta ja osittain varainhoitojärjestelmän monimutkaisuudesta johtuen taloudellisten tietojen laatu saattaa edelleen heikentyä joidenkin toimielinten ja komission pääosastojen kirjanpito- järjestelmissä esiintyvien puutteiden vuoksi (erityisesti jaksotuksen ja työsuhde-etuuksien kohdalla). Tilanteen johdosta alustavan tilinpäätök- sen esittämisen jälkeen tehtiin lukuisia korjauksia.	Komissio totesi pyrkivänsä edelleen parantamaan varainhoitovuod- den lopun kirjanpitoimenettelyjä. Komissio paransi vuonna 2006 jaksotusmääriensä arviointia toteuttamalla useita toimenpi- teitä. Vakuutusmatemaattisen arvioinnin puuttumisen vuoksi tilinpäätökseen ei voida tehdä tiettyjen Euroopan parlamentin jäsenten eläkejärjestelmää koskevaa asianmukaista varausta.	Tiettyissä komission pääosastoissa ja muissa elimissä käytettävien kirjan- pitojärjestelmien puutteet saattoivat yhä heikentää taloudellisten tieto- jen laatua erityisesti ennakkomaksujen, niihin liittyvän jaksotuksen ja laskujen/menoilmoitusten osalta. Tämä johti siihen, että alustavan tilin- päätöksen esittämisen jälkeen tehtiin oikaisuja. Tiettyjen Euroopan par- lamentin jäsenten eläkeoikeuksia koskeva varaus otetaan nyt huomioon konsolidoidussa taseessa.
Komission tilinpitäjä ei pystynyt hyväksymään kolmea paikallista kirjan- pidon osajärjestelmää. Lisähuomiota vaativien seikkojen määrä ja mer- kitys on myös edelleen suurin piirtein sama kuin edellisellä vuonna. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näiden jatkuvien ongelmien vuoksi budjettipääosaston pääjohtajan olisi pitänyt esittää kyseisiä teki- jöitä koskeva varaus.	Asianomaisissa kolmessa yksikössä saavutettiin vuonna 2006 huomattavaa edistystä. Niiden järjestelmät tarkastetaan vuonna 2007, jotta voidaan päättää, ovatko parannukset siinä määrin riit- täviä, että järjestelmät voidaan hyväksyä. Saavutetun edistymisen vuoksi vuotta 2006 koskevassa toimintakertomuksessa ei ollut tarvetta esittää varausta.	Komission tilinpitäjä ei vielääkään pystynyt hyväksymään kahta paikal- lista järjestelmää eikä hyväksymään ehdoita kolmatta järjestelmää. Edel- tävien vuosien tapaan monialaisten tekijöiden ja muiden lisähuomiota vaativien seikkojen määrä ja merkitys on edelleen suurin piirtein sama.
Konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedot sisältävät aiempaa enemmän tie- toa mahdollisista oikaisuista; niissä ei kuitenkaan mainita määriä eikä menoaloja, joita mahdollisesti vielä tarkastetaan lisää ja joihin sovelle- taan tilien tarkastamis- ja hyväksyntämenettelyä.	Oikeudella tarkastaa menoja vuosia niiden syntymisen jälkeen ei saisi antaa ymmärtää, että kaikki asianomaiset menot on vielä hyväksyttävä. Jos mahdolliset perittävät määrät voidaan määrit- tää, ne ilmoitetaan konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoissa.	Tilinpäätöksen liitetiedoissa ei vielääkään mainita, mitkä ovat ne määrät ja menoalat, joita mahdollisesti vielä tarkastetaan lisää ja joihin sovelle- taan tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä.
Lisätoimet ovat tarpeen, jotta varmistetaan laittomien ja sääntöjenvas- taisten tapahtumien vuoksi perittäviä määriä koskevien kirjanpito-tieto- jen ja liitetiedoissa esitettyjen tietojen kattavuus ja luotettavuus.	Kirjanpitojärjestelmää mukautetaan parhaillaan, jotta voidaan lisätä perittäviä määriä koskevien kirjattujen tietojen määrää. Nämä parannukset on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2008 tilinpäätöksessä.	Havaituista parannuksista huolimatta lisätoimet ovat tarpeen, jotta eri- tyisesti jäsenvaltioiden tasolla varmistetaan laittomien ja sääntöjenvas- taisten tapahtumien vuoksi perittäviä määriä koskevien kirjanpito-tietojen ja liitetiedoissa esitettyjen tietojen kattavuus ja luotettavuus. Myöhem- min suoritettavista maksuista tehtävät vähennykset vaativat myös lisä- toimia.
Talousarviototeutuman ja taloudellisen tuloksen täsmäytyksessä esiintyy yhä selittämättömiä vähäisiä eroavaisuuksia. Tilinpäätöksen ymmärret- tävyys parani, jos kyseisenlainen täsmäytys sisältyisi tilinpäätökseen.	Komissio myöntää, että täsmäytysmenettelyä on parannettava ja harkitsee täydellisen täsmäytyksen sisällyttämistä tilinpäätökseen.	Komissio on parantanut täsmäytysmenettelyään ja sisällyttänyt talousar- viototeutuman ja taloudellisen tuloksen täsmäytyksen konsolidoituu- n tilinpäätökseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.14. Edellisenä vuonna tehtyjen havaintojen seurannasta vastasivat varainhoitovuoden 2007 osalta komission tilinpitäjän yksiköt ⁽¹⁶⁾. Perusteellisemmin arvioitiin lisäksi kuutta yksikköä ⁽¹⁷⁾ osana vuoroperiaatteen perustuvaa lähestymistapaa; tavoitteena on, että kaikki komission yksiköt tulevat lopulta arvioiduiksi keskipitkällä aikavälillä. Myös kaksi muuta yksikköä ⁽¹⁸⁾ arvioitiin, mutta niitä koskevia kertomuksia ei ollut saatu ajoissa valmiiksi komission tilinpitäjän laatimaa, varainhoitovuotta 2007 koskevaa yleistä validointikertomusta varten.

1.15. Komission tilinpitäjä ei voinut vieläkaan hyväksyä koulutuksen ja kulttuurin pääosaston ⁽¹⁹⁾ eikä ulkosuhteiden pääosaston ⁽²⁰⁾ paikallisia järjestelmiä, kuten hän totesi laatimassaan johdon antamat tiedot sisältävässä kirjeessä (ks. kohta 1.8) eikä myöskään hyväksyä ehdoita EuropeAid-yhteistyötoimiston ⁽²¹⁾ paikallista järjestelmää varainhoitovuodelta 2007. Yhteisestä tutkimuskeskuksesta ⁽²²⁾ vuonna 2006 esitetty muuta kuin

⁽¹⁶⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohdat 1.20 ja 1.21, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 1.15–1.17. Vuoden 2006 lopussa tilinpitäjä ei ollut edelleenkään hyväksynyt kolmea paikallista kirjanpitojärjestelmää ja moni muu tekijä vaati vielä pohdimista.

⁽¹⁷⁾ Kyseessä ovat seuraavat pääosastot: kehitysyhteistyö, laajentumisasiat, ympäristöasiat, meriasiat ja kalastus, sisäinen tarkastus ja tulkkaukset.

⁽¹⁸⁾ Kyseessä ovat seuraavat pääosastot: talous- ja raha-asiat sekä terveys ja kuluttaja-asiat.

⁽¹⁹⁾ Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston validointikertomusta ei saatu ajoissa valmiiksi yleistä validointikertomusta varten. Nykyarvioiden mukaan uuden SYMMETRY-järjestelmän pitäisi olla valmis vuonna 2009; rajoitettu pilottivaihe on tarkoitus toteuttaa vuonna 2008.

⁽²⁰⁾ Ulkosuhteiden pääosaston validointikertomusta ei saatu valmiiksi ajoissa yleistä validointikertomusta varten. Vuoden 2008 toukokuun lopussa toimitetussa validointikertomuksessa hyväksyntää lykättiin edelleen.

⁽²¹⁾ Vuonna 2007 EuropeAid-yhteistyötoimistosta esitettiin uudelleen raportoinnin epäjohtamukaisuutta koskeva varauma, koska sen järjestelmän tietoja ei ollut täsmäytetty säännöllisesti keskusjärjestelmän tietojen kanssa. Asia kuitenkin korjattiin heinäkuun 2008 lopussa.

⁽²²⁾ Yhteinen tutkimuskeskus on ottanut käyttöön vuoden 2007 lopussa uuden sovellusliittymän, jonka kautta sopimustietoja ladataan ABAC-järjestelmän Sopimukset-osaan. Ladatut tiedot koskevat vuonna 2007 tehtyjä uusia sopimuksia, mutta eivät vielä vuosien 2006 ja 2005 sopimuksia.

KOMISSION VASTAUKSET

1.14. Kirjanpitoyksiköiden validointiryhmä seuraa edellisissä kertomuksissa esille otettuja seikkoja varmistaakseen, että suositukset pannaan täytäntöön. Näin varmistetaan, että paikallisten varainhoitojärjestelmien laatu paranee jatkuvasti.

Tarkoituksena on, että ensimmäinen kokonainen validointikriteerien tarkistuskierron saataisiin päätökseen kaikkien pääosastojen ja yksiköiden osalta vuoden 2008 loppuun mennessä tai vuoden 2009 alussa.

Talouden ja rahoituksen pääosaston kertomus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimelle 4. kesäkuuta 2008. Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston kertomus toimitettiin tilintarkastustuomioistuimelle 2. syyskuuta 2008.

1.15. Työ jatkuu edelleen, jotta validointi saataisiin päätökseen ulkosuhteiden sekä koulutuksen ja kulttuurin pääosaston osalta.

EuropeAid-yhteistyötoimiston validointia koskeneet ehdot on nyt poistettu, sillä tämä pääosasto pystyi osoittamaan riittävästi, että sen raportointi oli johdonmukaista ja että CRIS-järjestelmän tiedot täsmäytetään säännöllisesti ABAC:n tietojen kanssa.

Yhteisen tutkimuskeskuksen (YTK) paikallisen tietojärjestelmän (JIPSY) ja ABAC:n väliltä puuttunut sovellusliittymä on nyt asennettu, jotta YTK:n sopimukset voitaisiin siirtää ABAC-järjestelmän Sopimukset-osaan. Tähän keskustietokantaan on nyt siirretty kaikki vuoden 2007 sopimukset. Tietokantaan on vielä siirtämättä vuosien 2005–2006 sopimukset, mutta ne siirrettäneen ennen vuoden loppua.

RELEX-järjestelmää ei ole validoitu paikallisen kirjanpitojärjestelmän (BCC-NT/Rai-Web) osalta, sillä se ei täyttänyt validointiperusteita. ABAC-järjestelmä otettiin määräajassa käyttöön kaikissa komission lähetystöissä ja tammikuusta 2007 alkaen lähetystöjen hallintokuluja on hallinnoitu kyseisen järjestelmän avulla. Tilanne on sen vuoksi parantunut vuoteen 2006 verrattuna.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

kirjanpitoa koskeva varauma esitettiin myös varainhoitovuonna 2007. Monialaisten tekijöiden ja muiden pohdintaa vaativien asioiden määrä ja merkitys on lähes sama kuin edeltävinä vuosina ⁽²³⁾.

1.16. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa saatiin vahvistus sille, että komission tilinpitäjän päätökset olivat hyvin perusteltuja: lisäpohdintaa vaativat ongelmat ja seikat olivat merkittäviä.

Jaksotusmenettelyjen (cut-off) kehittäminen

1.17. Suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtymisen jälkeen komission tilinpitäjä kehotti komission yksiköitä tarvittaessa ⁽²⁴⁾ testaamaan jaksotusmenettelyään jälkikäteen. Tarkoituksena oli yhdistää talousarviolähteistä ja yleisestä kirjanpidosta saadut tiedot ja täten tarkastaa menetelmien asianmukaisuus. Tarkastetuista yhdeksästä pääosastosta ⁽²⁵⁾ testattiin osittain kuusi pääosastoa (joiden osuus koko jaksotusmäärästä oli alle 20 prosenttia), yksi pääosasto paransi menettelyjään testaamalla ja korjaamalla jaksotusmenettelyjään ⁽²⁶⁾, muut testasivat menetelmäänsä mutta lykäsivät korjaavia toimia ⁽²⁷⁾ ja tietyt pääosastot ⁽²⁸⁾ eivät vielä ole testanneet omia jaksotusmenettelyjään jälkikäteen. Tämä voi johtaa epätarkkuuksiin kirjanpilotiedoissa.

1.18. Jotkut pääosastot (joiden osuus koko jaksotusmäärästä on noin 20 prosenttia) soveltavat menojäämiin *pro rata temporis*-menetelmän ⁽²⁹⁾ mukaista jaksotusta. Jos kuitenkin jaksotuslaskelmien perustana käytetty, kirjanpitojärjestelmiin kirjatut sopimuspäiväykset ovat virheellisiä tai niihin tehtyjä muutoksia ei päivitetä, ne vaikuttavat haitallisesti tilien luotettavuuteen.

1.17. Tilinpitäjä katsoi, että kirjanpilotiedot ovat riittävän tarkat tilinpäätöstä varten.

1.18. Kyseisen pääosaston laadunvalvontasuunnitelmassa keskityttiin sopimuspäiväyksiin. Yhteensä 935 sopimusta on tarkastettu, myös kaikki pitkäaikaiset sopimukset. Sen vuoksi jäljellä olevat sopimuspäiväyksiä koskevat virheet liittyvät lyhytaikaisiin sopimuksiin, joiden vaikutus jaksotukseen on huomattavasti pienempi kuin viime vuosina. Tätä pääosastoa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen 20 tapahtuman otoksessa on kolme virhettä väärin sopimuspäiväysten vuoksi. Tilanne on parantunut viime vuosiin verrattuna.

⁽²³⁾ Kyse on erityisesti yleisellä tasolla seuraavista tekijöistä: jaksotusmenettelyt, viivästynyt ennakkomaksujen selvittäminen ja niiden kirjaamisessa esiintyvät virheet, tapahtumien oikea-aikainen kirjaaminen, ABAC-sopimukset, vakuuksien rekisteröinti, yksiköiden väliset erot suoriteperusteisen kirjanpidon periaatteiden tuntemuksessa sekä tietojen yhdenmukaisuus paikallisten järjestelmien ja ABAC-järjestelmän välillä.

⁽²⁴⁾ Jälkitarkastuksia on toimitettava ainoastaan siinä tapauksessa, että sovelletaan *pro rata temporis*-menetelmää ja tilanneselvitykset annetaan liian pitkin väliajoin.

⁽²⁵⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 1.18.

⁽²⁶⁾ Tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto.

⁽²⁷⁾ Esim. tutkimuksen sekä koulutuksen ja kulttuurin pääosastot ja EuropeAid-yhteistyötoimisto.

⁽²⁸⁾ Esim. energian ja liikenteen sekä laajentumisen pääosastot.

⁽²⁹⁾ *Pro rata temporis*-menetelmä on aikasidonnainen arviointitekniikka, jossa arvot suhteutetaan kuluneeseen aikaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Konsolidoitu tilinpäätös 31. päivästä joulukuuta 2007**Yleiset huomautukset**

1.19. Vuonna 2007 komission yksiköt ryhtyivät toimenpiteisiin varmistaakseen, että kaikki uudet ennakkomaksut ja niihin liittyvät vakuudet sekä uudet maksamatta olevat laskut/menoilmoitukset ja jaksotus kirjattaisiin tarkasti ja oikein.

1.20. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti lainat, vaihtomaisuuden, pitkäaikaiset saamiset, rahavarat, työsuhde-etuudet, varaukset, rahoitusvelat ja muut pitkäaikaiset velat sekä vararahastot. Tarkastuksessa ei tehty merkittäviä havaintoja. Muilla osaluilla havaittiin kuitenkin paljon virheitä, joita käsitellään seuraavaksi.

Konsolidoitu tase 31. päivästä joulukuuta 2007**Euroopan satelliittijärjestelmän tilinpäätöstä koskevat auki olevat kysymykset**

1.21. Maailmanlaajuisen satelliittinavigointijärjestelmän (GNSS) ⁽³⁰⁾ Euroopan valvontaviranomainen (EGSA) on vuonna 2004 ⁽³¹⁾ perustettu EU-virasto, jonka vastuulle ⁽³²⁾ siirrettiin 1. tammikuuta 2007 Galileo-yhteisyrityksen tehtävät. Uuden elimen oli alun perin tarkoitus toimia julkisen ja yksityisen sektorin yhteenliittymänä; neuvoston marraskuussa 2007 tekemän päätöksen nojalla Galileo-ohjelmaa rahoitetaan nyt EU:n talousarvioista. Vuoden 2007 lopussa asianosaisten (Galileo-yhteisyritys, Euroopan avaruusjärjestö ja EGSA) välillä tehdyistä sopimuksista ⁽³³⁾ huolimatta hankkeiden varojen omistajuutta ei ollut vielä kokonaan siirretty yhteisyritykseltä EGSA:lle eikä Euroopan avaruusjärjestön hallussa olevia yhteisyrityksen varoja ollut luetteloitu. Tilintarkastustuomioistuin ei niin ollen antanut lausumaa EGSA:n tilien luotettavuudesta 31. joulukuuta 2007 päättyneeltä vuodelta.

1.21. Vuoden 2007 lopussa hankkeen omaisuuserien omistusoikeutta ei vielä ollut kokonaisuudessaan siirretty ESA:lta Euroopan yhteisöille, vaikka osapuolet (Galileo-yhteisyritys, ESA ja GNSS-järjestelmän valvontaviranomainen) olivat jo allekirjoittaneet tarvittavat sopimukset. Koska kyseisten omaisuuserien siirtämiseen liittyy joitakin epävarmuustekijöitä ja viivästyksiä, Euroopan yhteisöt eivät varovaisuussyistä ole kirjanneet ohjelman varoja taseeseensa. Tarkoituksena on kirjata kyseiset varat sitten, kun siirtoa koskevat kysymykset on ratkaistu.

⁽³⁰⁾ GNSS: *Global Navigation Satellite Systems*.

⁽³¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1321/2004 (EUVL L 246, 20.7.2004, s. 1). Asetusta laajennettiin asetuksella (EY) N:o 1942/2006 (EUVL L 367, 22.12.2006, s. 18).

⁽³²⁾ EGSA hallinnoi Euroopan GNSS-ohjelmiin liittyviä yleisiä etuja ja toimii ohjelman sääntelyviranomaisena rakennus- ja käyttöönottovaiheessa sekä käyttövaiheessa ja sillä on keskeinen asema Galileo-ohjelman toteutuksessa.

⁽³³⁾ Komissio teki 19. syyskuuta 2007 asetusta (EY) N:o 1321/2004 koskevan muutosehdotuksen. Ehdotus ei selvennä EGSA:n uutta asemaa eikä siinä anneta lisätietoja EGSA:n ja Euroopan avaruusjärjestön välillä tehtävistä toimivaltuuksien siirtoa koskevista sopimuksista, joissa määritetään ohjelman varainhoito ja varojen omistajuus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Riskipääomatoimet

1.22. Euroopan yhteisöjen konsolidoidussa tilinpäätöksessä kaikki riskipääomatoimet (218 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2007) luokitellaan ”pitkäaikaisiksi sijoituksiksi” (myytävissä oleviksi omaisuuseriksi). Ne on kirjattu alkuperäisten hankintakustannusten mukaan, joista on vähennetty mahdolliset arvonalentumisvaraukset, koska niiden käypää arvoa ei voida tällä hetkellä mitata luotettavalla tavalla. Tällainen arvostamismenettelmä on tosin näissä olosuhteissa hyväksyttävä, mutta sitä ei ole sovellettu johdonmukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että arvonalennukset perustuvat ainoastaan poistoihin ja että toimia hallinnoivan Euroopan investointipankin käytettävissä olleita alustavia arvonalentumisarvioita ei ollut ilmoitettu komissiolle ⁽³⁴⁾.

1.22. Raportointi- ja kirjanpitostandardit ovat kehittyneet huomattavasti MEDA-valtuutusten aikana (nämä riskipääomatoimet kuuluvat niiden piiriin). Euroopan investointipankki (EIP) ja komissio ovat seuranneet kehitystä ja tarkastelevat parhaillaan tilannetta yhdessä. Ne pyrkivät löytämään kustannustehokkaimman ratkaisun ja ottamaan samalla huomioon lopullisten edunsaajien kanssa monta vuotta sitten allekirjoitettujen sopimusten perusteella saatavilla olevat tiedot (nykyiset raportointistandardit eivät siten sisälly tähän). Tarkastelussa on vahvistunut, että parhaillaan meneillään oleva riskipääomatoimien arvonnäytys on erittäin aikaavievä ja haastava prosessi riskipääomatoimien suuren lukumäärän ja monimutkaisen portaittaisen rakenteen vuoksi. EIP on myös painottanut, että riskipääomatoimien arvonnäytys perustuu mahdollisuuksien mukaan asianmukaisiin kansainvälisiin tilinpäätösperiaatteisiin, erityisesti IAS 39:ään.

Ennakkomaksut ja niihin liittyvät vakuudet

1.23. Kirjanpitojärjestelmään kirjatusta ennakkomaksuista poimittiin 150 ennakkomaksun edustava tilastollinen otos, jonka tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kyseisen tase-erän kohdalla virhetaso oli taloudellisen vaikutuksensa puolesta alhainen. Näiden virheiden esiintyvyyden vuoksi on kuitenkin tärkeää, että peruskirjanpito tietojen oikeellisuutta parannetaan edelleen operatiivisissa pääosastoissa. Useimmin esiintyi seuraavanlaisia virheitä:

- ennakkomaksuja ei ollut kirjattu tilinpäätöksen liitetiedoissa määriteltyjen erilaisten hallintotapojen mukaisesti
- ennakkomaksut pysyivät avoimina, vaikka edunsaajat olivat käyttäneet ne ennen varainhoitovuoden loppua.

1.24. Ennakkomaksujen kirjausten yksilöintiä ja hyväksyntää koskevissa lisätarkastuksissa kävivät lisäksi ilmi seuraavat taseen kattavuutta/oikeellisuutta koskevat ongelmat:

- jotkut maksuista oli kirjattu tuloslaskelmaan menoina, vaikka ne olisi pitänyt kirjata taseeseen ennakkomaksuina

1.24.

⁽³⁴⁾ Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 1.26.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- jotkut ennakkomaksut esitetään yhä taseessa, vaikka relevantit tiedot, kuten tarkastuslausunnot, olivat jo saatavilla ennakkomaksujen selvitystä varten ja täten ne olisi voitu kirjata tuloslaskelmaan vastaavansuuruisina menoina. Lisäksi on havaittu, että ennakkomaksuja selvitetään epäjohtomukaisella tavalla. Tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto selvittää ennakkomaksut asianmukaisesti silloin, kun on kyse menoilmoituksista, joihin ei liity tarkastuslausuntoa, kun taas tutkimuksen pääosasto jättää vastaavissa tapauksissa ennakkomaksut avoimiksi.

Muut lyhytaikaiset velat

1.25. Kirjanpitojärjestelmään kirjattuina olevista muista lyhytaikaisista veloista poimittiin 150 laskun/menoilmoituksen edustava tilastollinen otos. Tarkastuksessa havaittiin, että kyseisen tase-erän kohdalla virhetaso oli taloudellisen vaikutuksensa puolesta alhainen. Näiden virheiden esiintyvyyden vuoksi on kuitenkin tärkeää, että peruskirjanpilotietojen luotettavuutta parannetaan edelleen operatiivisissa pääosastoissa. Useimmin esiintyi virheitä, joissa laskujen tai menoilmoitusten määrät oli kirjattu virheellisesti.

1.26. Tarkastuksessa havaittiin joidenkin laskujen ja menoilmoitusten käsittelyssä huomattavia viipeitä. Tämä vaikuttaa tilinpäätökseen siten, että mikäli laskujen tukikelpoisuuden analysointi viivästyy, ennakkomaksujen selvittämistä ei voida aloittaa. Tämä voi johtaa siihen, että kolmansia osapuolia koskevat velat määritetään virheellisesti ja että kirjattu menomäärä perustuu jaksotusarvioon eikä jo saatujen laskujen perusteella laskettuun määrään.

Konsolidoitu tuloslaskelma

1.27. Menojen kirjaaminen väärän hallintotavan mukaan vaikuttaa tuloslaskelman liitetiedoissa esitetyn hallintotapakohtaisen menojaottelun oikeellisuuteen sekä segmenttiraportointiin (ks. myös kohta 1.23).

KOMISSION VASTAUKSET

- *Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että ennakkomaksut olisi selvitettävä mahdollisimman pikaisesti ja että komission tavoitteena on, että kaikki yksiköt tekevät näin heti kun liitetietoja on riittävästi käytettävissä. Ennen tämän toteutumista vuoden lopussa tehtävillä kirjauksilla varmistetaan, että arvostelun kohteena oleva käytäntö ei vaikuta tilien luotettavuuteen.*

Tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto ja tutkimuksen pääosasto ovat yhteistyössä pyrkineet löytämään yhteisen tavan löytää ratkaisu tähän kysymykseen kirjanpitoyksiköiden tekemien suositusten mukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Taseen ulkopuoliset erät

1.28. Vaikka tilinpäätöksen liitetiedoista käy ilmi, että komission yksiköt tai jäsenvaltiot tekevät todennäköisesti joihinkin tapahtumiin myöhemmin oikaisuja, lisätarkastuksia ja tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjä ⁽³⁵⁾ mahdollisesti vaativia määriä ja menoaloja ei ole vielä liitetiedoissa yksilöity.

Muita tekijöitä

Aiheettomien maksujen takaisinperintä

1.29. Tilinpäätösten liitetiedoissa on tilintarkastustuomioistimen suosituksesta johtuen annettu enemmän tietoja aiheettomien maksujen takaisinperinnästä. Tilinpäätöksen liitetiedoissa ei kuitenkaan vielä ole kattavia ja luotettavia tietoja jäsenvaltioiden tekemistä rahoitusoikaisuksista. Niissä esitetään tietoja erityisesti tileistä poistetuista ja takaisinperityistä määristä ja vireillä olevista perintämenettelyistä ⁽³⁶⁾. Ottaen huomioon, että tukeen oikeutamatommien menojen osuus on suuri, kuten tilintarkastustuomioistuin on vuosikertomuksissaan toistamiseen todennut, ja että tilanteesta on annettava oikea ja riittävä kuva, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näistä oikaisumekanismeista olisi tilinpäätöksen liitetiedoissa esitettävä asianmukaiset tiedot.

1.30. Todentamisviranomaisten työtä ⁽³⁷⁾ koskevan tarkastuksen perusteella tilintarkastustuomioistuin toistaa ⁽³⁸⁾ epäilevänsä jäsenvaltioita koskevien saamisten oikeellisuutta maatalousalalla. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että maksajavirastot päävävät velat eri tavoin ja tämän vuoksi velkojen kokonaisarvo on esitetty epäjohtonmukaisella tavalla (ks. kohdat 5.44 ja 5.45).

⁽³⁵⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 1.10 ja 1.11, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2003, kohta 1.11, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, kohdat 1.12 ja 1.13, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohta 1.57, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 1.34.

⁽³⁶⁾ Ks. myös Euroopan yhteisöjen tilinpäätös varainhoitovuodelta 2007, nide I, s. 75–80, aiheettomia maksuja koskeva osio 6.

⁽³⁷⁾ Komission asetus (EY) N:o 885/2006 (EUVL L 171, 23.6.2006, s. 90), liite III.

⁽³⁸⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 5.61.

1.28. Varainhoitoasetuksessa sekä maataloutta ja rakennerahastoja koskevilla alakohtaisissa asetuksissa annetaan komissiolle oikeus tarkastaa kaikki menot vuosia niiden syntymisen jälkeen. Tilinpidossa ei saisi antaa ymmärtää, että tämän oikeuden vuoksi kaikki asianomaiset menot on vielä hyväksyttävä. Jos mahdolliset perittävät määrät voidaan määrittää, ne ilmoitetaan konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoissa 5.3 ja 5.4.

1.29. Vuoden 2007 tilinpäätöksen 6 luvussa käsitellään aiheettomien maksujen takaisinperintämenettelyjä. Siinä esitetään mahdollisimman tarkka arvio takaisinperittyjen maksujen kokonaismäärästä, johon sisältyy jäsenvaltioiden takaisinperimät maatalousmenot.

Tilinpäätöksen liitetiedoissa oli vain yhteenveto jäsenvaltioiden takaisinperimistä rakennerahastomaksuista. Tähän olivat syynä tietojen toimitamisen aikataulu ja tarve selvittää eräitä tietoja jäsenvaltioiden kanssa. Komissio antoi kuitenkin yksityiskohtaisempia tietoja parlamentille heinäkuussa 2008 toisessa neljännesvuosittaisessa raportissa toimintasuunnitelmasta, jolla pyritään vahvistamaan komission valvontaroolia rakennetoimiin liittyvissä menoissa. Komissio aikoo myös julkaista luvut rakennerahastojen vuoden 2007 kertomuksen liitteessä, kuten se menetteli viime vuonna vuoden 2006 tietojen osalta. Toimintasuunnitelman perusteella komissio pyrkii parantamaan jäsenvaltioilta saatujen tietojen luotettavuutta ja täydellisyyttä muun muassa jäsenvaltioissa paikalla tehtävien tarkastusten avulla.

1.30. Komissio katsoo, että maatalousalan saamia koskevat tiedot, jotka se vastaanotti jäsenvaltioilta, ovat riittävän luotettavia tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten.

Komissio on myös antanut lisäselvityksiä velkojen kirjaamisesta maksajavirastoissa varainhoitovuoden 2008 tarkistetuissa ohjeissa. Tilintarkastustuomioistumin mainitsevat erilaiset menettelytavat johtuvat kansallisten oikeusjärjestelmien erilaisuudesta aiheettomien maksujen takaisinperinnässä.

Katso myös vastaukset 5.44 ja 5.45 kohtaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.31. Tilinpäätöksen liitetiedoissa ei myöskään ilmoiteta määriä, jotka peritään takaisin vähentämällä (kuittaamalla) vastaava määrä myöhemmin suoritettavasta maksusta.

1.31. Kuten tilinpäätöksen liitetiedoissa mainittiin, tietojärjestelmien luonteen vuoksi näitä tietoja ei voitu ilmoittaa vuonna 2007. Komissio muutti järjestelmiä vuonna 2008, ja kaikki määrät, jotka peritään takaisin vähentämällä vastaava määrä myöhemmin suoritettavasta maksusta, voidaan yksilöidä ja selittää.

Vuoden 2007 tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus***Tarkastuslausuman (DAS) yhteydessä esitettävien erityisarvioiden uusi rakenne***

1.32. Komissio otti käyttöön toimintoperusteisen budjetoinnin ja toimintojohtamisen ja niin ollen tilintarkastustuomioistuin päätti muuttaa erityisarvioiden rakennetta: talousarvio jaetaan tarkastuslausumaa varten tarkoituksenmukaisiin toimintoperusteisen budjetoinnin toimintalohkoryhmiin/-klustereihin (ks. **taulukko 1.2**).

Tilintarkastustuomioistuimen soveltama lähestymistapa**Lähteet ja menetelmät**

1.33. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa varmuuteen perustuvaa mallia. Aineistoa kerätään pääasiassa seuraavista kahdesta lähteestä:

1.33.

- a) Valvontajärjestelmien toiminnan arviointi. Kyse on järjestelmistä, joilla valvotaan mm. EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden, alueiden ja kolmansien maiden tapoja kerätä ja jakaa EU-talousarviovaroja. Tavoitteena on antaa edustavia tietoja keskeisten valvontamenettelyjen täytäntöönpanosta ja toiminnasta ja siitä, pystytäänkö niiden avulla havaitsemaan ja korjaamaan virheet.

Taulukko 1.2 – Vuonna 2007 toteutuneet menot vuosikertomuksen lukujen mukaisesti jaoteltuina

(miljoonaa euroa)

Vuoden 2007 budjettinimikkeistön mukaiset pääluokat (päälk) ja osastot (os) tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen lukujen mukaisesti eriteltynä		Vuonna 2007 Suoritettut maksut
Vuosikertomuksen luvut		
	Tulot ⁽¹⁾	38,1 ⁽⁷⁾
Verotus ja tulliliitto (os 14)		
	Maatalous ja luonnonvarat ⁽²⁾	51 044,3
Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05)		
Ympäristö (os 07)		
Kalastus- ja meriasiat (os 11)		
Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)		
	Koheesiopolitiikka ⁽¹⁾	42 015,2
Työllisyys- ja sosiaaliasiat (os 04)		
Aluepolitiikka (os 13)		
Tässä varainhoitovuotta 2007 koskevan vuosikertomuksen luvussa käsitellään tiettyjä osastojen T.05 ja T.11 osia		
	Tutkimus, energia ja liikenne ⁽¹⁾	4 483,8
Tutkimus (os 08)		
Energia ja liikenne (os 06)		
Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)		
Suora tutkimustoiminta (os 10)		
	Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki, kehitys- ja laajentumisasiat ⁽³⁾	6 198,9
Ulkosuhteet (os 19)		
Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)		
Laajentuminen (os 22)		
Humanitaarinen apu (os 23)		
	Koulutus ja kansalaisuus ⁽⁴⁾	1 453,0
Koulutus ja kulttuuri (os 15)		
Viestintä (os 16)		
Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue (os 18)		
	Talous- ja rahoitusasiat ⁽⁵⁾	489,9
Talous ja raha-asiat (os 01)		
Yritystoiminta (os 02)		
Kilpailu (os 03)		
Sisämarkkinat (os 12)		
Kauppa (os 20)		
	Hallintomenot ja muut menot ⁽⁶⁾	8 230,1
Parlamentti (päälk I)		
Neuvosto (päälk II)		
Komissio (päälk III)		
Tuomioistuin (päälk IV)		
Tilintarkastustuomioistuin (päälk V)		
Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)		
Alueiden komitea (päälk VII)		
Euroopan oikeusasiamies (päälk VIII)		
Euroopan tietosuojavaltuutettu (päälk IX)		
	Yhteensä	113 953,3

⁽¹⁾ Menot liittyvät pääasiallisesti rahoituskehyksen otsakkeeseen 1 "Kestävä kasvu".⁽²⁾ Menot liittyvät pääasiallisesti rahoituskehyksen otsakkeeseen 2 "Luonnonvarojen suojelu ja hoito".⁽³⁾ Menot liittyvät pääasiallisesti rahoituskehyksen otsakkeeseen 4 "EU maailmanlaajuisena toimijana".⁽⁴⁾ Menot liittyvät pääasiallisesti rahoituskehyksen otsakkeeseen 3 "Unionin kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus".⁽⁵⁾ Menot liittyvät rahoituskehyksen otsakkeisiin 1 ja 3.⁽⁶⁾ Menot liittyvät pääasiallisesti rahoituskehyksen otsakkeisiin 5 "Hallinto", ja 6 "Korvaukset". Lisätietoja esitetään kohdassa 11.1.⁽⁷⁾ Määrä koskee "toimintamenoja" eikä "tulojen" arvoa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Lopullisiin edunsaajiin saakka ulottuvat tuloihin ja menoihin liittyvistä tilien perustana olevista toimista poimittujen edustavien tilastollisten otosten tarkastukset. Tavoitteena on saada suoraan todentavaa aineistoa maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

Varmuuteen perustuvassa mallissa arvioidaan luottamustasoa, joka saavutetaan valvontajärjestelmien toiminnan sekä tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevien tapahtumatarkastusten avulla. Tavoitteena on saavuttaa perusteltujen päätelmien edellyttämä korkea varmuustaso.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Sovelletavan lainsäädännön ⁽¹⁾ mukaisesti komissio valvoo yhteisön rahoittamia menoja vaihteittain usean vuoden aikana. Komissio soveltaa esimerkiksi tilien tarkastamis- ja hyväksyntämenettelyä maataloudessa, rahoitusoikaisuajärjestelyjä rakennetoimissa ja takaisinperintää sisäisten politiikkojen ja ulkoisten toimien alalla. Virheet, jotka huomataan monivuotisen hankkeen kuluessa, ja niihin liittyvät aiheettomat maksut voidaan korjata jonain myöhempänä vuotena kuin tarkasteltavana vuonna, esimerkiksi pienentämällä loppumaksua virheen huomioimiseksi.

Soveltamalla näitä menettelyjä jäsenvaltioissa ja komissiossa ja toteuttamalla muita valvontatoimenpiteitä, ottaen huomioon vuoden 2007 toimintakertomuksissa esitetyt rajoitukset, saadaan kohtuullinen varmuus siitä, että komission toimintoihin osoitetut resurssit on käytetty aiottuun tarkoitukseen moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Toteutetut valvontamenettelyt tarjoavat tarvittavat takuut tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

Näin ollen komissio ottaa lopullisen vastuun talousarvion toteuttamisesta EY:n perustamissopimuksen 274 artiklan mukaisesti.

Komissio suhtautuu myönteisesti siihen, että tilintarkastustuomioistuin painottaa entistä enemmän virheiden havaitsemiseksi ja korjaamiseksi toteutettavien toimenpiteiden tutkimista. Näitä toimenpiteitä ovat ensi sijassa rahoitusoikaisu, tilien tarkastaminen ja hyväksyminen ja takaisinperintä. Komissio on nähnyt huomattavasti vaivaa parantaakseen jäsenvaltioiden esittämien, takaisinperintää koskevien tietojen laatua. Tällä hetkellä komissio tarkistaa näiden tietojen kattavuutta ja oikeellisuutta.

Monivuotisten oikaisumekanismien toiminnasta kertovien luotettavien todisteiden toimittamisessa on tapahtunut edistystä. Komissio on sisällyttänyt varainhoitovuotta 2007 koskevan Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen liitetietoihin uuden luvun aiheettomien maksujen takaisinperinnästä. Kyseisen luvun tavoitteena on antaa yleiskatsaus käytössä olevasta menettelystä aiheettomien maksujen takaisinperimiseksi sekä esittää mahdollisimman tarkka arvio takaisin perityistä määristä.

⁽¹⁾ Varainhoitoasetuksen 53 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.34. Näiden pääasiallisten lähteiden lisäksi tietoja voidaan saada seuraavista kahdesta lähteestä:

- a) Komission pääjohtajien vuotuisten toimintakertomusten ja lausumien sekä niistä laaditun yhteenvetokertomuksen analyysi. Kyseisissä kertomuksissa todetaan, saiko komissio kohdittuun varmuuden siitä, että käytössä olevien järjestelmien avulla varmistetaan tilien perustana olevien toimien laillisuus/asianmukaisuus.
- b) Yhteisön hallinto- ja valvontaprosesseista riippumattomiksi määritettyjen muiden tarkastajien työ (esim. jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden ylimpien tarkastuselinten tekemä työ) ⁽³⁹⁾.

Virheiden määrittely ja käsittely

1.35. Virheet saattavat liittyä "maksuedellytyksiin" tai "muihin säännöstenmukaisuustekijöihin". Yleisesti ottaen voidaan todeta, että maksuedellytysten vastaisissa rikkomuksissa on kyse siitä, että ei toimita tukijärjestelmän tai sopimuksen oikeudellisten vaatimusten mukaisesti. Muut säännöstenmukaisuustekijät ovat erityisedellytyksiä, jotka perustuvat toimintapoliittisiin tavoitteisiin (kuten ympäristönsuojelu tai hyvät maatalouskäytännöt) tai järjestelmävaatimuksiin (kuten valvontamenettelyjen vähimmäismäärä tai määräystenmukaiset rakenteet ja menettelyt).

1.36. Tilintarkastustuomioistuin luokittelee virheet joko "kvantitatiivisesti ilmaistaviksi" tai "ei-kvantitatiivisesti ilmaistaviksi" virheiksi. Ensiksi mainitulla virheluokalla on suora ja mitattavissa oleva taloudellinen vaikutus EU:n talousarviosta rahoitettavien tilien perustana olevien toimien määrään ⁽⁴⁰⁾.

1.37. Ainoastaan kvantitatiivisesti ilmaistavat virheet otetaan huomioon, kun arvioidaan virheiden taloudellista vaikutusta koko perusjoukon kannalta. Tässä kertomuksessa virheiden esiintyvyys liittyy sekä kvantitatiivisesti että ei-kvantitatiivisesti ilmaistaviin virheisiin ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Yksityiskohtaisemmat tiedot esitetään tilintarkastustuomioistuimen internetsivustolla osoitteessa www.eca.europa.eu.

⁽⁴⁰⁾ Tämä käsittää esimerkiksi vakavat julkishankintamenettelyjen noudattamatta jättämisestä koskevat tapaukset, jotka vaikuttavat maksuedellytyksiin (ks. esimerkiksi kohta 6.17).

⁽⁴¹⁾ Kvantitatiivisesti ja ei-kvantitatiivisesti ilmaistavat virheet luokitellaan joko vähäisiksi tai vakaviksi niiden luonteen, esiintymisympäristön, taloudellisen merkityksen ja/tai tapahtumien virheitä sisältävän osuuden mukaan. Vakavilla kvantitatiivisesti ilmaistavilla virheillä tarkoitetaan virheitä, jotka ylittävät kahden prosentin rajan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yleiskatsaus vuoden 2007 tarkastustuloksiin

1.38. Tulojen, talous- ja raha-asoiden sekä hallinnollisten ja muiden menojen aloilla valvontajärjestelmiä sovelletaan kokonaisuutena tarkastellen asianmukaisesti ja moitteettomasti (ks. kohdat 4.40 ja 4.41, 10.32 ja 10.33 sekä 11.25). Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että näillä aloilla virheiden taloudellinen vaikutus on alle kaksi prosenttia kokonaismäärään nähden (ks. **taulukko 1.3**). Lisäksi pääjohtajien ja valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien lausumia koskevassa tilintarkastustuomioistuimen arvioinnissa saatiin vahvistus sille, että varauksia ei tarvinnut esittää lainkaan tai että oli tarpeen esittää vain vähäisiä varauksia (ks. kohdat 2.6, 2.7 ja 2.9 sekä **taulukko 2.1**).

1.38. Vuoden 2007 yhteenvetokertomuksen päätelmissä todetaan, että käytössä olevat sisäiset valvontajärjestelmät – vuotta 2007 koskevissa toimintakertomuksissa esitettyjä rajoituksia lukuun ottamatta – antavat riittävän varmuuden siitä, että komission toimintaan osoitetut resurssit on käytetty suunniteltuihin tarkoituksiin moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

Komissio kuitenkin myöntää, että lisäpanostus on tarpeen mm. valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien varauksissa korostettujen puutteiden ja sellaisiin varainhoidon osa-alueisiin liittyvien puutteiden korjaamiseksi, joita tilintarkastustuomioistuin ei ole pitänyt tyydyttävänä.

Taulukko 1.3 – Yhteenveto vuotta 2007 koskevassa tarkastuslausumassa (DAS) esitetyistä tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvistä tuloksista

Varainhoitovuotta 2007 koskevaan vuosikertomukseen sisältyvät erityisarvot	Vuosikertomuksen kohta	Valvontajärjestelmien toiminta	Virheprosentti
Tulot ⁽¹⁾	4.40–4.41		
Maatalous ja luonnonvarat	5.50–5.55	⁽²⁾	⁽³⁾
Koheesiopolitiikan alat	6.32		
Tutkimus, energia ja liikenne	7.40–7.41		
Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki, kehitys- ja laajentumisasiat	8.31–8.32		
Koulutus ja kansalaisuus	9.24		
Talous- ja rahoitusasiat	10.32–10.33		
Hallintomenot ja muut menot	11.25		

Yllä olevassa taulukossa esitetään yhteenveto asianomaisissa luvuissa esitetystä valvontajärjestelmien yleisarvioinnista ja yleiskuva tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tuloksista. Taulukossa painotetaan tärkeimpiä tekijöitä, mutta siinä ei pystytä esittämään kaikkia relevantteja yksityiskohtia (erityisesti valvontajärjestelmien puutteiden ja virhetyyppien osalta). Kyseisiä yksityiskohtia käsitellään itse kertomuksessa, tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslähestymistavan perustana olevaa menettelyä koskevassa osiossa (ks. kohdat 1.33–1.37).

Värikoodit

Valvontajärjestelmien toiminta

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava ⁽⁴⁾
	Riittämätön

Virheprosentti ⁽⁵⁾

	Alle 2 prosenttia (olennaisuusrajan alapuolella)
	2–5 prosenttia
	Yli 5 prosenttia

⁽¹⁾ Ks. sisältöä koskevat rajoitteet, kohdat 4.4 ja 4.9.

⁽²⁾ Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että yhdenmukainen hallinto- ja valvontajärjestelmä rajoittaa edelleenkin tehokkaasti sääntöjenvastaisten menojen riskiä, jos sitä toteutetaan asianmukaisesti ja jos myönnettyihin tukioikeuksiin perustuvien tilatukijärjestelmän maksujen tiedot on tallennettu tarkasti ja luotettavasti (ks. kohta 5.52).

⁽³⁾ Maaseudun kehittämisen alalla yleisen virhetason arvioidaan olevan suhteettoman korkea. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että EAGF-menojen virhetaso jää hieman alle 2 prosentin (ks. kohta 5.13).

⁽⁴⁾ Järjestelmät luokitellaan "osittain vaikuttaviksi", kun vain joidenkin valvontamenettelyjen arvioidaan toimivan asianmukaisesti. Tämän vuoksi niiden avulla ei kokonaisuutena kenties onnistuta vähentämään tilien perustana olevissa toiminnaissa esiintyviä virheitä hyväksyttävälle tasolle.

⁽⁵⁾ Virheprosenttia ei voida tulkita luottamusväläksi (tilastotieteellisessä mielessä). Kyseessä on tilintarkastustuomioistuimen kolmiportainen virhetasoa kuvastava intervalliasteikko.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.39. Maatalouden ja luonnonvarojen, koheesiopolitiikan, tutkimuksen, energian ja liikenteen, yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen, kehitys- ja laajentumisasioiden sekä koulutuksen ja kansalaisuuden aloilla valvontajärjestelmät ovat parhaimmillaankin ainoastaan osittain vaikuttavia (ks. kohdat 5.50–5.55, 6.32, 7.40 ja 7.41, 8.31 ja 8.32 sekä 9.25). Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että näillä aloilla virheiden taloudellinen vaikutus on yli kaksi prosenttia menojen kokonaismäärään ⁽⁴²⁾ nähden (ks. **taulukko 1.3**). Lisäksi pääjohtajien ja valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien lausumia koskevassa tilintarkastustuomioistuimen arvioinnissa saatiin vahvistus sille, että kyseisten alojen kohdalla tärkeimmät varaukset oli joko esitetty tai että ne olisi tilintarkastustuomioistuimen mukaan ollut aiheellista esittää (ks. kohdat 2.6–2.11. ja **taulukko 2.1**).

KOMISSION VASTAUKSET

1.39. Komissio pyrkii varmistamaan, että valvontajärjestelmien avulla voidaan havaita ja korjata virheet, ottaen huomioon paikalla tehtävien tarkastusten kustannukset ja hyödyt. Sen yhdenmetyt sisäisen valvonnan kehityksen luomista koskeva toimintasuunnitelma on pantu suurelta osin täytäntöön ja parannuksia on jo näkyvissä. Toimintasuunnitelman vaikutukset tuntuvat pitemmällä aikavälillä.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen osalta komissio painottaa tilintarkastustuomioistuimen huomiota, jonka mukaan virheiden todennäköisin kokonaismäärä ei poikkea merkittävästi edellisvuotisesta, kuten mainittiin sen vuoden 2006 tarkastuslausumassa. Jäsenvaltioilta saatujen valvontatilastojen mukaan virhe maatalouden tukirahaston (rahas- ton osuus maatalouden ja maaseudun kehittämisen kokonaismenoista on 85 %) lopullisten edunsaajien tasolla on alle olennaisuusrajan. Tämä vahvistaa myös vuoden 2007 osalta vuoden 2006 myönteiset tulokset, jotka tilintarkastustuomioistuin vahvisti varainhoitovuotta 2006 ⁽²⁾ koskevassa vuosikertomuksessaan. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotta 2007 koskevassa toimintakertomuksessa on tästä lisätietoja.

Yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS), joka kattaa suurimman osan maatalousmenoista, rajoittaa tehokkaasti sääntöjenvastaisten menojen riskin silloin kun järjestelmään kirjataan tarkat ja luotettavat tiedot ja järjestelmä pannaan asianmukaisesti täytäntöön.

Ne vuotta 2007 koskevat maatalouden ja maaseudun kehittämisen menot, jotka todennäköisesti jätetään tulevilla sääntöjenmukaisuuspäätöksillä ilman yhteisön rahoitusta, arvioidaan 439 miljoonaksi euroksi, johon lisätään lopullisilta edunsaajilta takaisin perittävä 152 miljoonan euron summa ⁽³⁾.

Koheesiopolitiikan osalta komissio toteuttaa parhaillaan toimintasuunnitelmaa (KOM(2008) 97 lopullinen) lujittaakseen jäsenvaltioiden järjestelmien valvontaa virheiden vähentämiseksi.

Tutkimuksen, energian ja liikenteen alan valvontastrategialla pyritään havaitsemaan ja korjaamaan virheet. Strategia pannaan täytäntöön neljän vuoden aikana, ja sen pitäisi varmistaa, että jäännösvirhe (eli korjaamatta jäävien virheiden määrä) on alle olennaisuusrajan, kuten tutkimusalan pääosaston vuotuisista toimintakertomuksista ilmenee.

⁽⁴²⁾ Maatalouden ja luonnonvarojen kohdalla yleinen virhetaso ei poikkea merkittävästi viime vuoden arvosta, mutta siinä jätetään huomioimatta tietyt vakavat virheet, joita ei voitu ilmaista kvantitatiivisesti (ks. kohta 5.13).

⁽²⁾ EUVL C 273, 15.11.2007.

⁽³⁾ Vuonna 2007 tehtiin 607 miljoonan euron rahoitusoikaisu ja jäsenvaltiot perivät 247 miljoonaa euroa takaisin lopullisilta edunsaajilta (varainhoitovuotta 2007 koskevan tilinpäätöksen liitetietojen 6 luku).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden aloilla havaitut virheet koskevat komission suorittamia ennakkomaksuja vastaavia menoja, joita on aiheutunut hankkeita toteuttaneille organisaatioille. Komission valvontajärjestelmän mukaisten ennen loppumaksujen suorittamista toteutettujen pakollisten tilintarkastusten avulla komissio voi todennäköisesti havaita ja korjata kyseiset virheet.

Koulutuksen ja kulttuurin pääosastoa koskevat virheet liittyvät edellisen oikeudellisen kehyksen puitteissa toteutettujen toimien loppumaksuihin. Vuosia 2007–2013 koskevien uusien ohjelmien laatimisessa on otettu huomioon tilintarkastustuomioistuimen aiempien vuosien suositukset, joissa kehoitetaan yksinkertaistamaan sääntöjä ja maksamaan tuki mahdollisuuksien mukaan kertasuorituksena. Näin voidaan vähentää virheiden määrää jatkossa.

Lisäksi koulutuksen ja kulttuurin pääosaston suorittamien jälkitarkastusten tulokset, joita on esitelty vuotta 2007 koskevassa pääosaston toimintakertomuksessa, eivät viittaa olennaiseen virheiden määrään.

Ks. myös vastaukset 2.8, 2.11, 5.50–5.55, 6.32, 7.41–7.42, 8.31–8.33 ja 9.25 kohtaan.

1.40. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että seuraavat tekijät olivat muuttuneet edellisiin vuosiin nähden: otoksen perusteella arvioitu virhetaso on laskenut aiemmin sisäisiin politiikkoihin⁽⁴³⁾ ja ulkoisiin toimiin⁽⁴⁴⁾ kuuluneissa toimintaloikoissa (ks. **taulukko 1.3**). Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvien maatalousalan menojen arvo on kasvanut huomattavasti, mikä johtuu siitä, että mukaan otettiin joitakin suuremman riskin menoaloja kuten oliiviöljy. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä rajoittaa edelleenkin tehokkaasti sääntöjenvastaisten menojen riskiä, jos sitä toteutetaan asianmukaisesti ja jos myönnettyihin tukioikeuksiin perustuvien tilatukijärjestelmän maksujen tiedot on tallennettu tarkasti ja luotettavasti. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan on myönteistä, että tilatukijärjestelmään on äskettäin sisällytetty uusia tukijärjestelmiä, kuten esimerkiksi oliiviöljyn tukijärjestelmät, vaikka lyhyellä aikavälillä virheiden esiintyvyys saattaa tämän vuoksi olla korkea (ks. kohta 5.52).

1.40. Komissio haluaisi myös huomauttaa koheesiopolitiikan osalta, että niiden hankkeiden osuus, joiden kohdalla virheitä ei löydetty, kasvoi, ja että tilintarkastustuomioistuimen yleisarviointi valvontajärjestelmistä parani ”ei vaikuttavasta” ”osittain vaikuttavaksi”.

Yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta komissio katsoo, että sellaisten tukiohjelmien sisällyttäminen tilatukijärjestelmään, joihin aikaisemmin liittyi suuri riski, kuten oliiviöljyala, on vähentänyt virheellisten menojen vaaraa, koska vanhasta tuotantotukijärjestelmästä on luovuttu.

⁽⁴³⁾ ”Sisäiset politiikat” kuuluvat nykyään ”tutkimuksen, energian ja liikenteen”, ”koulutuksen ja kansalaisuuden” sekä ”talous- ja raha-asioiden” toimintalohkoihin (ks. **taulukko 2.1**).

⁽⁴⁴⁾ ”Ulkoiset toimet” kuuluvat nykyään ”yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen, kehitys- ja laajentumisasioiden” toimintalohkoon (ks. **taulukko 2.1**).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.41. Tilintarkastustuomioistuin painottaa, että sen tarkastukset "maatalouden ja luonnonvarojen", "koheesiopolitiikan", "tutkimuksen, energian ja liikenteen" sekä "koulutuksen ja kansalaisuuden" aloilla osoittavat, että monimutkaisilla tai epäselvillä tukikelpoisuusehdoilla tai monimutkaisilla lakisääteisillä vaatimuksilla on huomattava vaikutus tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen ⁽⁴⁵⁾.

Yhteisön sisäisen valvonnan kehityksen vaikuttavuuden lisäämisen arviointi

Johdanto

1.42. Kohdasta 1.39 ja **taulukosta 1.3** käy ilmi, että menojen valtaosan (arvon perusteella mitattuna) kohdalla voidaan todeta, valvonta ei ole joko osittain tai lainkaan vaikuttavaa, ja että tilien perustana olevien toimien virhetaso on yhä olennainen. Tästä huolimatta vuotta 2007 koskevassa ja sitä edeltävissä vuosikertomuksissa todettiin, että:

- a) komission sisäisen valvonnan järjestelyt ovat edelleen parantuneet (vuotuiset toimintakertomukset – ks. kohdat 2.8, 2.10–2.12. ja 2.37) tai ovat edelleen korkeatasoisia (sisäisen valvonnan standardien mukaisuus – ks. kohdat 2.25 ja 2.39)
- b) komissio on edistynyt yhdennetyn sisäisen valvonnan kehityksen luomista koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa (ks. kohdat 2.29–2.36 ja 2.39)
- c) komission talousarviohallinto on parantunut viime vuosina (ks. kohdat 3.4, 3.6, 3.11, 3.15 ja 3.30–3.32).

Näitä näennäisesti ristiriitaisia huomautuksia analysoidaan seuraavissa kohdissa.

1.41. Yksinkertaistaminen on tärkeä osa komission paremman sääntelyn ohjelmaa. Jäsenvaltioiden on myös yksinkertaistettava kansallisiin ohjelmiin sisältyviä tukikelpoisuuskriteerejä. Järjestelmät ovat kuitenkin väistämättä jossain määrin monimutkaisia ja se olisi otettava huomioon siedettävää riskitasoa koskevissa keskusteluissa.

1.42. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, estääkö valvonta virheet riittävän tehokkaasti. Yhteisön sisäisen valvonnan kehikseen sisältyvät ne valvontatoimet, joita tarvitaan virheiden löytämiseksi ja korjaamiseksi, sekä ne, joiden tarkoituksena on estää virheet. Komissio arvioi tämän kehiksen vaikutusta järjestelmien tehokkuuteen kokonaisuutena tarkasteltuna.

Esimerkiksi tutkimuksen, energian ja liikenteen alan valvontastrategian, joka on esitelty yksityiskohtaisesti tutkimusalan pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa, tavoitteena on havaita ja korjata virheet niin, että kun strategia on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön neljän vuoden aikana, sen avulla varmistetaan, että jäännösvirhe on alle olennaisuusrajan.

Hyväksyttävän jäännösriskin (virheet, jotka jäävät korjaamatta) tasoa tarkastellaan vuoden 2008 loppupuolella komission tiedonannossa.

⁽⁴⁵⁾ Esimerkiksi usein monimutkaisten tukikelpoisuusehtojen vuoksi virheitä esiintyy huomattavasti useammin tilintarkastustuomioistuimen tarkastamisissa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (EAFRD) perustana olevissa toiminna kuin tilintarkastustuomioistuimen tarkastamisissa, Euroopan maatalouden tukirahastosta (EAGF) rahoitettavissa toiminna. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että EAGF-menojen virhetaso jää hieman alle 2 prosenttiin. Sitä vastoin EAFRD-menojen virhetason arvioidaan olevan huomattavasti yli 2 prosenttia (ks. tämän vuosikertomuksen kohta 5.13 ja varainhoitovuotta 2006 koskevan vuosikertomuksen kohta 1.42).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valvontakehys ⁽⁴⁶⁾

1.43. Talousarvio käsittää maksuja miljoonille yksittäisille lopullisille edunsaajille. Maksuperusteena on, että lopulliset edunsaajat noudattavat laissa ja asetuksissa esitettyjä ehtoja (esim. edunsaajan on noudatettava tai menojen on vastattava joskus monimutkaisiakin tukikelpoisuussääntöjä) ja että tilien perustana olevat toimet ja/tai menot ovat olemassa ja oikeellisia. Joistakin näistä rahoitusehdoista määrätään yhteisön säännöissä (mukaan luettuina yleisesti sovellettavat säännöt, kuten julkishankintoja koskevat direktiivit), ja joistakin päättävät jäsenvaltiot. Lopullisille edunsaajille maksetaan joko suoraan (jos kyse on suorasta hallinnoinnista) tai korvaamalla jäsenvaltioiden viranomaisten ilmoittamia tukikelpoisia menoja (erityisesti jos kyse on yhteisestä hallinnoinnista).

1.44. Maksut ovat laillisia ja asianmukaisia, kun nämä edellytykset täyttyvät, ja kun oikeat edunsaajat saavat oikeat määrät oikeaan aikaan. Tämä edellyttää asianmukaista valvontaa. Komission vastuulla on varmistaa, että talousarviovarat käytetään asianmukaisesti – menot ovat laillisia ja asianmukaisia ja kustannustehokkaita. Menoista noin 80 prosentin kohdalla – koheesiopolitiikan ja maatalouden aloilla – täytäntöönpanotehtävät jaetaan jäsenvaltioiden kanssa, mikä käytännössä merkitsee sitä, että jäsenvaltioiden velvollisuutena on valita rahoitettavat hankkeet, suorittaa maksut ja käyttää valvontajärjestelmiä, jotka takaavat vaikuttavan riskienhallinnan, sekä raportoida tuloksista.

1.45. On olemassa lukuisia tekijöitä, jotka vaikuttavat siihen, esiintyykö virheitä tai voidaanako valvontajärjestelmillä ehkäistä tai havaita ja korjata virheet. Näitä ovat mm. seuraavat tekijät: tukikelpoisuussääntöjen ja edunsaajaa koskevien velvoitteiden monimutkaisuus ja niiden tunnettuus edunsaajien keskuudessa, ilmoitusten teko- ja käsittelytapa, tarkastusten määrä ja laajuus, liikaa menoja ilmoittaneille edunsaajille määrättyjen seuraamusten laajuus virhetapauksissa sekä valvontamenettelyjen näkyvyys ja varoittava vaikutus. Virheriskiä vähentävät hyvin suunnitellut säännöt ja asetukset, jotka ovat selkeästi tulkittavissa ja joiden soveltaminen on yksinkertaista.

⁽⁴⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004 ”yhtenäisestä tarkastusmallista” (single audit) (sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus) (EUVL C 107, 30.4.2004).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

1.46. Hallinnointitavasta riippumatta valvontajärjestelyt vastaavat kehystä, joka koostuu kolmesta yleisestä toimintatasosta:

- a) *ensimmäisen tason* valvontamenettelyillä tarkastetaan, täyttyvätkö lopulliset edunsaajat lakisääteiset velvoitteet
- b) *toisen tason* valvontamenettelyillä tarkastetaan ensimmäisen tason valvontamenettelyjen vaikuttavuus ja
- c) komission *yleisellä valvonnalla* varmistetaan, että jäsenvaltiot ja/tai komission pääosastot huolehtivat talousarviohallintoon liittyvistä velvoitteistaan ja vastuualueistaan ⁽⁴⁷⁾.

Miten eri valvontatasoilla toimitaan?

1.47. EU-menojen luonteen vuoksi pääasiallinen virheriski liittyy lopulliseen edunsaajaan, joka tarkoituksella, huolimattomuut-taan tai tahattomasti ilmoittaa korvattavaksi menoja, jotka eivät oikeuta tukeen, koska ne eivät täytä lakisääteisiä ehtoja tai niitä ei ole asianmukaisesti dokumentoitu tai ne on laskettu väärin. Tästä saatiin osoitus sekä tilintarkastustuomioistuimen aiemmin esittä-mistä että tähän vuosikertomukseen liittyvistä tarkastushavain-noista (ks. kohdat 5.12–5.16., 6.22–6.27., 7.14–7.22., 8.9, 9.8–9.11. ja 10.16–10.19.). Pääasiallinen riski ei ainoastaan ole tällä tasolla, vaan usein on niin, että virheet voidaan havaita luot-tettavasti ainoastaan tällä tasolla eli paikalla. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakirjoihin perustuvat tarkastukset ovat vain osittain vaikut-tavia. Tästä syystä ja myös siksi, että joka vuosi suoritetaan mil-joonia maksuja, ensimmäisen tason valvontamenettelyt ovat kalliita toteuttaa, koska niiden kokonaiskustannukset ovat suoa-raan verrannollisia niiden kattavuuteen.

1.48. Tällä tasolla tarkastetaan yksittäisistä ilmoituksista pai-kalla usein vain pieni osa (tavallisesti 5–10 prosenttia vuodessa alasta riippuen). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi maatalous-alan (ks. kohdat 5.27, 5.28, 5.30–5.32. ja 5.34–5.36.) ja kohee-siopolitiikan (ks. kohta 6.29) alojen tarkastuksissa puutteita, jotka vastaavat jäsenvaltioiden viranomaisten tasolla ilmeneviä puut-teita. Heikkolaatuista ensimmäisen tason valvontamenettelyjä havaittiin myös niissä tapauksissa, joissa kyse oli suorasta hallin-noinnista, mukaan lukien tutkimusalan edunsaajille suoritettuja korvauksia koskevat komission tarkastukset, jotka eivät toimineet tyydyttävällä tavalla (kohdat 7.29 ja 7.30). Myös yksittäisiä menoilmoituksia koskevat riippumattomien tarkastajien toimit-tamat tarkastukset olivat laadultaan huonoja (ks. koh-dat 7.32–7.33. ja 10.29–10.30.).

1.47. Komissio on samaa mieltä siitä, että asiakirjoihin perustuvilla tarkastuksilla voidaan ainoastaan osittain estää virheet. Tämän vuoksi komission sisäisen valvonnan kehityksellä varmistetaan menojen laillisuus ja asianmukaisuus useaksi vuodeksi lukuisien paikalla tehtävien tarkas-tusten avulla.

Ks. myös vastaukset 5.12–5.16, 6.23–6.27, 7.15–7.22, 8.9, 9.8–9.10 ja 10.16 kohtaan.

1.48. Vaikka on totta, että paikalla tehtävät tarkastukset koskevat harvoin kaikkia ohjelman edunsaajia, lakisääteiset hallinnolliset tarkas-tukset koskevat aina kaikkia yksittäisiä menoilmoituksia. Näin siksi, että paikalla tehtävät tarkastukset ovat liian kalliita.

Rakennetoimiin liittyvien menojen ensimmäisen tason paikalla tehtäviä tarkastuksia suositellaan tehtäväksi paljon useammin kuin mitä tilin-tarkastustuomioistuin esittää, kuten ilmenee hyvästä hallinnon tarkas-tuksia koskevasta käytännöstä vuosiksi 2000–2006 annetusta asiakirjasta.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat ensi sijassa vir-heitä, jotka voidaan havaita vain paikalla tehtävissä tarkastuksissa. Ne ovat kuitenkin liian kalliita, jotta niitä voitaisiin tehdä aina ennen jokai-sen menoilmoituksen maksamista. Edunsaajilta voidaan edellyttää, että ne liittyvät lopulliseen menoilmoitukseen riippumattoman tilintarkasta-jan antaman todistuksen.

⁽⁴⁷⁾ Komission yleinen valvonta saattaa myös perustua ensimmäisen ja toisen tason tarkastuksiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tutkimuksen, energian ja liikenteen alalla valvontajärjestelmiä on vahvistettu huomattavasti, sillä kuudennessa puiteohjelmasta alkaen vaaditaan tarkastuslausunto.

Komissio on samaa mieltä siitä, että kuudennen puiteohjelman tarkastuslausunnot eivät ole kaikilta osin tyydyttäviä, kun otetaan huomioon jäljelle jäävien, tarkastuksissa ilmenevien virheiden määrä. Siitä huolimatta kuudennessa puiteohjelmassa havaittujen virheiden kokonaismäärä on alhaisempi kuin viidennen puiteohjelman varmentamattomissa menoilmoituksissa havaittujen virheiden määrä. Tämä osoittaa, että tarkastuslausuntojen avulla menoilmoitusten oikeellisuus on lisääntynyt.

Seitsemättä puiteohjelmaa varten komissio on parantanut tarkastuslausuntojen luotettavuutta entisestään käyttämällä ”sovittuja menettelyjä”, laatimalla lausunnon antavien tarkastajien työstä yksityiskohtaisen kuvauksen ja kehottamalla varmentamaan kustannuslaskentamenetelmät vapaaehtois pohjalta.

1.49. Ensimmäisen tason valvontamenettelyjen luonteen vuoksi huonoa suoritusta tällä tasolla ei voida korvata suoraan toisen tason valvontamenettelyillä. Toisen tason valvontamenettelyjen vaikuttavuus riippuu siis eritoten siitä, pystytäänkö niiden avulla varmistamaan asianmukaiset ensimmäistä tasoa koskevat valvontajärjestelyt eikä niinkään siitä, havaitaanko ja korjataan niiden avulla yksittäisiä virheitä. Tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2007 koskevan tarkastustyön perusteella havaittiin jälleen, että jäsenvaltioiden toimittamilla toisen tason tarkastuksilla ja komission ⁽⁴⁸⁾ tarkastuksilla ei saavuteta toivottua vaikuttavuustasoa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita esimerkiksi seuraavilla osa-alueilla:

a) maatalousalan sääntöjenmukaisuutta koskevat komission tarkastukset (ks. kohdat 5.47 ja 5.48)

1.49. *Komission toteuttamien valvontatoimien tarkoituksena on parantaa hallinto- ja valvontajärjestelmiä virheiden ehkäisemiseksi tai niiden havaitsemiseksi ja korjaamiseksi, kuten tilintarkastustuomioistuin suosittelee, ja varmistaa, että vaaditut korjaustoimenpiteet toteutetaan. Niiden tarkoituksena ei ole yksittäisten virheiden havaitseminen.*

a) *Tilintarkastustuomioistuimen 5.47 ja 5.48 kohdassa esittämät havainnot kuuluvat luontaisesti maatalousalan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmekanismiin eikä niitä sen vuoksi voida katsoa mekanismin puutteiksi. Komissio katsoo, että kyseinen mekanismi toimii hyvin ja sillä saavutetaan tavoite, jota varten se on suunniteltu. Mekanismin tarkoituksena on, että ilman yhteisörahoitusta jätetään menot, joita ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti.*

Jos sääntöjenmukaisuustarkastuksessa havaitaan, että edunsaajille on suoritettu maksuja aiheuttomasti, jäsenvaltioiden on toteutettava asianomaisiin edunsaajiin kohdistuvia perintätoimia. Kuitenkin myös silloin, kun varojen periminen takaisin edunsaajalta ei ole tarpeen, koska rahoitusoikeus ei koske aiheuttomia maksuja vaan ainoastaan jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteita, oikaisut ovat tärkeä keino parantaa jäsenvaltioiden järjestelmiä ja tällä tavoin estää maksujen suoritus edunsaajille sääntöjen vastaisesti tai havaita ja periä takaisin tällaiset maksut.

Katso myös vastaukset 5.47 ja 5.48 kohtaan.

⁽⁴⁸⁾ Tällä ei tarkoiteta komission sisäisen tarkastuksen osastoa eikä sisäisen tarkastuksen yksiköitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) koheesiopolitiikan alan menoja koskevat tarkastukset (ks. kohdat 6.30 ja 6.31)
- c) tutkimuksen, energian ja liikenteen alojen tilien jälkitarkastukset (ks. kohta 7.34) ja
- d) hallinnon laatua ja siihen liittyviä seurantakäyntejä koskevat ennakkotarkastuslausumat (ks. kohdat 9.16, 9.17 ja 9.20).

1.50. Puutteellisia ensimmäisen ja toisen tason valvontamenetelyjä ei voida korvata komission valvonnalla. Tämän valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että ensimmäisen ja toisen tason valvontajärjestelyt ovat asianmukaisia ja että niitä käytetään vaikuttavalla tavalla. Alemmilla tasoilla olevat puutteet olisi yksilöitävä (esimerkiksi pääosastojen pääjohtajien vuotuisissa toimintakertomuksissa), ja puutteiden korjaamiseksi olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin (ks. kohta 2.40). Valvontaa suoritetaan sekä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitavista menoista vastaavissa pääosastoissa että yksittäisten pääosastojen osalta komission ylimällä tasolla.

1.51. Valvontaprosessia haittaavat tekijät, joilla on suora yhteys edunsaajien määrään, sääntöjen monimutkaisuuteen, vaikeuteen tarkastaa säännönmukaisuutta sekä rahoitusoikaisujen ja seuraamusten varoittavaan vaikutukseen.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Komissio katsoo, että useimmissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuimen koheesiopolitiikan alaa koskevat tarkastukset johtivat tehokkaisiin korjaustoimenpiteisiin ja toiminnallisesti hyödyllisiin tuloksiin. Lisäksi toimivaltaisten pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetään yksityiskohtaisesti tarkastustoiminnan tulokset, erityisesti korjaustoimet, maksujen keskeytykset ja rahoitusoikaisut.

Katso myös vastaukset 6.30 ja 6.31 kohtaan.

- c) Tutkimusalan pääosastot lisäsivät huomattavasti tarkastuksiaan vuonna 2007, ja ne ovat saavuttaneet vuositavoitteensa.

Huomio kohdistuu nyt havaittujen virheiden korjaamiseen. Tutkimusalan pääosastot pyrkivät aktiivisesti parantamaan valvontakeinoja ja ne aikovat antaa tarkemmat hallinto- ja rahoitusohjeet. Niillä pyritään parantamaan takaisinperintämenettelyn tehokkuutta ja kattavuutta (mukaan lukien tilintarkastustuomioistuimen havaintojen ekstrapolointi ja jatkotoimet).

- d) Oikeuden, vapauden ja turvallisuuden pääosasto on parantanut ohjeistustaan ja laatinut toimintasuunnitelman seurantakäyntien viimeistelemiseksi. Katso vastaukset 9.16, 9.17 ja 9.20 kohtaan.

1.50. Jäsenvaltioiden maatalousalan hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteet havaitaan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, ja niiden perusteella jäsenvaltioilta voidaan edellyttää rahoitusoikaisuja. Oikaisut ovat tärkeä keino parantaa jäsenvaltioiden järjestelmiä. Niiden tavoitteena on ehkäistä sääntöjenvastaisia maksuja edunsaajille tai havaita ja periä takaisin tällaiset maksut.

Koheesiopolitiikan alalla komissio toimii tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti. Se kohdentaa tarkastukset ensimmäisen tason valvontamenettelyjen parantamiseen ja panostaa ennalta ehkäiseviin toimintoihin, kuten parhaita käytänteitä koskevat ohjeet ja kansallisten viranomaisten koulutus. Se pyrkii myös vähentämään puutteellisten järjestelmien riskiä rahoitusoikaisujen avulla. Komissio yksilöi järjestelmät, joissa on merkittäviä puutteita, ja esittää kyseisten pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa korjaustoimenpiteitä puutteiden korjaamiseksi.

Katso myös 2.40 kohtaan annettu vastaus.

1.51. Nämä ovat tiettyihin toimintaloikiin luontaisesti liittyviä riskejä, jotka on otettava huomioon valvontastrategiaa laadittaessa, erityisesti monivuotisten ohjelmien yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valvontamenettelyistä aiheutuvat kustannukset ja niistä saatava hyöty olisi tasapainotettava ja hyväksyttävä

1.52. Tilintarkastustuomioistuimen antamassa lausunnossa nro 2/2004 suositetaan, että yhteisön menojen hallinnoinnissa käytettävien valvontajärjestelmien avulla olisi saavutettava asianmukainen tasapaino valvontamenettelyjen kustannusten ja niistä saatavan hyödyn välille, jotta tapahtumien virheriski (jäännösriski) saataisiin kohtuulliselle tasolle. Tämän edellytyksenä on, että kaikki talousarvioprosessiin osallistujat hyväksyvät seuraavat seikat:

- a) Kaikkia lopullisia edunsaajia ei voida tarkastaa paikalla ja täten jonkinlainen virheisiin liittyvä jäännösriski on aina olemassa. Tärkeintä on saada riski asianmukaiselle (hyväksyttävälle) tasolle ottamalla huomioon eri menotyyppien luonne, nykysääntöjen monimutkaisuus ja käytettävissä olevien seuraamusten varoittava vaikutus.
- b) Valvontakustannuksilla on merkitystä sekä EU:n talousarvion että jäsen- tai edunsaajavaltioiden kannalta.
- c) Menojen ja yksittäisten menoalojen jäännösriskin välinen tasapaino on niin tärkeä, että se olisi hyväksyttävä poliittisella tasolla (päätöksen tekisivät talousarvio-/vastuuvapausviranomaiset) unionin kansalaisten puolesta.
- d) Jos järjestelmää ei voida panna täytäntöön tyydyttävällä tavalla siten, että menot olisivat hyväksyttävällä tasolla ja riski siedettävä, järjestelmän käyttöä olisi harkittava uudelleen.

1.53. Jos sisäisen valvonnan kehys luotaisiin näiden järkevien periaatteiden pohjalta, valvontajärjestelmät voitaisiin määritellä sen mukaan, mitä niiden avulla on määrä saavuttaa ⁽⁴⁹⁾ (suoritetavoitteet). Lisäksi olisi mahdollista määritellä kriteerit, joita sovelletaan järjestelmien toiminnan arviointiin ja tarkastukseen.

1.54. Tilintarkastustuomioistuin kannustaa komissiota saattamaan päätökseen analyysinsä, joka koskee valvontamenettelyjen kustannuksia ja menoalojen erilaisia toimintariskitasoja ⁽⁵⁰⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että realistisesta, avoimesta, järkevästä ja kustannustehokkaasta lähestymistavasta riskienhallintaan olisi etua niin osallistujille kuin edunsaajillekin.

1.52. Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa 2/2004 esitettyihin suosituksiin ja panee ne täytäntöön toimintasuunnitelmassaan yhdenntetyn sisäisen valvonnan kehityksen luomiseksi, kuten ilmenee sen seurantakertomuksesta (KOM(2008) 110 lopullinen). Komissio jatkaa valvonnasta aiheutuvien kustannusten ja siitä saatavien hyötyjen tarkastelua toimintasuunnitelman 10 kohdan mukaisesti ja käynnistää uudelleen keskustelun hyväksyttävästä riskistä vuoden 2008 lopulla.

- b) Erityisesti paikalla tehtävistä tarkastuksista aiheutuvat kustannukset ovat suuret.

1.53. Komissio tarkastelee tätä ehdotusta. Koheesiopolitiikan alaa koskevissa ohjeissa edistetään jo nyt tuloksiin suuntautunutta lähestymistapaa, joka perustuu virheiden määrän ja vaihtelun kirjaamiseen. Vaatimus seurata virheiden määriä ja ilmoittaa niistä on pakollinen lainsäädännössä kaudella 2007–2013. Maatalouden alalla yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaisten tarkastusten tuloksia seurataan tiiviisti.

⁽⁴⁹⁾ Myös jäännösriskin osalta suoritettavat tavoitteet eikä niinkään nykykäytännön mukaisesti panokset (toisin sanoen tarkastettavien menoilmointusten prosentuaalinen osuus) (ks. kohta 2.42, alakohta b).

⁽⁵⁰⁾ Komissio julkaisee aihetta koskevan tiedonannon lokakuussa 2008.

TOINEN LUKU

Komission sisäinen valvonta

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	2.1
Komission kannanottoja koskevat tarkastushavainnot	2.2—2.23
Komission yhteenvetokertomus	2.2—2.5
Pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	2.6—2.23
Laadintamenettely	2.8
Pääjohtajien lausumat	2.9—2.14
Laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat indikaattorit	2.15
Vuotuisten yhteenvetojen perusteella saatava varmuus	2.16—2.20
Olennaisuuskriteerit ja varaumien määrittämisperusteet	2.21—2.23
Komission sisäisen valvonnan standardit	2.24—2.28
Perusvaatimusten noudattaminen	2.25
Vaikuttavuus vuoden 2007 lopussa	2.26
Vaikuttavuus ja siirtyminen tarkistettuihin standardeihin	2.27—2.28
Toimintasuunnitelma	2.29—2.36
Yleisarvio	2.29
Toimien arviointi	2.30—2.33
Toimien täytäntöönpano edistynyt ...	2.30
... yhtä huomattavaa poikkeusta lukuun ottamatta	2.31—2.33
Ensimmäinen arvio toimintasuunnitelman vaikutuksista	2.34—2.36
Yleiset päätelmät ja suositukset	2.37—2.42
Päätelmät	2.37—2.40
Suositukset	2.41—2.42

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

2.1. Tässä luvussa tarkastellaan, kuinka hyvin komissio onnistui vuonna 2007 lisäämään pääosastojensa valvontajärjestelmien vaikuttavuutta EU:n talousarviosta rahoitettujen toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Luvussa analysoidaan erityisesti, missä määrin

- a) tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot tukevat pääjohtajien vuotuisiin toimintakertomuksiin ja lausumiin sekä komission yhteenvetokertomukseen sisältyviä johdon antamia tietoja (kohdat 2.2–2.14);
- b) komissio on onnistunut lisäämään laillisuudesta ja asianmukaisuudesta saatavaa varmuutta hyödyntämällä indikaattoreita, tarkoituksenmukaisia olennaisuusperusteita ja vuotuisia yhteenvetoja (kohdat 2.15–2.23);
- c) komissio on edistynyt sisäisen valvonnan standardien ja yhdennetyn sisäisen valvonnan kehyksen täytäntöönpanossa ja missä määrin se on pystynyt osoittamaan niiden vaikutuksen varainhoitovuoden 2007 menoihin (kohdat 2.24–2.36).

2.1.

- c) Käytössä olevat sisäiset valvontajärjestelmät – vuotta 2007 koskeissa toimintakertomuksissa esitetyt rajoituksia lukuun ottamatta – antavat riittävän varmuuden siitä, että komission toimintaan osoitetut resurssit on käytetty suunniteltuihin tarkoituksiin moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen. Käyttöön otetut valvontamenettelyt ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavaintojen seuranta tarjoavat riittävät takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

Komissio toteuttaa toimia parantaakseen sisäistä valvontajärjestelmäänsä omien kokemustensa perusteella ja ratkaistakseen tilintarkastajien havaitsemat ongelmat. Vuonna 2007 tarkistettiin tehokkaan hallinnoinnin sisäisen valvonnan standardeja, jatkettiin yhdennetyn sisäisen valvonnan kehyksen luomiseksi laaditun toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa ja tarkistettiin vuotuisia toimintakertomuksia koskevia suuntaviivoja.

Komissio käsittelee muun muassa valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien tekemissä varaumissa esittämiä kysymyksiä. Komissio esittää selkeämmin syyt, joiden vuoksi tietyt EY:n perustamissopimuksen nojalla tilintarkastustuomioistuimen laatimassa vuotuisessa kertomuksessa esitetyt näkemykset ja johdon monivuotiset tavoitteet poikkeavat toisistaan. Johdon kertomuksissa otetaan huomioon toimenpiteet, joilla havaitaan ja oikaistaan vuoden aikana tapahtuneet virheet.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

KOMISSION KANNANOTTOJA KOSKEVAT
TARKASTUSHAVAINNOT**Komission yhteenvetokertomus**

2.2. Hyväksymällä yhteenvetokertomuksen komissio ottaa poliittisen vastuun pääjohtajien suorittamasta talousarvion toteuttamisesta ⁽¹⁾. Komission mukaan "käyttöön otetut valvontamenettelyt tarjoavat riittävät takeet niiden toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta, joista komissiolla on EY:n perustamissopimuksen 274 artiklasta johtuva kokonaisvastuu".

2.3. Komissio on kuitenkin tietoinen siitä, että lisätoimet ovat tarpeen useiden puutteiden korjaamiseksi; esimerkkeinä voidaan mainita valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien varaumissa mainitut puutteet sekä puutteet, jotka liittyvät sellaisiin talousarvioaloihin, joiden toimintaa tilintarkastustuomioistuin ei pitänyt tyydyttävänä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tiettyjen varaumien sisällön pitäisi olla laajempi kuin komission pääjohtajat ovat esittäneet (kohta 2.12 ja **taulukko 2.1**).

2.3. Komissio panee tyytyväisyydellä merkille taulukossa 2.1 esitettyä parannetun arvion, joka koskee pääjohtajien vuoden 2007 toimintakertomuksissa antamaa todentavaa aineistoa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumien päätelmiä varten.

Komissio katsoo, että potentiaalisten varaumien kattavuus vastaa sen laatimia kriteereitä (ks. 2.12 kohtaan annettu vastaus).

Yhteenvetokertomuksessa otetaan huomioon pääjohtajien vuoden 2007 toimintakertomuksissa esittämät varaumat ja tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuoden 2006 vuosikertomuksessa tekemät huomiot. Komissio toteaa, että käytössä olevat sisäiset valvontajärjestelmät – vuotta 2007 koskevissa toimintakertomuksissa esitetyjä rajoituksia lukuun ottamatta – antavat riittävän varmuuden siitä, että sen toimintaan osoitetut resurssit on käytetty suunniteltuihin tarkoituksiin moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen.

⁽¹⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle – Yhteenveto komission hallintosaavutuksista vuonna 2007, KOM(2008) 338 lopullinen, 4.6.2008.

Taulukko 2.1 – Komission pääosastojen vuotuisista toimintakertomuksista saatava todentava aineisto tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman kannalta

Toimintalo- koryhmä ⁽¹⁾	Merkittävimmät pääjohtajien esittämät varaukset (sisältyvät lausumiin)	2005	2006	2007		Tilintarkastustuomiois- tuimen näkemys merkittävimpien varaumien vaikutukses- tapääjohtajien ilmaisemaan varmuuteen ⁽²⁾			Muut tilintarkastustuomioistuimen ja/tai komission havaitsemat merkittävät puutteet (eivät sisälly lausumiin)	2005	2006	2007		Vuotuisesta toimintakertomuk- sesta tilintarkastustuomioistui- men päätelmiin saatu todentava aineisto ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Maatalous ja luonnonvarat	— Yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän riittämätön täytäntöönpano Kreikassa	×	×	×	}				— Maaseudun kehittämiseen liittyvät hallinto- ja valvontajärjestelmät jäsenvaltioissa		×		}	B ⁽⁵⁾ C ⁽⁶⁾	B ⁽⁵⁾ C ⁽⁶⁾	B
	— Maaseudun kehittämisenot			×		B	B	B	— Kalavaroihin liittyvät valvonta-, tarkastus- ja seuraamusjärjestelmät: pyyntitiedot puutteelli- sia ja epäluotettavia, tarkastusjärjestelmien avulla ei saada varmuutta			×				
Koheesio	— Euroopan sosiaalirahasto: hallinto- ja valvonta- järjestelmät jäsenvaltioissa (2000/2006)	×	×	×	}				— Ohjelmakauden 1994–1999 päättämiseen liit- tyvät riskit ja/tai olennaiset puutteet asetuksen (EY) N:o 2064/97 täytäntöönpanossa	×			}			
	— EAKR: hallinto- ja valvontajärjestelmät (2000/2006)	×	×	×					— Hallinto- ja valvontajärjestelmät jäsenvaltioissa (2000/2006) ⁽⁴⁾	×	×			C	C	B
	— INTERREG: hallinto- ja valvontajärjestelmät (2000/2006)			×		B	B	B								
	— Koheesiorahasto: hallinto- ja valvontajärjestel- mät (2000/2006)	×	×	×												
Tutkimus, energia ja lii- kenne	— Riittämätön varmuus / kansallisten elinten toteuttamaan hallinnointiin liittyv puutteita	×	×	×	}				— Virheiden esiintyvyys kuudennessa tutkimuksen puiteohjelmassa ⁽⁴⁾	×			}			
	— Ei riittävästi todentavaa aineistoa sen määrittä- miseksi, mikä on menoilmoitusten oikeelli- suutta koskeva jäljelle jäävien virheiden taso	×	×	×		B	B	B						B	B	B
	— Virheiden esiintyvyys (tukikelpoisuus) tutki- mussovimuksia koskevissa menoilmoituksissa	×	×	×												

Toimintalohkoryhmä ⁽¹⁾	Merkittävimmät pääjohtajien esittämät varaukset (sisältyvät lausumiin)	2005	2006	2007		Tilintarkastustuomioistuintuimen näkemys merkittävimpien varauksien vaikutuksesta pääjohtajien ilmaisemaan varmuuteen ⁽²⁾			Muut tilintarkastustuomioistuintuimen ja/tai komission havaitsemat merkittävät puutteet (eivät sisälly lausumiin)	2005	2006	2007		Vuotuisesta toimintakertomuksesta tilintarkastustuomioistuintuimen päätelmiin saatu todentava aineisto ⁽³⁾		
						2005	2006	2007						2005	2006	2007
Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat	- YK:n Kosovon väliaikaishallinnon neljanteen toimialaan liittyvän EU:n rahoitusosuuden täytäntöönpanoon osallistuvan sopimuspuolen oikeudellinen asema ja vastuualueet - PHARE: Phare-varojen hallinnointiin liittyy mahdollisesti sääntöjenvastaisuuksia tietyissä Bulgariassa toimivissa täytäntöönpanovirastoissa	x		x	}	A	A	A	Tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevia valvontajärjestelmiä on kehitettävä täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tasolla, jotta ne olisivat täysin toimintakunnossa		x	x	}	B	B	B
Koulutus ja kansalaisuus	- Jäsennelty jälkitarkastusjärjestelmä ja pääosastossa paikan päällä toimitettavat tarkastukset puuttuivat; edustustojen tarkastukset koskivat vain 10:tä kuukautta 12:sta - Euroopan pakolaisrahaston hallinto- ja valvontajärjestelmässä oli puutteita Italiassa ohjelma-kausilla 2000–2004 ja 2005–2007 - Tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta saatiin rajallinen varmuus 14 jäsenvaltiossa Euroopan pakolaisrahaston toisen vaiheen yhteydessä (2005–2007) - Puutteita Euroopan pakolaisrahaston hallinto- ja valvontajärjestelmissä	tieto puuttuu ⁽¹⁾			}	tieto puuttuu		B	Komissio arvioi puutteellisesti jäsenvaltioiden elinikäisen oppimisen ohjelman yhteydessä toimitettavia ennakkoilmoituksia	tieto puuttuu		x	}	tieto puuttuu		B
Talous- ja rahoitusasiat	- On mahdollista, että täydentävyyttä koskevat vaatimukset eivät täyty riittävässä määrin erään ulkoisen elimen toteuttaman rahoitustoimen yhteydessä - Tutkimusalan kuudennen puiteohjelman (FP6) menoilmoitusten oikeellisuutta koskeva jäljelle jäävien virheiden taso - Eurooppalaisten standardointitoimien rahoitus toimii epätydyttävästi	tieto puuttuu ⁽¹⁾			}	tieto puuttuu		B		tieto puuttuu			}	tieto puuttuu		A
Hallintomenot	Sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpano EU:n lähetystöissä	x	x		}	A	A	A	Puutteita EU:n lähetystöjen valvontajärjestelmissä ⁽⁴⁾		x		}	A	A	A

Selitys:

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin on päättänyt ryhmitellä tarkastuslausumaan liittyvät erityisarvioinnit uudelleen toimintalohkoryhmittäin. Ryhmät vastaavat tämän vuosikertomuksen lukuja, mutta eivät kaikissa tapauksissa ole välttämättä suoraan verrattavissa tietoihin, jotka on annettu vastaavassa taulukossa tilintarkastustuomioistuintuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2006.

⁽²⁾ Tilintarkastustuomioistuintuimen näkemys merkittävimpien varauksien vaikutuksesta pääjohtajien antamaan lausumaan:

A: on saatu kohtuullinen varmuus siitä, että sisäisen valvonnan järjestelmillä voidaan varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus eikä esinny tarvetta esittää huomautuksia tai esitettävät huomautukset ovat merkitykseltään vähäisiä.

B: kohtuullinen varmuus, mutta sisäisen valvonnan järjestelmässä havaittujen puutteiden perusteella esitettiin huomautuksia.

C: varmuutta ei saatu.

⁽³⁾ Vuotuisesta toimintakertomuksesta tilintarkastustuomioistuintuimen päätelmiin saatu todentava aineisto:

A: todentava aineisto riittää tilintarkastustuomioistuintuimen DAS-päätelmien pohjaksi (selkeä ja yksiselitteinen).

B: todentava aineisto riittää tilintarkastustuomioistuintuimen päätelmien pohjaksi korjausten jälkeen.

C: ei todentavaa aineistoa tilintarkastustuomioistuintuimen päätelmien pohjaksi.

⁽⁴⁾ Siitä huolimatta, että sisältyy vuotuisiin toimintakertomuksiin.

⁽⁵⁾ YMP-menot tapauksissa, joissa IACS-järjestelmää on sovellettu asianmukaisesti.

⁽⁶⁾ YMP-menot, jotka eivät kuulu IACS-järjestelmään tai tapauksissa, joissa IACS-järjestelmää ei ole sovellettu asianmukaisesti.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.4. Rakennerahastojen osalta komissio toteaa esittäneensä koostetut luvut kansallisella tasolla tehdyistä rahoitusoikaisuista, jotka on toteutettu jäsenvaltioiden suorittamien maksujen peruutusten ja takaisinperinnän muodossa ⁽²⁾. Komission pitäisi kuitenkin painottaa yhteenvetokertomuksessaan enemmän jäsenvaltioiden toimittamissa tiedoissa esiintyviä puutteita ja epäjohtonmukaisuuksia. Tietojen laadun parantamiseen tähtääviä toimenpiteitä ei näin ollen pidä rajata ainoastaan komissioon – kuten yhteenvetokertomuksessa esitetään – vaan ne on ulotettava myös jäsenvaltioihin (ks. myös kohdat 1.42, 2.31–2.33 ja 3.26–3.28).

2.5. Komission oma arviointi poikkeaa joidenkin monivuotisten tavoitteiden tapauksessa tilintarkastustuomioistuimen arviosta. Komissio esimerkiksi arvioi saavuttaneensa tavoitteet, jotka koskevat vaikuttavan sisäisen valvonnan järjestelmän luomista sekä tilintekovelvollisuuden edistämistä vuotuisten toimintakertomusten avulla. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että vaikka sisäisen valvonnan standardit on pantu täytäntöön, joidenkin valvontajärjestelmien vaikuttavuus virheiden estämisen tai havaitsemisen ja korjaamisen kannalta ei ole vielä arvioitavissa (ks. myös kohta 2.26). Lisäksi tiettyjen vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettävien varaumien sisältöä ja kattavuutta olisi laajennettava, jotta niiden mahdollinen vaikutus kävisi täysin ilmeiseksi (ks. kohta 2.12).

KOMISSION VASTAUKSET

2.4. Rakennerahastojen vuoden 2006 vuosikertomuksen liitteessä, johon yhteenvetokertomuksessa (KOM(2008) 338 lopullinen) viitataan, ja vuoden 2007 tilinpäätöksessä todetaan, että jäsenvaltioilta saaduissa tiedoissa on puutteita ja epäjohtonmukaisuuksia.

Vuoden 2007 yhteenvetokertomuksessa toistetaan komission sitoumus (ks. 3.1 jakso) raportoida Euroopan parlamentille neljännesvuosittain, kuinka komission valvontatehtävän vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä laaditun toimintasuunnitelman täytäntöönpano etenee (KOM(2008) 97 lopullinen). Neljännesvuosittain annettavissa kertomuksissa on tietoja muun muassa komission suorittamista rahoituskorjauksista ja takaisinperinnästä yhteisen hallinnoinnin alalla. Toisessa neljännesvuosikertomuksessa on tietoja jäsenvaltioiden suorittamista edellisen vuoden maksujen peruutuksista ja takaisinperinnästä, josta raportoidaan vuonna 2008. Komission toimintasuunnitelmaan kuuluu toimia, joilla pyritään parantamaan jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laatua.

Katso myös vastaukset 2.32, 2.33, 3.26, 3.27 ja 3.28 kohtaan.

2.5. Komissio arvioi yhteenvetokertomuksessaan (KOM(2008) 338 lopullinen, liite 3) saavuttaneensa tietyt tavoitteet toteuttamalla aloitteita. Tästä huolimatta komissio luonnollisesti toteuttaa jatkossakin toimia, joilla parannetaan sisäisiä valvontajärjestelmiä ja vuotuisia toimintakertomuksia. Komissio on sitoutunut sisäisten valvontajärjestelmiensä jatkuvaan kehittämiseen.

Esimerkiksi vuonna 2007 komissio saattoi päätökseen kaksi erityisaloitetta, joiden tavoitteena oli edistää tilintekovelvollisuutta vuotuisten toimintakertomusten avulla. Lisäksi on käynnistetty uusi toimi, jolla yhdenmukaistetaan komission maineeseen liittyvien riskien käsittelytapaa ja osoitetaan selvemmin virheiden määrän, olennaisuuden ja varaumien välinen yhteys.

Vuotuisia toimintakertomuksia ja yhteenvetokertomusta koskeva toimi on toteutettu. Pääjohtajat antavat nyt tarkemmat tiedot toimintaympäristöstään, kohdattavista riskeistä ja varmuuden saamiseen kohdistuvista yleisvaikutuksista. Esimerkiksi koheesiopolitiikan alalla varaukset, jotka pääjohtajat tekivät vuoden 2007 toimintakertomuksissaan, ovat komission mielestä vahvistettujen olennaisuuskriteerien mukaisia ja kattavat kaikki järjestelmät, joissa on ollut oleellisia puutteita. Komissio katsoo myös, että varaumien potentiaalisia vaikutuksia on arvioitu riittävästi.

Ennen lausumiensa allekirjoittamista pääjohtajat tarkastelevat valvontakehyksen vaikuttavuutta kokonaisuutena eivätkä pelkästään sen kykyä ennalta ehkäistä virheitä.

Katso myös vastaukset 2.12, 2.25 ja 2.26 kohtaan.

⁽²⁾ Komissio viittaa rakennerahastojen koskevan kertomuksen (SEK(2007) 1456) liitteeseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

2.6. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka luotettavan kuvan (ilman merkittäviä vääristymiä) pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat antavat sovellettavien menettelyiden vaikuttavuudesta. Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti, saadaanko valvontajärjestelmien avulla tarvittava varmuus tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

2.7. Kaikki vuotuiset toimintakertomukset tarkastettiin, ja lisäksi tutkittiin yksityiskohtaisesti 15 pääosaston kertomuksia.

Laadintamenettely

2.8. Vuoden 2007 toimintakertomusten laadintaohjeissa ⁽³⁾ korostettiin komission keskusyksiköiden ilmaisemaa tarvetta siitä, että sisäisen valvonnan järjestelmien vaikuttavuuden ja lausumien perustan välinen yhteys on selkiytettävä. Käytännössä useimmat pääjohtajat antoivat seikkaperäisen selvityksen varmuutensa ”kivi-jalan” muodostavista keskeisistä osatekijöistä.

Pääjohtajien lausumat

2.9. Kaikki pääjohtajat vahvistivat saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että heille myönnettyt resurssit oli käytetty tarkoituksenmukaisesti ja että heidän käyttöönsä ottamansa sisäinen valvonta takasi tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden. Pääjohtajat esittivät kuitenkin tietyissä tapauksissa varauksia. Tilintarkastustuomioistuin arvioi lausumien perustaa vertaamalla niiden kattavuutta ja vaikutusta tilintarkastustuomioistuimen oman tarkastuksen tuloksiin.

⁽³⁾ Komission keskusyksiköiden (pääsihteeristö, budjettipääosasto ja hallinnon pääosasto) tiedonanto pääjohtajille ja toimialajohtajille – *Standing Instructions for the preparation of the annual activity reports for the year 2007*, SEK(2007) 1645, 12.12.2007.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.10. Vuonna 2007 laadituista 40 lausumasta 13 ⁽⁴⁾ sisältää yhden tai useamman varauman. Useimmissa varaumissa viitataan tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviin puutteisiin. Varaumien kokonaismäärä laski 20:stä (2006) 17:ään (2007), vaikkakin niiden taloudellinen yhteisvaikutus kasvoi.

2.11. Aluepolitiikan pääosastoa sekä työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosastoa koskevien varaumien taloudellinen kokonaisvaikutus kasvoi arvion mukaan noin 140 miljoonasta eurosta lähes 725 miljoonaan euroon vuosien 2006 ja 2007 välillä ⁽⁵⁾. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston kohdalla annettu vuoden 2007 maaseudun kehittämismenoja koskeva uusi varauma perustuu jäsenvaltioilta saatuihin tietoihin, jotka osoittavat virhetason olevan yli 3 prosenttia. Todentamisviranomaiset eivät olleet kuitenkaan vielä vahvistaneet tätä tietoa, eikä sillä ole vielä myöskään pääosaston hyväksyntää. Merkittävimmät tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät varaukset esitetään **taulukossa 2.1**.

2.12. Taulukosta käy ilmi, että vuotuisten toimintakertomusten avulla saadaan selkeää ja yksiselitteistä todentavaa aineistoa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaan (DAS) liittyviä päätelmiä varten ainoastaan hallintomenojen ja talous- ja rahoitusasioiden osalta. Useimmilla toimintaloikoilla vuotuiset toimintakertomukset ovat lähempänä tarkastuslausumaan liittyvien erityisarvioiden päätelmiä kuin aiempina vuosina; näin on etenkin maatalouden ja koheesiopolitiikan tapauksessa. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että varaumien sisältöä ja kattavuutta olisi laajennettava, jotta niiden mahdollinen vaikutus kävisi täysin ilmeiseksi. Lisäksi pääjohtajat päätyvät edelleen useilla toimintaloikoilla tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavaintoja myönteisempään päätelmään EU-varojen käytön laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

2.11. Aluepolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetään sekä riskeihin liittyvät määrät (eli puutteellisiin järjestelmiin kohdistuvat maksut) että numerotiedot taloudellisista vaikutuksista. Taloudellisten vaikutusten numerotietoja kuvataan hallinnointi- ja valvontajärjestelmien puutteiden vuoksi tehtyjen kiinteämääraisten oikaisujen määrällä. Komission näkemyksen mukaan tällä lähestymistavalla voidaan arvioida tasapuolisesti havaittujen puutteiden potentiaalisia taloudellisia vaikutuksia.

Vuoden 2007 maaseudun kehittämismenoja koskeva varauma perustuu jäsenvaltioilta viimeistään 31. maaliskuuta 2008 saatuihin tietoihin ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyyöhön.

Komission on tarkoitus saada vuoden 2008 talousarviota koskevat validoidut tiedot jäsenvaltioilta vuoden 2009 maaliskuun loppuun mennessä.

2.12. Kuten EY:n perustamissopimuksessa määrätään, tilintarkastustuomioistuin antaa vuosittain tarkastuslausuman tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Pääjohtajien lausumassa sen sijaan keskitytään siihen, onko varat käytetty suunniteltuun tarkoitukseen, kun otetaan huomioon tarkastusten monivuotinen luonne ja niiden tehokkuus virheiden havaitsemisessa ja korjaamisessa. Pääjohtajat antavat hallinnon lausuman, joka perustuu komission omaan tarkastustyyöhön, tilintarkastustuomioistuimen kertomuksiin ja havaintoihin ja tarpeen mukaan jäsenvaltioiden suorittaman valvonnan tuloksiin.

Kuten 2.3 ja 2.5 kohtaan annetuissa vastauksissa todetaan, varaukset, jotka pääjohtajat tekivät tai jättivät tekemättä vuoden 2007 toimintakertomuksissaan, ovat komission mielestä vahvistettujen olennaisuuskriteerien mukaisia ja kattavat kaikki järjestelmät, joissa on ollut oleellisia puutteita. Komissio katsoo myös, että varaumien potentiaalisia vaikutuksia on analysoitu riittävästi.

Ennen lausumiensa allekirjoittamista pääjohtajat tarkastelevat valvontakehyksen vaikuttavuutta kokonaisuutena eivätkä pelkästään sen kykyä ennalta ehkäistä virheitä.

⁽⁴⁾ Seuraavat pääosastot: maatalous ja maaseudun kehittäminen, aluepolitiikka, työllisyys- ja sosiaaliasiat, tutkimus, tietoyhteiskunta ja viestimet, liikenne ja energia, yhteinen tutkimuskeskus, ympäristöasiat, oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasiat, talous ja rahoitus, laajentumisasiat, viestintä sekä tietotekniikka.

⁽⁵⁾ Riskin kohteena oleviin järjestelmiin liittyvien maksujen kokonaismäärä on 10 200 miljoonaa euroa (noin 28 prosenttia koheesiorahaston menoista). Pääosastot laskivat varaumien vaikutuksen olevan 726 miljoonaa euroa (2006: 140 miljoonaa euroa); laskelmissa on sovellettu arvioitua 5 tai 10 prosentin kiinteämääraista oikaisua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.13. Koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohkolla pääjohtajien saama varmuus poikkeaa tietyiltä osin huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen havainnoista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi merkittäviä puutteita koulutuksen ja kulttuurin pääosaston vastuulle kuuluvissa ennakkotarkastuslausumaan liittyvissä menettelyissä (ks. kohdat 9.17 ja 9.25). Pääjohtaja ei ole kuitenkaan esittänyt havaittuja puutteita koskevaa varaumaa. Viestinnän pääosaston tapauksessa on esitetty varauma jäseneltyjen jälkitarkastusten puuttumisesta, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että myös ennakkotarkastuksissa on huomattavia puutteita (ks. kohdat 9.23 ja 9.25).

2.14. Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden toimintalohkolla tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen liittyvä virhetaso on olennainen lähinnä täytäntöönpanosta vastaavien elinten hallinnoimien tapahtumien kohdalla (ks. kohta 8.31) ja että valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia (ks. kohta 8.32). Nämä havainnot eivät ilmene riittävässä määrin pääjohtajien varaumista.

KOMISSION VASTAUKSET

2.13. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on perustanut lausumansa kattaviin tarkastuksiin eikä pelkää ennakotarkastuslausuman arviointimenettelyyn.

Vuosien 2007–2013 elinikäisen oppimisen ohjelman oikeusperustassa säädetyllä hallinnointi- ja valvontajärjestelmällä parannetaan vuosien 2000–2006 järjestelmää ottaen huomioon tilintarkastustuomioistuinten suosituksen. Komission aiempina vuosina sekä vuonna 2007 suorittamat tarkastukset ovat osaltaan vaikuttaneet koulutuksen ja kulttuurin pääosaston näkemykseen, jonka mukaan valvontajärjestelmät takaavat riittävän varmuuden. Valvontajärjestelmän soveltamista on kuitenkin parannettava vielä huomattavasti kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten osalta.

Lisäksi koulutuksen ja kulttuurin pääosaston suorittamien jälkitarkastusten tulokset, joita on esitelty vuotta 2007 koskevassa pääosaston toimintakertomuksessa, eivät viittaa olennaiseen virheiden määrään.

Viestinnän pääosasto oli jo tehnyt vuotuisen toimintakertomukseensa koko järjestelmää koskevan varauman valvonnan puutteellisuudesta. Pääosasto on toteuttanut tilanteen korjaamisen edellyttämät toimenpiteet, joista ensimmäinen oli 1. marraskuuta 2007 perustettu seurantayksikkö, jolle kuuluvat toisen tason ennakkotarkastukset.

Katso myös vastaukset 9.17, 9.20, 9.23 ja 9.24 kohtaan.

2.14. Tilintarkastustuomioistuin tekee olennaisuutta koskevat päätelmänsä useista pääosastoista tehdyn otoksen perusteella. Yksittäinen pääosasto sitä vastoin voi tehdä olennaisuusseikkoja koskevia päätelmiä ja laatia kertomuksia ainoastaan omalta alaltaan.

Komissio on tutkinut tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet ja pitää jäljellä olevaa virheiden riskiä vähäisenä, kun otetaan huomioon tulevaisuudessa mahdollisesti tehtävät korjaukset, erityisesti ne jotka perustuvat pakollisiin tarkastuksiin.

Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet koskevat pääasiassa sellaisille organisaatioille aiheutuneita menoja, jotka toteuttavat hankkeita käyttäen komission ennakkomaksuina siirtämiä varoja. Komissio todennäköisesti havaitsee ja korjaa kyseiset virheet, kun se tekee valvontajärjestelmäänsä kuuluvat tilintarkastukset ennen loppumaksujen suorittamista. Komission mielestä tämän käytännön myötä lopullinen virheriski on riittävän pieni.

Komissio on kuitenkin sitoutunut järjestelmiensä jatkuvaan kehittämiseen, ja se toteutti vuonna 2007 lisätoimia, joilla tehostetaan hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden valvontaa. Näihin toimiin kuului muun muassa hankkeiden tarkastustyön toimeksiannon tarkistaminen.

Katso 8.31 kohtaan annettu vastaus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat indikaattorit

2.15. Komissio on painottanut vuoden 2007 toimintakertomusten yhteydessä erityisesti asianmukaisuutta koskevia indikaattoreita⁽⁶⁾. Useimmat pääjohtajat ovat käyttäneet viitteellisiä sisäisen valvonnan kuvausmalleja osoittaakseen, kuinka asiaan kuuluvia lakeja, asetuksia ja sopimusmääräyksiä on noudatettu ja miten ne ovat yhdistettävissä kohtuulliseen varmuuteen⁽⁷⁾. Yhden pääosaston kohdalla sovelletut perustiedot eivät ole kuitenkaan luotettavia ja/tai yhteys laillisuuteen ja asianmukaisuuteen ei käy selvästi ilmi⁽⁸⁾. Lähes kaikki pääjohtajat ovat jättäneet käyttämättä vertailukelpoisia indikaattoreita aiemmilta vuosilta eivätkä ole asettaneet laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevia tavoitteita⁽⁹⁾.

2.15. Komissio on laatinut useita sisäisen valvonnan kuvausmalleja, joilla pyritään esittämään valvontastrategiat yhdenmukaisella tavalla, mutta joita voidaan mukauttaa hallinnointikysymysten ja -muotojen mukaan. Laillisuutta ja asianmukaisuutta kuvaavat indikaattorit, joilla pyritään helpottamaan maksutapahtumisen laillisuuden ja asianmukaisuuden seurantaa ja raportointia, tulivat pakollisiksi vuoden 2007 toimintakertomuksissa. Komissio pitää tätä tärkeänä edistysaskeleena, mutta indikaattorien luotettavuutta ja selkeyttä on parannettava jonkin verran. Indikaattoreita on voitava käyttää täysipainoisesti ja helposti seurannassa ja valvonnassa.

Vuotuisten yhteenvetojen perusteella saatava varmuus

2.16. Tarkistetun varainhoitoasetuksen 53 b artiklan 3 kohdan mukaan⁽¹⁰⁾ ”jäsenvaltiot laativat asianmukaisella kansallisella tasolla vuotuisen yhteenvedon saatavilla olevista tarkastuksista ja ilmoituksista”⁽¹¹⁾. Komission keskusyksiköiden ohjeiden mukaan pääjohtajien on esitettävä vuoden 2007 toimintakertomuksissaan ennakoarvio vuotuisten yhteenvetojen perusteella saatavasta varmuudesta⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 2.37 a.

⁽⁷⁾ SEK(2007) 1645, 12.12.2007. Mallien käyttö on pakollista, joskin niiden soveltaminen voidaan mukauttaa vuotuisen toimintakertomuksen laativan pääosaston/yksikön tilanteeseen.

⁽⁸⁾ Esimerkiksi kauppapolitiikan pääosasto antaa toiminta- ja hallintomäärärahojen sitomisastetta koskevat indikaattorit, mutta ei tarkenna niiden merkitystä.

⁽⁹⁾ Pääjohtajat eivät myöskään kaikissa tapauksissa tuo vuotuisissa hallintosuunnitelmissaan esille laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevia tulevia tavoitteita, joiden toteutuminen voitaisiin osoittaa indikaattorein vuoden 2008 toimintakertomuksissa.

⁽¹⁰⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1995/2006, annettu 13 päivänä joulukuuta 2006, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 muuttamisesta (EUVL L 390, 30.12.2006, s. 1).

⁽¹¹⁾ Sovelletaan vuodesta 2008 alkaen; kattaa vuoden 2007 todennetut menot ja tarkastustoimet.

⁽¹²⁾ SEK(2007) 1645, 12.12.2007, s. 12.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.17. Tilintarkastustuomioistuin on tuonut hiljattain esille, että vuotuiset yhteenvedot muodostavat sisäisen valvonnan lisäelementin, ja se on kannustanut komissiota tavoittelemaan suurempaa lisäarvoa, jota saataisiin muun muassa yksilöimällä yhteiset ongelmat, mahdolliset ratkaisut ja parhaat käytännöt ja hyödyntämällä näitä tietoja valvontatehtävässä ⁽¹³⁾.

2.18. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että 31. maaliskuuta 2008 mennessä 25 jäsenvaltiota 27:stä oli toimittanut vuotuisen yhteenvedon. Yhteenvedon toimittaneista jäsenvaltioista yhteensä kahdeksan ei noudattanut varainhoitoasetuksen ja sen soveltamissääntöjen vähimmäisvaatimuksia ⁽¹⁴⁾, ja 12 jäsenvaltiota noudatti vaatimuksia vain osittain. Lisäksi ainoastaan 15 jäsenvaltiota 25:stä toimitti lausunnon annettujen tietojen kattavuudesta ja oikeellisuudesta; kahdessa tapauksessa lausunto koski ohjelmakautta 2007–2013, jonka osalta on maksettu ainoastaan ennakoita. Ennakoihin liittyvä riski on alhainen.

2.19. Esitystapa on epäyhtenäinen ja annettujen tietojen kattavuutta ja oikeellisuutta koskevat lausunnot puuttuvat useissa tapauksissa. Vuotuiset yhteenvedot eivät näin ollen vielä muodosta luotettavaa arviointia valvontajärjestelmien toiminnasta ja vaikuttavuudesta.

2.20. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio on valvonut vuotuisten yhteenveltojen ensimmäisen julkaisuvuoden osalta prosessia riittävän hyvin: se on laatinut selkeät suuntaviivat ja pyrkinyt selvittämään syitä määräaikojen ja sisältö- tai laatuvaatimusten noudattamatta jättämiseen.

2.18. Komissio panee tyytyväisyydellä merkille tilintarkastustuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan komissio on valvonut asianmukaisesti vuotuisten yhteenveltojen laadintaprosessia antamalla selkeät suuntaviivat ja pyrkinyt selvittämään syyt määräaikojen ja muiden vaatimusten noudattamatta jättämiseen.

Komissio on toteuttanut asianmukaiset toimet seuratakseen kaikkia tapauksia, joissa vähimmäisvaatimuksia ei ole noudatettu, sekä toimittujen tietojen laatuun liittyviä seikkoja.

Rikkomismenettely on käynnistetty yhtä jäsenvaltiota vastaan, joka ei toimittanut vuotuista ilmoitusta asetuksessa säädetyllä tavalla.

2.19. Vuotuisten yhteenveltojen ensimmäinen toimittamisvuosi sujui yleisesti ottaen hyvin, koska lähes kaikki jäsenvaltiot noudattivat viime vaiheessa vaatimuksia. Komission mielestä nyt on luotu hyvä perusta yhteenveltojen laadun parantamiselle seuraavalla kierroksella. Komissio laatii jäsenvaltioille tarkistetut ohjeet, joihin sisältyy suosituksia vuodelta 2008 laadittavien yhteenveltojen laadun parantamiseksi.

⁽¹³⁾ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 6/2007 jäsenvaltioiden vuotuisista yhteenvedoista, "kansallisista ilmoituksista" sekä kansallisten tarkastuselinten EU-varojen osalta tekemästä tarkastustyöstä (EUVL C 216, 14.9.2007, s. 3).

⁽¹⁴⁾ Sisällön ja hallinnollisen tason tarkoituksenmukaisuuden osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Olennaisuuskriteerit ja varaumien määrittämisperusteet

2.21. Useimmat pääosastot ovat ottaneet käyttöön olennaisuuskriteereitä ⁽¹⁵⁾ komission suuntaviivojen mukaisesti, ja mukauttaneet ne omaan hallinnointimuotoonsa, sisäisen valvonnan ympäristöönsä sekä jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiin ⁽¹⁶⁾.

2.22. Tilintarkastustuomioistuin antoi varainhoitovuoden 2006 vuosikertomuksessa suosituksen ⁽¹⁷⁾, jonka perusteella neljä pääosastoa, jotka ovat päävastuussa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tapahtuvasta EU:n talousarvion toteuttamisesta ⁽¹⁸⁾, ovat käyneet läpi jäsenvaltioissa toteutettavia rakennetoimia koskevien hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnan arviointimenetelmää. Pääjohtajat katsovat nyt kaikkien ohjelmien tai järjestelmien, joiden osalta toimivaltainen elin on esittänyt kielteisen tarkastuslausuman, sisältävän merkittäviä puutteita, ellei jostakin muusta lähteestä ole saatu luotettavaa todentavaa aineistoa siitä, ettei huomattavia puutteita ole ⁽¹⁹⁾.

2.23. Yksi pääosasto sovelsi olennaisuusrajoja, jotka eivät ole yhteensopivia muiden tietojen ja muista lähteistä saadun varmuuden kanssa, jotka esitetään toisaalla pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ⁽²⁰⁾.

2.23. *Komission keskusyksiköt ovat yhteenvetokertomuksessa sitoutuneet antamaan pääosastoille lisäohjeistusta, jotta ne voivat osoittaa selvemmin virheiden määrän, olennaisuuden ja varaumien välisen yhteyden.*

Alaviitteessä 20 esitetyssä tapauksessa menot olivat hyvin epäolennaisia komission koko toiminnan kannalta, ja sovellettu lähestymistapa noudattaa periaatetta, jonka mukaan pääosastojen on tasapainotettava kustannukset ja hyödyt valvontajärjestelmiä perustettaessa. Tämä on yhteensopiva käytäntö muiden lausumien kanssa varmuuden korkean tason saamiseksi.

⁽¹⁵⁾ Kriteereiden avulla määritetään ehdot, joiden noudattamatta jättäminen merkitsee, että puutetta tai puutteita pidetään riittävän merkittävänä varauman esittämisen kannalta.

⁽¹⁶⁾ Komission tiedonanto. Vuoden 2002 katsaus toimintojohtamisen toteuttamiseen komissiossa sekä vuotuisten toimintakertomusten laadintamenetelmiä koskeva selvitys (KOM(2003) 28 lopullinen, 21.1.2003) ja sitä seuraavat.

⁽¹⁷⁾ Ks. kohdat 2.35 ja 2.37 a.

⁽¹⁸⁾ Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto (EMOTR:n ohjausosaston menojen osalta), työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto, aluepolitiikan pääosasto sekä meri- ja kalastusasioiden pääosasto.

⁽¹⁹⁾ Maatalouden alalla (EMOTR ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto) käytettiin olennaisuusperusteena lopullisten edunsaajien tasolla havaittua virhetasoa, ja lisäperusteena hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaittavista merkittävistä puutteista aiheutuva arvioitu taloudellista riskiä.

⁽²⁰⁾ Käännöstoimen pääosasto on asettanut olennaisuusrajaksi 5 prosenttia. Jaksottamattomia määrärahoja oli kuitenkin varainhoitovuonna 2007 noin 17 miljoonaa euroa, ja määrä käytettiin kokonaisuudessaan suoran keskitetyn hallinnoinnin kautta. Lisäksi pääjohtajan mukaan sisäisen valvonnan järjestelmän avulla saadaan kohtuullinen varmuus tapahtumien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta ja järjestelmä on riittävän vankka ja tehokas virheiden ehkäisemisen/havaitsemisen/korjaamisen kannalta (käännöstoimen pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2007, s. 25).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

KOMISSION SISÄISEN VALVONNAN STANDARDIT

2.24. Tilintarkastustuomioistuin tutki tarkastukseen valittujen sisäisen valvonnan standardien soveltamista useissa komission yksiköissä. Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida sekä vähimmäisvaatimusten (perusvaatimukset) täytäntöönpanoastetta että tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseen tarkoitettujen järjestelmien vaikuttavuutta. Järjestelmien vaikuttavuuden arviointi on erityisen tärkeää vuoden 2007 kohdalla, sillä arvioinnin perusteella voidaan tehdä päätelmiä komission toimien onnistumisesta tällä alalla ennen kuin suoritetaan standardien yleistarkistus, joka toteutetaan vuodesta 2008 alkaen.

Perusvaatimusten noudattaminen

2.25. Tilintarkastustuomioistuin arvioi sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanoa varainhoitovuonna 2007 ja havaitsi, että pääosastot noudattavat keskimäärin 96:ta prosenttia (2006: 95 prosenttia) perusvaatimuksista (ks. **taulukko 2.2**). Sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanoaste on siis ollut komissiossa pysyvästi korkea vuodesta 2004 alkaen.

Vaikuttavuus vuoden 2007 lopussa

2.26. Edistyksestä huolimatta komissio ei ole kyennyt osoittamaan vuoden 2007 osalta kattavasti, että valvontajärjestelmät lieventävät virheriskiä riittävästi esimerkiksi seuraavilla toimintaloikoilla: maatalous ja luonnonvarat (kohta 5.51), koheesiopolitiikka (kohta 6.32) ⁽²¹⁾, tutkimus, energia ja liikenne (kohta 7.41), yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat (kohta 8.32) ja koulutus ja kansalaisuus (kohta 9.25).

2.24. Komissio pyrkii osoittamaan, että standardien täytäntöönpano edistää johdon lausumiin perustuvaa riittävää varmuutta siitä, että tilien perustana olevat toimet ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia. Vuonna 2007 toteutettu sisäisen valvonnan standardien tarkistus, joka tulee voimaan vuonna 2008, perustuu tähän periaatteeseen.

2.25. Komissio otti sisäisen valvonnan standardit käyttöön vuonna 2000 osana kyseisenä vuonna käynnistettyä uudistusta. Standardeilla ja niihin liittyvillä vähimmäisvaatimuksilla on tarkoitus mitata komission sisäisen valvonnan järjestelmän vakautta. Tätä lähestymistapaa voidaan pitää onnistuneena, koska sekä komission yksiköt että tilintarkastustuomioistuin ovat viime vuosina todenneet vaatimusten noudattamisen pysyneen korkealla tasolla.

2.26. Komissio myöntää, että sisäisten tarkastus- ja valvontajärjestelmien vaikuttavuutta on lisättävä tietyillä toimintaloikoilla. Tämä on kuitenkin pitkän aikavälin prosessi, jonka yhteydessä valvontajärjestelmiä on parannettava kaikilla tasoilla.

Katso myös vastaukset 5.51, 6.33, 7.42, 8.31 ja 9.25 kohtaan.

⁽²¹⁾ Havainto tuotiin esille komission sisäisen tarkastuksen yksikön raportissa petosten ehkäisemisestä ja havaitsemisesta rakennerahastojen alalla (*Preventing and Detection of fraud in the Structural Funds*, 19. joulukuuta 2007). Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että lieventävä vaikutus voi olla myös toimilla, jotka on lueteltu komission julkaisemassa tiedonannossa (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle. Toimintasuunnitelma komission valvontatehtävän vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä, KOM(2008) 97 lopullinen, 19.2.2008).

Taulukko 2.2 – Tilintarkastustuomioistuimen analyysi (suurimpien pääosastojen tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen suoraan liittyvien) sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanosta (tilanne 31.12.2007)

Pääosastot tai yksiköt	Standardi 11 "Riskien analyysi ja hallinta"		Standardi 12 "Riittävät hallintotiedot"		Standardi 14 "Säännönvastaisuuksista ilmoittaminen"		Standardi 17 "Valvonta"		Standardi 18 "Poikkeusten kirjaaminen"		Standardi 20 "Sisäisen valvonnan heikkouksien kirjaaminen ja korjaaminen"		Standardi 21 "Tarkastuskertomukset"		Standardi 22 "Sisäinen tarkastusrakenne"	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Yleiset yksiköt																
Julkaisutoimisto	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Toimintalohkot																
Maatalous ja maaseudun kehittäminen	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Talous- ja rahoitusasiat	B	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasiat	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Energia ja liikenne	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Kalastus- ja meriasiat	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	B
Tietoyhteiskunta ja viestimet	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Aluepolitiikka	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Tutkimus	B	A	B	B	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Ulkosuhteet																
Laajentumisasiat	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid-yhteistyötoimisto	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Ulkosuhteet	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Humanitaarinen apu	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Sisäiset yksiköt																
Budjetti	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A
Brysselissä sijaitseva infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto	A	A	A	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A	A	A	A
Luxemburgissa sijaitseva infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto	B	B	A	A	A	A	B	B	A	A	A	A	A	A	A	A

Osittainen noudattaminen havaittiin vuonna 2007 myös seuraavissa tapauksissa: sisäisen valvonnan standardi 11: EuropeAid, koulutuksen ja kulttuurin pääosasto, kehitysyhteistyöpolitiikan pääosasto ja yritystoiminnan pääosasto; sisäisen valvonnan standardi 12: verotuksen ja tulliliiton pääosasto ja Eurooppa-politiikan neuvonantajien toimisto; sisäisen valvonnan standardi 18: ympäristöasioiden pääosasto ja terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto.

Arviointi:

Noudattaminen

A: Perusvaatimusten mukainen.

B: Osittain perusvaatimusten mukainen.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Vaikuttavuus ja siirtyminen tarkistettuihin standardeihin

2.27. Komissio päätti vuonna 2007 korvata nykyisen sisäisen valvonnan standardeihin sovellettavan rakenteen peruseriaateilla ja niihin liittyvillä yksityiskohtaisemmillä vaatimuksilla, jotka vastaavat lähinnä aiempia sisäisen valvonnan standardeja ja perusvaatimuksia ⁽²²⁾. Kahdeksan sisäisen valvonnan standardin, jotka olivat relevantteja tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2007 osalta suorittamassa arvioinnissa, analysointi ei paljasta uuden muodon tuoneen olennaisia muutoksia.

2.28. Tarkistettuihin sisäisen valvonnan standardeihin kuuluu yhtenä osatekijänä sisäisen valvonnan vaikuttavuuden arviointi, jonka yhteydessä komission yksiköiden on arvioitava ja osoitettava soveltamiensa sisäisen valvonnan järjestelmien vaikuttavuus. Arviointi perustuu tiettyjen standardien asettamiseen etusijalle sekä johdon vuotuisen riskinarviointiin. Sisäisen valvonnan standardit ovat kuitenkin sidoksissa toisiinsa ja muodostavat yhdessä valvontakehyksen, joten komission on myös voitava vuosittain osoittaa sisäisen valvonnan järjestelmän vaikuttavuus kokonaisuutena.

2.27. Standardien tarkistamisella pyrittiin selventämään ja yksinkertaistamaan niiden noudattamista: uudet standardit kattavat samat alat kuin vanhatkin, mutta ne on kirjoitettu henkilöstölle ymmärrettävämällä kielellä. Uudella kehyksellä myös poistettiin aiempien standardien välisiä päällekkäisyyksiä, ja siinä korostetaan valvontajärjestelmien vaikuttavuutta.

Katso myös 2.28 kohtaan annettu vastaus.

2.28. Vaatimus raportoida vaikuttavuudesta toteutetaan kahdella tasolla:

- on osoitettava, että komission yksiköt noudattavat standardeja (jotka koskevat taloudellisia ja muita kysymyksiä); ja
- on osoitettava, että komission käytössä olevilla järjestelmillä pystytään vaikuttavalla tavalla hallitsemaan tilien perustana oleviin toimiin liittyvää virheriskiä, joka on tämän tarkastelun kohteena.

Valittujen etusijalle asetettujen standardien noudattamisesta kussakin yksikössä raportoidaan vuoden 2008 toimintakertomuksissa, koska vaatimukset menevät pelkkää sääntöjen noudattamista pidemmälle. Sisäisen valvonnan järjestelmien vaikuttavuutta tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden takaajina tarkastellaan kokonaisuudessaan valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien lausumissa, jotka on liitetty vuotuisiin toimintakertomuksiin vuodesta 2001.

TOIMINTASUUNNITELMA

Yleisarvio

2.29. Joulukuussa 2007 päättyi kaksivuotisjakso, jonka komissio oli asettanut yhdenmisen sisäisen valvonnan kehyksen luomiseen tähtäävän toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa varten ⁽²³⁾. Vuotta 2007 koskeva komission yhteenvetokertomus ⁽²⁴⁾ sisältää luottavaisen arvion toiminnan täytäntöönpanon edistymisestä joulukuuhun 2007 mennessä. Kertomuksessa tuodaan kuitenkin esille, että on odotettava jonkin aikaa, ennen kuin käytettävissä on tietoja, joiden perusteella voidaan osoittaa, että toimet ovat vaikuttavia tilien perustana oleviin toimiin liittyvän virhetason alentamisen kannalta.

2.29. Toimintasuunnitelmalla pyritään poistamaan tietyt sisäisen valvonnan kehyksen puutteet. Kuusitoista toimenpidettä oli tarkoitus toteuttaa 31. joulukuuta 2007 päättyvän kaksivuotisjakson aikana. Tavoite saavutettiin lähes kokonaan (lopun toimenpiteet on tarkoitus saada päätökseen vuoden 2008 loppuun mennessä).

Toimenpiteiden toteutus olisi pidettävä erillään niiden vaikutuksista (ks. komission 27. helmikuuta 2008 antama tiedonanto ⁽¹⁾): "... virheet vähenevät ja varmuus kasvaa vasta pitkän ajan kuluessa, kun toteutetut toimenpiteet alkavat vaikuttaa valvontajärjestelmiin". Komissio on sitoutunut julkaisemaan vuosittain vaikutustenarviointikertomuksen, jossa arvioidaan toteutettuja toimenpiteitä.

⁽²²⁾ Tiedonanto komissiolle: *Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework – Strengthening Control Effectiveness*, SEK(2007) 1341, 16.10.2007.

⁽²³⁾ KOM(2007) 86 lopullinen, s. 11.

⁽²⁴⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle. Kertomus komission toimintasuunnitelmasta yhdenmisen sisäisen valvonnan kehyksen luomiseksi (KOM(2008) 110 lopullinen), {SEK(2008) 259}, 27.2.2008.

⁽¹⁾ KOM(2008) 110 lopullinen: Kertomus komission toimintasuunnitelmasta yhdenmisen sisäisen valvonnan kehyksen luomiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Toimien arviointi

Toimien täytäntöönpano edistynyt ...

2.30. Tilintarkastustuomioistuimen analyysin perusteella (ks. **taulukko 2.3**) komissio edistyi toimintasuunnitelmansa täytäntöönpanossa vuonna 2007. Vuoden 2007 loppuun mennessä oli pantu täytäntöön kaikkiaan 21 alatoimenpidettä (2006: 7), ja 14 alatoimenpidettä (2006: 19) oli eri toteutusvaiheissa.

2.30. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi vahvistaa suurelta osin komission oman analyysin, jonka se esitti 27. helmikuuta 2008 antamassaan seurantaraportissa (KOM(2008) 110 lopullinen). Toimenpiteiden toteuttaminen on pitkän aikavälin prosessi, johon paneudutaan määrätietoisesti. Toimenpiteet on toteutettu vuosina 2006 ja 2007, ja vaikutukset näkyvät luonnollisesti viipeellä. Ensimmäinen vaikutusten arviointikertomus laaditaan alkuvuodesta 2009.

Toimenpide 1 on katsottava toteutetuksi, koska vuosien 2007–2013 säännöt on jo suurelta osin hyväksytty. Sääntöjä on onnistuttu yksinkertaistamaan erityisesti rakennerahastojen ohjelmoinnissa ja kertasuoritusperusteisten takaisinmaksujen hyväksynnässä useilla toimintaloikoilla.

Komissio korostaa, että toimenpide 7 c (laajennetaan todentamistarkastuksiin sovellettavia kriteereitä "sovittuja menettelyjä" painottaen myös muihin hallinnointimuotoihin) on käynnissä. Sovittuja menettelyjä käytetään yhteisön rahoittamaa ulkoista apua myönnettäessä, ja niiden käyttöä harkitaan koulutuksen ja kulttuurin alalla.

Toimenpiteen 8 N (yhteydet korkeimpiin tarkastuslaitoksiin, jotta voidaan määrittää, kuinka niiden toimintaa voidaan hyödyntää varmuuden saamiseksi komission ohjelmien toteuttamisesta jäsenvaltioissa, sekä tapaustutkimus keskeisistä kysymyksistä, joita korkeimmat tarkastuslaitokset kohtaavat tutkiessaan yhteisön menoja) osalta toimintasuunnitelman mukaiset toimet on saatu lähes päätökseen, kuten komissio on raportoinut. Useisiin korkeimpiin tarkastuslaitoksiin on luotu yhteyksiä, myös niissä jäsenvaltioissa, jotka toimittavat kansallisen ilmoituksen. Slovenian korkeimman tarkastuslaitoksen kanssa toteutettu tapaustutkimus on johtanut merkittäviin parannuksiin taloudellisissa kertomuksissa, jotka komissio toimittaa kaikille kansallisille korkeimmille tarkastuslaitoksille.

Komissio katsoo, että toimenpide 12 (otetaan käyttöön menettely, jolla korjataan sisäisen valvonnan kehityksen puutteet vuotuisen hallintosuunnitelmien ja toimintakertomusten avulla) on toteutettu, koska pääosastojen on analysoitava riskinsä osana vuotuista hallintosuunnitelmaprosessia ja raportoitava sisäisen valvonnan järjestelmiensä vaikuttavuudesta vuotuisissa toimintakertomuksissa. Vaikka nämä analyysit ja raportointi ovat jatkuvasti johdon vastuulla, komissio katsoo, että toimintasuunnitelmassa määritetyt puutteet voidaan ratkaista vakioomatoisilla raportointiprosesseilla.

Taulukko 2.3 – Yhdennetyn sisäisen valvonnan kehyksen luomista koskevan komission toimintasuunnitelman täytäntöönpano

Viite	Toimintaala/(ala)toimenpiteet/toimintasuunnitelmassa asetettu määräaika	Komission arvio täytäntöönpanosta 31.12.2007	Tilintarkastustuomioistuimen arvio täytäntöönpanon edistymisestä 31.12.2007	Komission arvio edistymisestä (helmikuu 2008) ⁽¹⁾	Tilintarkastustuomioistuimen alustava arvio vaikutuksista 31.12.2007 ⁽²⁾
Yksinkertaistaminen ja yleiset valvontaperiaatteet (toimet 1–4)					
1	Pyrkiä yksinkertaistamaan kaudella 2007–2013 sovellettavia, etenkin rakennerahastojen ja tutkimusohjelmien menojen tukikelpoisuutta koskevia sääntöjä (31.12.2006).	Saatu päätökseen	Saatu päätökseen	■□□□□	Ei mitattavissa
2	Ehdottaa sisäisen valvonnan lisäämistä budjettiperiaatteeksi tarkistettuun varainhoitoasetukseen toimielintenvälisen kuulemismenettelyn tulosten perusteella (1.6.2006).	Peruttu	Ei pantu täytäntöön	—	—
3a	Laatia sisäisen valvonnan mallit, joissa määritetään tietyssä valvontaympäristössä sovellettavissa olevat eri valvontamuodot (31.5.2006).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön	■■□□□	Ei mitattavissa
3b	Osoittaa, miten pääosastot varmistuvat sisäisen valvonnan rakenteista yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tapahtuvan hallinnoinnin ja sisäisten politiikkojen alalla, ottaen huomioon komission tasolla kehitetyt mallit ja valvontastrategiat (30.9.2006).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön		
3c	Järjestää vertaisarviointi valvontastrategioiden yhtenäisyyden ja yhdenmukaisuuden lisäämiseksi pääosastoperheittäin (31.3.2007).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön		
3d	Osoittaa, miten pääosastot varmistuvat sisäisen valvonnan rakenteista ulkosuhteiden, hallintomenojen, liittymistä valmistelevan tuen, EKR:n ja omien varojen alalla, ottaen huomioon komission tasolla kehitetyt mallit ja valvontastrategiat (31.12.2007).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön		
3e	Järjestää vertaisarviointi valvontastrategioiden yhtenäisyyden ja yhdenmukaisuuden lisäämiseksi pääosastoperheittäin (31.12.2007).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön	■□□□□	Ei mitattavissa
3N	Komissio aikoo vuoden 2006 yhteenvetokertomuksesta lähtien esittää yleislausuntoon selkeästi varauksia, jotka tarvittaessa eritellään aloittain tai jäsenvaltioittain, sekä antaa tiedot suoritetuista rahoitusoikaisuista ja keskeytetyistä maksuista ja ilmoittaa kyseiset varaukset ja tiedot budjettivallan käyttäjälle (31.12.2007).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön		
4	Käynnistää toimielintenvälisen aloite perusperiaatteista, jotka on otettava huomioon koskien riskejä, jotka voidaan hyväksyä tilien perustana olevissa toiminnoissa, sekä yhteisten kriteereiden määrittäminen kyseisen riskin hallintaa varten (31.3.2006).	Peruttu	Ei pantu täytäntöön	—	—
Johdon lausumat ja tarkastusten perusteella saatava varmuus (toimet 5–8)					
5	Edistää johdon lausumien hyödyntämistä käytännön tasolla neuvoteltaessa välillisen keskitetyn hallinnoinnin alalla kaudella 2007–2013 sovellettavasta lainsäädännöstä sekä sellaisten kansallisten koordinoitujen perustamisesta, jotka voivat antaa yleiskuvan saatavissa olevasta varmuudesta esimerkiksi laatimalla katsauksen kullakin toimintalohekkolla annetuista lausumista (30.6.2006).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön	■■□□□	Ei mitattavissa
6a	Laatia suuntaviivoja, joiden avulla johdon lausumien vaikuttavuutta voidaan lisätä tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen aloilla (30.9.2006).	Yhdistetty toimenpiteeseen 7	—	—	—

Viite	Toimintaala/(ala)toimenpiteet/toimintasuunnitelmassa asetettu määräaika	Komission arvio täytäntöönpanosta 31.12.2007	Tilintarkastustuomioistuimen arvio täytäntöönpanon edistymisestä 31.12.2007	Komission arvio edistymisestä (helmikuu 2008) ⁽¹⁾	Tilintarkastustuomioistuimen alustava arvio vaikutuksista 31.12.2007 ⁽²⁾
6b	Laajentaa suuntaviivoja, jotka koskevat johdon lausumien vaikuttavuuden lisäämistä ulkoisten politiikkojen alalla (31.12.2007).	Peruttu	Peruttu	—	—
7a	Laatia kriteerit tutkimuksen ja sisäisten politiikkojen aloilla suoritettavia todentamistarkastuksia varten painottaen ”sovittujen menettelyiden” käyttöä (31.12.2006).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön	□□□□□	Ei mitattavissa
7b	Tutkia mahdollisuutta ottaa käyttöön todentamistarkastuksiin kaudella 2007–2013 yhteisen hallinnoinnin alalla sovellettavia kriteereitä, mikäli niitä ei ole vielä käytössä; menettelyn yhteydessä huomioidaan myös ”sovittujen menettelyiden” käyttö (31.3.2007).	Peruttu	Peruttu	—	—
7c	Laajentaa todentamistarkastuksiin sovellettavia kriteereitä ”sovittuja menettelyjä” painottaen tarvittaessa myös muihin hallinnointimuotoihin (31.12.2007).	Käynnissä	Täytäntöönpano käynnissä	□□□□□	Ei mitattavissa
8	Analysoida mahdollisuutta saada ylimmiltä kansallisilta tarkastuselimiltä lisävarmuutta EU-varoihin sovellettavasta käytännöstä (31.12.2006).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön	■□□□□	Ei mitattavissa
8N	Toimenpiteen luoman mahdollisuuden hyödyntämiseksi komissio jatkaa yhteydenpitoa ylimpiin kansallisiin tarkastuselimiin selvittääkseen, miten niiden työtä voidaan hyödyntää varmuuden saamiseksi komission ohjelmien toteuttamisesta jäsenvaltioissa. Komissio käynnistää myös tapaustutkimuksen keskeisistä kysymyksistä, joita ylimmät kansalliset tarkastuselimet kohtaavat tutkiessaan yhteisön menoja (31.12.2007).	Saatu lähes päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä		
Yhtenäinen tarkastusmalli: tulosten jakaminen ja kustannushyödyn asettaminen etusijalle (toimet 9–11)					
9a.1	Arvioida mahdollisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen tarkastusten ja valvonnan tulosten levittämisen sekä niiden seurannan dokumentoinnin edistämiseksi sisäisten politiikkojen ja tutkimuksen alalla (31.12.2006).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön	■□□□□	Ei mitattavissa
9a.1N	Uudessa kirjanpitojärjestelmässä (ABAC) suoritettavan tiedon jakamisen alkuvaiheiden seuraamiseksi komissio aikoo kuudennen puiteohjelman osalta valvoa tiedon jakamisen ja johdon raportoinnin käyttöä. Tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat tärkeimmät tekijät tietojen jakamisen integroimisessa paremmin osaksi kokonaisvalvontaprosessia. (31.12.2007).	Saatu päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä		
9a.2	Arvioida mahdollisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen tarkastusten ja valvonnan tulosten levittämisen sekä niiden seurannan dokumentoinnin edistämiseksi rakennerahastojen alalla kaudella 2007–2013 (31.5.2007).	Saatu lähes päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä		
9a.3	Arvioida mahdollisia toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen tarkastusten ja valvonnan tulosten levittämisen sekä niiden seurannan dokumentoinnin edistämiseksi muiden politiikkojen alalla (31.12.2007).	Ks. alatoimenpide 9b	Ks. alatoimenpide 9b		
9b	Otaa käyttöön ABAC-kirjanpitojärjestelmään liittyvä väline suoraan hallinnoitavien menojen alalla; tavoitteena on koko komission kattava tiedonvaihto valvonnasta ja kaikkiin oikeushenkilöihin kohdistuneista tarkastuskäynneistä (31.12.2007).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön		
9c	Järjestää tarjouskilpailu, jonka kautta voidaan aikaansaada koko komission kattavat sopimuspuitteet koskien pääosastojen tukemista metodologisissa kysymyksissä, valvontatyön toteuttamista sekä valvonnan suorittamisen seurantaa (30.4.2007).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön		

Viite	Toimintaala/(ala)toimenpiteet/toimintasuunnitelmassa asetettu määräaika	Komission arvio täytäntöönpanosta 31.12.2007	Tilintarkastustuomioistuimen arvio täytäntöönpanon edistymisestä 31.12.2007	Komission arvio edistymisestä (helmikuu 2008) ⁽¹⁾	Tilintarkastustuomioistuimen alustava arvio vaikutuksista 31.12.2007 ⁽²⁾
10a.1	Arvioida valvonnan kustannuksia yhteisen hallinnon alalla: määrittää yhteinen metodologia (31.5.2006).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön	■□□□□	Ei mitattavissa
10a.2	Arvioida valvonnan kustannuksia yhteisen hallinnon alalla: käynnistää aloite liittyen tietoihin, joita jäsenvaltioiden on toimitettava (30.9.2006).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön		
10a.3	Arvioida valvonnan kustannuksia yhteisen hallinnon alalla liittyen jäsenvaltioiden vastuulla olevaan tietojen toimittamiseen (28.2.2007).	Saatu lähes päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä		
10a.4	Arvioida valvonnan kustannuksia yhteisen hallinnon alalla liittyen toimitettuihin tietoihin (30.9.2007).	Saatu lähes päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä		
10b	Laatia alustava arvio valvontakustannuksista suoraan hallinnoitavien menojen alalla (30.6.2007).	Saatu päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä		
10N	Komission tarkoituksena on tarkastella edelleen valvonnan kustannus-hyötysuhdetta, minkä vuoksi se tutkii ohjelmien suunnittelun ja tukikelpoisuusvaatimusten vaikutusta valvonnan kustannuksiin. Näin pyritään kehittämään hyväksyttävän riskin yksityiskohtainen analyysi käytännön pohjalta (31.12.2007).	Saatu suurelta osin päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä	□□□□□	Ei mitattavissa
11	Arvioida saavutettavaa hyötyä kokeiluluontoisesti sisäisiä politiikkoja koskevan valvonnan alalla (30.6.2007).	Saatu lähes päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä		
11N	Sen toteamiseksi, toimivatko takaisinperintä- ja kuittausjärjestelmät tehokkaasti, komissio aikoo selvittää, miten paljon maksuja perittiin takaisin vuosina 2005 ja 2006 ja missä suhteessa nämä takaisinperityt määrät olivat tarkastuksissa havaittuihin virheisiin. Se aikoo tämän pohjalta kehittää suoran hallinnon alalla virheluokittelun ja määrittellä kunkin virhetyypin suhteen takaisinperintään, ja rahoitusoikaisuihin ja maksujen tarkistuksiin. Yhteisen hallinnon alalla se tutkii kansallisten seuranta- ja raportointijärjestelmien luotettavuutta. (31.12.2007).	Saatu suurelta osin päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä	■□□□□	Ei mitattavissa
Alakohtaiset puutteet (toimet 12–6)					
12	Käynnistää toimia havaittujen puutteiden korjaamiseksi vuotuisten hallintasuunnitelmien avulla; toimien edistymisen seurannasta tulee raportoida vuotuisissa toimintakertomuksissa (15.6.2007).	Saatu päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä	■□□□□	Ei mitattavissa
12N	Lisävarmuuden saamiseksi tehokkaasti komissio tekee vuoden 2007 kuluessa 300 kuudenteen puiteohjelmaan liittyvää tarkastusta, kun vuonna 2006 vastaava määrä oli 45 tarkastusta. Kehitettyään järjestelmällisen lähestymistavan kuudenteen puiteohjelmaan liittyvien edunsaajien perusjoukon analysointiin ja otantaan osana toimenpidettä 16 b komissio aikoo jatkaa virheiden määrittämistä ja korjaamista niiden edunsaajien toiminnassa, jotka saavat merkittävimmän osan määrärahoista. Näin vuoden 2007 loppuun mennessä saadaan edustava kuva myös tutkimusalan määrärahoihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien määrästä ja luonteesta kokonaisuudessaan (31.12.2007).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön		
13.1	Viimeistellä Ecofin-neuvoston pyynnön mukaisesti rakennerahastoja koskeva analyysi nykyisestä alakohtaisesta ja aluetasolla suoritettavasta valvonnasta sekä olemassa olevien lausumien merkittävyydestä, ottaen huomioon 13 artiklan nojalla laadittavat vuosikertomukset, jotka oli määrä toimittaa kesäkuuhun 2006 mennessä, sekä komission suorittamien tarkastusten tulokset (31.3.2007).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön	■□□□□	Ei mitattavissa
13.2	Saattaa vuotuisten toimintakertomusten osalta ajan tasalle tiedot siitä, miten pääosastot saavat varmuuden sisäisen valvonnan rakenteista rakennerahastojen ja maatalouden kohdalla kaudella 2007–2013 (31.12.2007).	Saatu päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä		

Viite	Toimintaala/(ala)toimenpiteet/toimintasuunnitelmassa asetettu määräaika	Komission arvio täytäntöönpanosta 31.12.2007	Tilintarkastustuomioistuimen arvio täytäntöönpanon edistymisestä 31.12.2007	Komission arvio edistymisestä (helmikuu 2008) ⁽¹⁾	Tilintarkastustuomioistuimen alustava arvio vaikutuksista 31.12.2007 ⁽²⁾
14a	Levittää hyviä käytäntöjä ensimmäisen tason tarkastuksia varten; tavoitteena on tilien perustana oleviin toimiin liittyvän virheriskin hallinta ja jäsenvaltioiden kannustaminen tehostamaan edunsaajiin kohdistuvaa tiedotustoimintaansa, mukaan lukien valvonnasta ja maksujen peruuntumisriskistä tiedottaminen (30.6.2006).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön	□□□□□	Ei mitattavissa
14b	Laatia edunsaajille ja/tai välittäjinä toimiville tasoille rakennerahastoihin ja välilliseen keskitettyyn hallintaan kaudella 2007–2013 sovellettavat, valvontaa ja valvontaketjuun liittyviä vastuualueita koskevat suuntaviivat (31.12.2007).	Saatu lähes päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä		
15	Tehdä rakennerahastojen kohdalla "luottamussopimuksia" kahdeksan jäsenvaltion kanssa, mikäli halukkaita maita on riittävästi; sopimukset luovat vakaan perustan uuden lainsäädännön täytäntöönpanoon valmistautumiselle ja menoista nykylainsäädännön avulla saatavan varmuuden parantamiselle (31.12.2007).	Saatu lähes päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä	■□□□□	Ei mitattavissa
16a	Laatia saatujen kokemusten perusteella suuntaviivat ulkoisten tarkastajien hyväksymisestä, koulutuksesta ja seurannasta tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen alalla (30.6.2007).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön	■□□□□	Ei mitattavissa
16b	Kehittää yhteisiä lähestymistapoja riskinarviointiin ja edustaviin otoksiin perustuvien otantamenetelmien käyttöön tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen alalla sekä ulkoisten politiikkojen yhteydessä (31.12.2007).	Saatu päätökseen	Pantu täytäntöön		
16c	Koordinoida esimerkiksi tarkastusstandardeja sekä virhetasoa koskevaa raportointia rakennerahastojen alalla (31.12.2007).	Saatu lähes päätökseen	Täytäntöönpano käynnissä		

⁽¹⁾ Perustuu komission arviointiasteikkoon (1–5).

⁽²⁾ Komission mukaan myös eri (ala)toimenpiteiden vaikutus virheiden vähenemiseen tai varmuuden lisääntymiseen rakentuu vasta ajan myötä, kun toimenpiteet alkavat vaikuttaa toimien taustalla oleviin valvontajärjestelmiin.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

... yhtä huomattavaa poikkeusta lukuun ottamatta

2.31. Maaliskuussa 2007 otettiin käyttöön 11N-alatoimenpide, jonka avulla pyritään arvioimaan, toimivatko takaisinperintä- ja kuittausjärjestelmät tehokkaasti. Alatoimenpiteen avulla yksilöidään vuosina 2005 ja 2006 takaisin perityt määrät ja niiden yhteys tarkastuksissa havaittuihin virheisiin.

2.32. Huomattavista toimistaan huolimatta komissio ei pystynyt esittämään kattavia ja luotettavia lukuja vuosilta 2005 ja 2006. Komissio ei myöskään pystynyt osoittamaan, että esitetyt luvut liittyvät kyseisiin vuosiin ja että niissä otetaan huomioon kaikki jäsenvaltioiden aloitteesta tapahtuneet takaisinperinnät ja että luvut ovat avoimesti täsmäytettävissä julkaistun tilinpäätöksen.

2.33. Komissio on tehnyt myönteisen aloitteen, jonka mukaan keskitettyyn rahoitus- ja kirjanpitojärjestelmään kirjattaisiin vuodesta 2008 alkaen kattavat tiedot komission takaisin perimistä määristä. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että tätä ei voida enää toteuttaa vuoden 2007 osalta.

Ensimmäinen arvio toimintasuunnitelman vaikutuksista

2.34. Komissio arvioi toimintasuunnitelman vaikutuksia ensimmäisen kerran helmikuussa 2008 ⁽²⁵⁾. Yleisesti ottaen komissio katsoo toimien alkavan vaikuttaa, mutta tuo esiin, että yksittäisten alatoimenpiteiden välillä on havaittavissa pieniä eroja (ks. **taulukko 2.3**). Avoimuuden lisäämisen kannalta on olennaista, että komissio tarkentaa, miltä pohjalta se suorittaa vaikutusten arvioinnin.

2.32. Vuoden 2007 tilinpäätöksen liitetietojen 6 luvussa annetaan paras arvio takaisin perityistä määristä (ks. myös vastaus 3.29 kohtaan). Komissio julkaisee koheesiopolitiikkaa koskevat numerotiedot rahoitusoikaisuista, jotka perustuvat sen omiin valvontatoimiin. Näiden tietojen luotettavuutta on jo onnistuttu parantamaan. Komissio toteuttaa toimia parantaakseen jäsenvaltioiden toimittamia tietoja valvontatoimiinsa perustuvista korjauksista, jotta tiedot ovat tulevaisuudessa riittävän kattavia.

2.33. Vuoden 2007 hyvityslaskujen ja perintämääräysten tietojen jälkikäteistä päivittämistä pidetään liian kalliina toimenpiteenä.

2.34. Vuodesta 2009 raportoinnin painopiste siirtyy toimien toteutuksesta vaikutusten mittaamiseen. Komissio antaa enemmän tietoja kunkin toimenpiteen arvioidusta vaikutuksesta ensimmäisessä vaikutustenarviointikertomuksessaan vuoden 2009 alkupuolella ja viittaa kunkin toimenpiteen osalta erityisiin vaikutusindikaattoreihin. Komissio voi kuitenkin jo osoittaa joidenkin toimenpiteiden todellisen vaikutuksen. Näitä ovat esimerkiksi:

- toimenpide 3: sisäisen valvonnan mallit ja tehostettu vertaisarviointiprosessi sekä pääosastoille annetut selkeämmät ohjeet ovat selvästi parantaneet vuotuisia toimintakertomuksia, kuten tilintarkastustuomioistuimen laatimasta taulukosta 2.1 käy ilmi;
- toimenpide 8 N: tapaustutkimuksen avulla on voitu parantaa korkeimmille tarkastuslaitoksille toimitettavia kertomuksia, ja tämän ansiosta useammat laitokset ovat alkaneet käyttää niitä työssään;
- toimenpide 12: tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tutkimuksen kuudennen puiteohjelman tarkastusstrategia ”todennäköisesti tehostaa näitä [jälki]tarkastuksia”.

⁽²⁵⁾ KOM(2008) 110 lopullinen, s. 2.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.35. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että toimintasuunnitelma on pantu täytäntöön suurelta osin. Se ei kuitenkaan havaitse, että olisi tapahtunut edistystä, joka niveltyy suoraan ja mitattavissa olevalla tavalla etenkin tapahtumien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskeviin toimiin. Siinä määrin kuin vaikutukset ovat mitattavissa objektiivisesti, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että mittaus on suoritettavissa vasta pidemmällä aikavälillä.

2.36. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio aikoo esittää vuoden 2009 alussa ensimmäisen vuosikertomuksen toimintasuunnitelman vaikutuksista.

YLEISET PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

2.37. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission valvontajärjestelmissä tapahtui lisäedistystä vuonna 2007: vuotuisen toimintakertomusten ja lausumien valmistelu parani (kohta 2.8), pääjohtajien lausumiin sisältyvien relevanttien varmuutta koskevien varaumien vaikutus lisääntyi (kohdat 2.10 ja 2.11) ja lausumat olivat aiempaa yhdenmukaisempia tarkastuslausumaan liittyvien erityisarvioiden päätelmien kanssa (kohta 2.12).

2.38. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa kävi kuitenkin ilmi, että joissakin vuotuisissa toimintakertomuksissa ja lausumissa oli yhä puutteita, jotka liittyivät varaumien sisältöön ja kattavuuteen; puutteita oli myös valvontajärjestelmien arvioinnissa ja toiminnassa (kohdat 2.13 ja 2.14).

KOMISSION VASTAUKSET

2.35. Kestää jonkin aikaa ennen kuin sääntöjen yksinkertaistamisen ja komission valvontatoimien kehittämisen vaikutukset alkavat näkyä virheiden vähentymisenä. Lisäksi monet toimet liittyvät jälkitarkastuksiin ja virheiden korjaamiseen niiden tapahtumista seuraavina vuosina. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että vaikutuksia on arvioitava pitkällä aikavälillä, kuten komission helmikuussa 2008 antamassa kertomuksessa toimintasuunnitelmasta todetaan (KOM(2008) 110 lopullinen); ks. myös vastaus 2.29 kohtaan.

Osaa toimintasuunnitelman toimenpiteistä kehitetään edelleen osana komission toimintasuunnitelmaa, jolla parannetaan jäsenvaltioiden valvontaa rakennerahastoihin liittyvissä toimissa.

2.37. Komissio panee tyytyväisyydellä merkille tilintarkastustuomioistuimen havaitseman edistymisen ja sitoutuu jatkamaan toimiaan. Esi-merkiksi vuotuisen toimintakertomusten viimeistelyä edeltävä vertaisarviointina toteutettuun tarkasteluun perustuva sisäinen prosessi auttoi varmistamaan kertomusten johdonmukaisuuden ja painoarvon. Kuten yhteenvetokertomuksessa todetaan, prosessia tehostetaan edelleen vuoden 2008 toimintakertomuksia laadittaessa.

2.38. Komissio on ohjeistanut yksiköitään toteuttamaan tiukkoja toimia vuoden 2007 toimintakertomuksissa esitettyjen varaumien syiden poistamiseksi. Se seuraa tiiviisti edistymistä ja keskittyy erityisesti toistuviiin varaumiin. Vuoden 2008 aikana yksiköille annetaan lisäohjeita, jotta ne voivat yhdenmukaistaa maineeseen liittyvien riskien käsittelytapaa ja osoittaa selvemmin virheiden määrän, olennaisuuden ja varaumien välisen yhteyden.

Pääjohtajat tarkastelevat valvontakehyksen vaikuttavuutta kokonaisuutena eivätkä pelkästään sen kykyä ennalta ehkäistä virheitä. He ottavat huomioon toimenpiteet, joilla pyritään havaitsemaan virheet ja korjaamaan ne. Lisäksi pääjohtajat kiinnittävät riittävästi huomiota tarkastusten, erityisesti paikalla suoritettavien tarkastusten, kustannuksiin

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.39. Komissio on pystynyt osoittamaan, että sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanoaste on pysynyt korkeana vuodesta 2004 alkaen (ks. kohta 2.25); komissio oli pannut vuoden 2007 loppuun mennessä täytäntöön yli kaksi kolmannesta alatoimenpiteistä, jotka kuuluvat yhdenmukaisen sisäisen valvonnan kehityksen luomiseen tähtäävään toimintasuunnitelmaan (kohta 2.30).

2.40. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että komissio ei pysty osoittamaan, että sen valvontajärjestelmien parantamistoimet ovat olleet tuloksekkaita virheriskin lieventämisen kannalta useilla talousarvioaloilla. Tilintarkastustuomioistuin ei ole vielä saanut näyttöä siitä, että toimintasuunnitelmalla olisi ollut komission ilmoittama vaikutus.

ja niistä saatavaan hyötyyn. Komissio toteutti useita toimia, jotta vuoden 2007 toimintakertomuksissa osoitetaan paremmin sisäisten valvontajärjestelmien vaikuttavuuden ja saadun varmuuden perustan välinen yhteys. Pääjohtajia esimerkiksi pyydettiin kuvailemaan osatekijöitä, joihin he perustivat lausumansa ja selittämään syyt mahdollisiin näkemyseroihin tilintarkastustuomioistuinten kanssa. Näkemyseroja käsitellään vuoden 2008 aikana, ja pääosastot raportoivat näistä kysymyksistä vuoden 2008 toimintakertomuksissaan.

Varaumat, jotka tehtiin pääosastojen vuoden 2007 toimintakertomuksissa, ovat komission mielestä vahvistettujen olennaisuuskriteerien mukaisia ja kattavat kaikki järjestelmät, joissa on ollut oleellisia puutteita. Komissio katsoo myös, että varaumien potentiaalisia vaikutuksia on arvioitu riittävästi.

2.40. Viime vuosina on parannettu yhteisön rahoitusohjelmien lainsäädäntökehyksiä ja valvontaolosuhteita, yksinkertaistettu rahoitussääntöjä ja otettu käyttöön jaettua ja keskitettyä epäsuoraa hallinnointia koskevat vuotuiset tiivistelmät. Näillä aloitteilla on pyritty parantamaan sisäisen valvonnan kehystä ja vähentämään tilien perustana oleviin toimiin sisältyvää virheriskiä.

Vuosina 2006 ja 2007 toteutettujen yksittäisten toimien vaikutuksia virheriskiin on vaikea arvioida. Kestää jonkin aikaa ennen kuin sääntöjen yksinkertaistamisen ja komission valvontatoimien kehittämisen vaikutukset alkavat näkyä virheiden vähentymisenä. Lisäksi monet toimet liittyvät jälkitarkastuksiin ja virheiden korjaamiseen niiden tapahtumista seuraavina vuosina. Komissio on tilintarkastustuomioistuinten kanssa yhtä mieltä siitä, että vaikutuksia on arvioitava pitkällä aikavälillä. Komissio on tietoinen, että sen osoitettava toimintasuunnitelmansa vaikutukset: yhteenvetokertomuksessa todetaan, että komissio panostaa kaikin tarvittavin keinoin valvontansa vaikuttavuuden osoittamiseen. Yhteenvetokertomuksessa myös korostetaan, että virheiden syiden selvittäminen on erittäin tärkeää ja että komission yksiköt antavat ohjeita tästä asiasta.

Toimintasuunnitelman tarkoitus oli poistaa yksilöidyt puutteet, ja komissio toteuttaa useita muitakin toimia kehittääkseen sisäisen valvonnan järjestelmiään. Tilintarkastustuomioistuinten omasta arviosta käy ilmi, että sisäisen valvonnan järjestelmiin ollaan tekemässä parannuksia (erityisesti vuotuisen toimintakertomusten arvostus on kasvanut joissakin tapauksissa).

Komissio pystyy osoittamaan joidenkin toimien vaikutukset jo prosessin alkuvaiheessa ja esittää ensimmäisen vuotuisen vaikutustenarviointikertomuksen alkuvuodesta 2009. Ks. myös vastaukset 2.26, 2.35, 5.51, 6.33, 7.42, 8.31, 8.32 ja 9.25 kohtaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

2.41. Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio jatkaa pääosastojensa valvontajärjestelmien vaikuttavuuden varmistamiseen ja osoittamiseen tähtääviä toimiaan seuraavia aloja painottaen:

- a) sen varmistaminen, että vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat sisältävät valvontajärjestelmistä yhtenäisen arvioinnin, joka vastaa esitettäviä varaumia (kohdat 2.12–2.14);
- b) yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa vuotuisissa yhteenvedoissa annettavien tietojen parantamiseksi ja sen osoittamiseksi, miten tietojen avulla on pyritty saamaan varmuus tai lisäämään vuotuisien toimintakertomusten perusteella saatavaa varmuutta (kohta 2.19);
- c) asiaa koskevien, yhdenmukaisen sisäisen valvonnan kehityksen luomista koskevaan toimintasuunnitelmaan liittyvien toimenpiteiden asianmukainen seuranta; tavoitteena on varmistaa käytännön vaikutus valvontajärjestelmiin (kohta 2.35) etenkin alatoimenpiteen 1 (yksinkertaistaminen), alatoimenpiteiden 10a ja 10b (kustannusvaikuttavuus) sekä alatoimenpiteen 11N (takaisinperintäjärjestelmät) osalta (kohta 2.31).

2.42. Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että lainsäädäntöviranomaiset ja komissio valmistautuvat tutkimaan uudelleen tulevien meno-ohjelmien rakennetta perehtymällä huolellisesti seuraaviin näkökohtiin:

- a) tukikelpoisten kustannusten laskentaperusteiden yksinkertaistaminen ja kertaluontoisten tai kiinteämääräisten maksujen osuuden lisääminen "todellisiin kustannuksiin" perustuvien maksujen sijasta

2.41.

- a) *Pääjohtaja on jatkossakin yksin vastuussa vuotuisesta toimintakertomuksesta ja mahdollisista varaumista, mutta vuotuisen toimintakertomusten luonnosten laadinnan yhteydessä toteutettu vertaisarviointi sai tärkeemmän roolin vuonna 2007. Vuotuisissa toimintakertomuksissa ja lausumissa annetaan yleisesti ottaen johdonmukainen arvio valvonta- ja tarkastusjärjestelmien kokonaisuudesta eikä ainoastaan niiden vaikuttavuudesta virheiden ennaltaehkäisyssä. Tämä vastaa varaumien sisältöä. Lisäksi komissio jatkaa toimiaan parantaakseen vuotuisen toimintakertomusten laadintaprosessia tietyillä osa-alueilla ja erityisesti varmistaakseen täyden johdonmukaisuuden eri yksiköiden raportoinnissa.*

Katso myös vastaukset 2.12 ja 2.14 kohtaan.

- b) *Komissio laatii jäsenvaltioille tarkistettavat ohjeet, joihin sisältyy suosituksia vuodelta 2008 laadittavien yhteenvedojen laadun parantamiseksi.*

Katso myös 2.19 kohtaan annettu vastaus.

- c) *Komissio antaa alkuvuodesta 2009 kertomuksen toimintasuunnitelman vaikutuksista joulukuun 2008 loppuun saakka. Komissio antaa lisäksi marraskuussa 2008 tiedonannon, jolla pyritään käynnistämään uudelleen keskustelu hyväksyttävästä riskistä. Toimeksiannossa raportoidaan myös toimenpiteiden 4, 10 ja 11 tuloksista.*

Komissio on tehnyt koheesiopolitiikan alalla paljon työtä parantaakseen jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laatua ja selvittää parhaillaan näiden tietojen täydellisyyttä ja tarkkuutta.

Katso myös vastaukset 2.31 ja 2.35 kohtaan.

2.42.

- a) *Komissio on samaa mieltä siitä, että kustannusten tukikelpoisuuteen liittyvissä kysymyksissä on jatkettava käytänteiden yksinkertaistamista.*

Komissio on jo sitoutunut yhdenmukaisen sisäisen valvonnan kehityksen luomiseen tähtäävän toimintasuunnitelmansa mukaisesti tekemään ehdotuksia yksinkertaistetuiksi säännöiksi tulevilla lainsäädäntökierroksilla. Komissio ei kuitenkaan ole ainoa toimija vaan lainsäätäjän olisi varmistettava, että yksinkertaistamistoimet sisällytetään tulevaan lainsäädäntöön.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio pyrkii varmistamaan, että tuleviin säädösehdotuksiin sisältyvät selkeät ja käytännönläheiset säännöt kertaluontoisten ja kiinteämääraisten maksujen laajemmasta käytöstä.

Koheesiopolitiikkaan sovellettavissa voimassa olevissa säännöissä sallitaan jo nyt kiinteämääräiset maksut tietyissä olosuhteissa. Komissio tutkii mahdollisuuksia laajentaa tätä käytäntöä, jota sovelletaan nykyään vain joissakin kustannusluokissa. Pääomahankkeissa kiinteämääräiset maksut eivät ole asianmukaisia tarjouskilpailusääntöjen ja kustannustehokkuuteen liittyvien vaatimusten vuoksi.

Tutkimuksen alalla komissio on samaa mieltä siitä, että menojen – varsinkin henkilöstömenojen ja välillisten menojen – tukikelpoisuuteen liittyvissä asioissa tarvitaan uusia yksinkertaistamistoimia. Se nostaa esiin seitsemännen puiteohjelman lainsäädännölliset rajoitukset ja sen, miten vaikeaa kertaluontoisten ja kiinteiden maksujen määrittäminen on.

Lisäksi seitsemännessä puiteohjelmassa käyttöön otettu kustannuslaskentamenetelmän ennakkovarmennus on merkittävä yksinkertaistamistoimi. Komissio viittaa 7.20 ja 7.21 kohtaan antamissaan vastauksissa käsiteltyihin seikkoihin.

- b) valvontajärjestelmien määrittäminen uudelleen tuotosten (tavoitteena oleva riski ja siihen liittyvä hyväksyttävä riskitaso) eikä – kuten nykyisin – panosten (suoritettavien tarkastusten määrä) perusteella
- c) hyväksyttävän riskin käsitteen määrittäminen aiempaa paremmin.

- b) Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja tutkii, kuinka se toteutetaan käytännössä.
- c) Komissio antaa tästä asiasta syksyllä 2008 tiedonannon, jonka tarkoitus on käynnistää uudelleen toimielinten välinen keskustelu hyväksyttävästä riskistä.

KOLMAS LUKU

Budjettihallinto

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	3.1—3.2
Huomautukset	3.3—3.29
Alhaista käyttöastetta hallinnoidaan lisätalousarvioiden avulla	3.3—3.6
Maksattamatta olevat talousarviositoumukset lisääntyivät 5,2 prosenttia edellisvuoteen verrattuna	3.7—3.11
Vuosi n + 2 -sääntö nopeuttaa maksuja	3.12—3.17
Talousarvio- ja varainhallintoa koskeva komission selvitys	3.18—3.20
Rahoitusoikaisut/perintätoimet osa talousarvioprosessia: rahoitusoikaisuihin tarvitaan parempia tietoja ja niitä on hallinnoitava paremmin	3.21—3.29
Oikeusperusta ja organisaatiopuitteet	3.21—3.24
Kattavat ja luotettavat tiedot puuttuvat jäsenvaltioilta	3.25—3.29
Päätelmät ja suositukset	3.30—3.33

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

3.1. Tämä luku koskee EU:n yleisen talousarvion toteuttamista varanhoidovuonna 2007, joka on monivuotisen rahoituskehiksen 2007–2013 ensimmäinen vuosi. Luvussa käsitellään muun muassa talousarvion toteuttamisastetta ja maksattamatta olevien talousarviositoumusten tasoa ja kiinnitetään erityistä huomiota $n + 2$ -säännön soveltamiseen. Lisäksi luvussa käsitellään rahoitusoikaisuja sekä aiempien vuosien tapauksia, joissa maksettuja varoja on peritty takaisin järjestelmäpuutteiden tai virheellisten maksujen seurauksena. Sekä rahoitusoikaisu että takaisinperintä on otettava huomioon talousarvioprosessissa.

3.2. Eräs keskeisiä talousarvion hallinnointiin liittyviä komission tehtäviä on varmistaa, että varat, jotka neuvosto ja parlamentti ovat myöntäneet EU:n poliittisten painopistealueiden mukaisesti, on käytetty sääntöjen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Talousarvion täytäntöönpanoa koskeva analyysi on vain yksi puoli talousarvion asianmukaisesta toteuttamisesta. Talousarvion yhteydessä on lisäksi noudatettava taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteita, jotka kuuluvat tämän vuosikertomuksen sijaan enemmänkin tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomusten aihealueisiin.

HUOMAUTUKSET

Alhaista käyttöastetta hallinnoidaan lisätalousarvioiden avulla

3.3. Vuodelle 2007 hyväksytyjen talousarvion määrärahojen yhteismäärä (hyväksytty talousarvio ja lisätalousarviot) oli maksusitoumusten osalta yhteensä 126,4 miljardia euroa ja maksujen osalta 113,8 miljardia euroa. Lisäystä vuoden 2006 lopulliseen talousarvioon nähden oli maksusitoumusten kohdalla 5 prosenttia ja maksujen kohdalla 6 prosenttia. Yleisesti ottaen talousarvion maksusitoumusmäärärahojen yhteismäärä oli kyseisenä vuonna 2,5 miljardia euroa alhaisempi kuin rahoituskehiksen mukainen enimmäismäärä, kun taas maksumäärärahojen kohdalla määrä oli 10 miljardia euroa alhaisempi (ks. *liitteessä I* olevat *kaaviot III* ja *IV*).

3.4. Varainhoidovuoden kuluessa hyväksytyillä seitsemällä lisätalousarviolla vähennettiin maksusitoumuksiin käytettäviä määrärahoja yhteensä 0,167 miljardia euroa ja maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja 1,65 miljardia euroa. Maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen vähentäminen johtui pääasiassa siitä, että menot jäivät ennakoitua pienemmiksi kilpailukyyn (0,5 miljardia euroa), koheesiopolitiikan (0,7 miljardia euroa) sekä maatalouden ja luonnonvarojen (0,5 miljardia euroa) aloilla. Maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen vähentäminen tällä tavoin on merkki hyvästä budjettihallinnosta, sillä se pienentää talousarvion ylijäämää ⁽¹⁾ (jolloin omia varoja voidaan palauttaa jäsenvaltioille) ja osoittaa lisäksi, että muutoksiin on osattu reagoida.

⁽¹⁾ Talousarvion ylijäämä (talousarvion toteutuma) kertoo talousarvion toteuttamisen tuloksen. Ylijäämä ei ole vararahasto, jota voitaisiin kasvattaa käyttäen tulevana vuosina menojen rahoitukseen. Ylijäämän muodostaneet käyttämättä jääneet tulot vähennetään seuraavana vuonna kerättävistä omista varoista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

3.5. **Liitteessä I** olevissa **Kaavioissa III** ja **IV** annetaan yksityiskohtaisia tietoja maksusitoumuksiin ja maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista sekä niiden tosiasiallisista määristä vuonna 2007; tiedot esitetään rahoituskehyksen otsakkeiden ja toimintoperusteisen budjetoinnin yhteydessä määriteltyjen toimintalohkojen mukaisesti jaoteltuna.

3.6. Komissio on laatinut joukon (sisällöltään osin päällekkäisiä) asiakirjoja, joissa esitetään Euroopan yhteisöjen talousarvion toteuttamisesta muun muassa seuraavat tiedot ⁽²⁾:

- talousarvion ylijäämä väheni 1,9 miljardista eurosta 1,5 miljardiin euroon vuosina 2006–2007
- maksusitoumusmäärärahojen käyttöaste (96 prosenttia) ja maksumäärärahojen käyttöaste (98 prosenttia) pysyivät korkeina varainhoitovuoden 2006 tapaan (maksusitoumusmäärärahoilla 99 prosenttia ja maksumäärärahoilla 96 prosenttia vuonna 2006)
- käyttämättä jääneitä 1,2 miljardin euron maksumäärärahoja ei peruutettu (lukuun ottamatta käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja), vaan ne siirrettiin varainhoitovuodesta 2007 varainhoitovuoteen 2008 tai ohjelmoitiin uudelleen; määrä on samaa tasoa kuin viime vuonna
- koheesion alalla (määrärahat osastoissa 04, 05, 11 ja 13 ⁽³⁾) maksumäärärahoja vähennettiin 0,745 miljardia euroa ja varojen lopullinen käyttöaste oli siksi lähes 100 prosenttia (käyttöaste olisi ollut 97 prosenttia, jos lisätalousarviota ei olisi hyväksytty); jäsenvaltioiden maksuennusteet ovat parantuneet viime vuosina. Yliarviointi väheni 33 prosentista 18 prosenttiin vuosina 2006–2007.

3.6. *Asiakirjat, joihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, laaditaan eri tarkoituksia varten (ks. vastaus kohtaan 3.20).*

- *Vaikka jäsenvaltiot parantavat ennusteidensa tarkkuutta edelleen, ennusteet ovat yhä liian epäyhtenäisiä käytettäväksi talousarvion laadinnassa. Lisäparannusten jälkeen niistä voisi kuitenkin tulla hyödyllinen apuväline korkeiden käyttöasteiden varmistamiseksi jatkossakin.*

⁽²⁾ Yksityiskohtaisia tietoja talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2007 on saatavissa varainhoitovuotta 2007 koskevan Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen niteessä II, Euroopan komission (budjettipääosaston) asiakirjassa "Selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta – varainhoitovuosi 2007" sekä Euroopan komission (budjettipääosaston) selvityksessä, jossa analysoidaan talousarvion toteuttamista vuonna 2007 rakenne- ja koheesiorahastojen osalta, s. 57–58. On kuitenkin huomattava, että eri asiakirjoissa mainitut luvut eivät ole täysin yhdenmukaisia ja voivat hieman vaihdella.

⁽³⁾ Osastot kattavat seuraavat toimintalohkot: 04 (työllisyys- ja sosiaaliasiat), 05 (maatalous ja maaseudun kehittäminen), 11 (kalastus- ja meriasiat) sekä 13 (aluepolitiikka).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

**Maksattamatta olevat talousarviositoumukset
lisääntyivät 5,2 prosenttia edellisvuoteen verrattuna**

3.7. Maksattamatta olevat talousarviositoumukset ovat suora seuraus menojen jaksottamisesta: meno-ohjelmien päätökseen vieminen kestää useita vuosia ja sitoumukset tehdään toisinaan vuosia ennen vastaavien maksujen suorittamista. Maksusitoumusten yksittäiset lisäämiset (esimerkiksi laajentumisen seurauksena) ja vajaakäyttö (kaikkia talousarvion otettuja maksumäärärahoja ei saada käytettyä) voivat olla syynä siihen, että maksattamatta olevat maksusitoumukset lisääntyvät. Maksusitoumukset pannaan täytäntöön maksuina ja näin ollen maksusitoumukset, jotka ovat määrältään maksuja paljon suurempia, kasautuvat pidemmän ajan kuluessa maksattamatta oleviksi maksusitoumuksiksi, joiden määrä taas kertyy vuosi vuodelta suuremmaksi ⁽⁴⁾.

3.8. Maksattamatta olevat talousarviositoumukset – eli käyttämättä jääneet sitoumukset, jotka siirretään myöhemmäksi tulevien menojen rahoittamiseksi pääasiassa monivuotisten ohjelmien yhteydessä – lisääntyivät 6,855 miljardilla eurolla (5,2 prosenttia) ja olivat arvoltaan 138,6 miljardia euroa. Pelkästään niillä toimintaloikoilla, joilla rahoitus tapahtuu jaksotetuilla määrärahoilla, maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä on 136 miljardia euroa, mikä vastaa 1,9:ää sitoumusvuotta ja 2,1:tä maksuvuotta vuoden 2007 käyttöasteella kyseisillä toimintaloikoilla.

3.9. Suurin osa maksattamatta olevista sitoumuksista liittyy rakennerahastoihin. Rakennerahastojen osalta sitoumuksia oli maksattamatta 84 miljardia euroa ⁽⁵⁾ (noin 66 prosenttia kokonaismäärästä), mikä vastaa 1,9:ää sitoumusvuotta tai 2,3:a maksuvuotta vuoden 2007 käyttöasteella. Vuosi 2007 oli kuitenkin uuden ohjelmakauden ensimmäinen vuosi ja ennakkomaksujen osuus kaikista maksuista oli noin 20 prosenttia. Tämän vuoksi kahden mahdollisen indikaattorin viime vuoden viitearvojen vertailu (vuoden lopussa maksattamatta olleiden sitoumusten vertaaminen vuoden aikana täytäntöönpanuihin maksusitoumusmäärärahoihin tai maksuihin) ei ole niin mielekäs kuin aiempina vuosina.

3.7–3.9. Sitoumukset budjetoidaan johdonmukaisesti maksuja suuremmiksi, koska maksut ovat voimassa pidemmän aikaa kuin sitoumukset. Tämän vuoksi sitoumusten suuruus yleensä kasvaa vuosi vuodelta.

Koheesiopolitiikan alalla noudatettavalla $n + 2 / n + 3$ -säännöllä varmistetaan, että sitoumukset tulevat suurimmaksi osaksi käytettyä 2–3 vuoden kuluessa.

⁽⁴⁾ Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 3.9–3.11.

⁽⁵⁾ Koheesiorahaston osalta ks. Euroopan komission (budjettipääosaston) kertomus ”Analyysi talousarvion toteuttamisesta vuonna 2007 rakenne- ja koheesiorahastojen osalta”, s. 35.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.10. Yhteensä 13 prosenttia käyttämättä jääneistä sitoumuksista (18,1 miljardia euroa) liittyi koheesiorahastoon, vaikka sen osuus vuoden 2007 kaikista hyväksytyistä maksusitoumusmäärärahoista on vain noin 5 prosenttia. Se tarkoittaa 2,7 miljardin euron tai noin 15 prosentin lisäystä varainhoitovuoteen 2006 verrattuna. Koheesiorahaston maksattamatta olevien talousarviositoumusten suuri osuus vastaa 2,5:tä sitoumusvuotta tai 4,2:tä maksuvuotta vuoden 2007 käyttöasteella. Lisäksi se osoittaa, että koheesiorahastoon ei sovelleta $n + 2$ -sääntöä (ks. kohdat 3.12–3.17). Koheesiorahaston käyttöaste oli odotettua alhaisempi etenkin Espanjassa, Tšekissä ja Sloveniassa toteutetuissa hankkeissa. Maksumäärärahoja vähennettiin lisätalousarviolle 0,67 miljardia euroa (14 prosenttia).

3.11. Rakennerahastojen maksattamatta olevat maksusitoumukset aikaisemmalta kaudelta 2000–2006 vähenivät 41 prosenttia eli 78 miljardista eurosta (vastaa 2,4:ää maksuvuotta varainhoitovuoden 2007 käyttöasteella) 46 miljardiin euroon (vastaa 1,5:tä maksuvuotta varainhoitovuoden 2007 käyttöasteella⁽⁶⁾)⁽⁷⁾. Varoista hyötyvien edunsaajien on kuitenkin suoritettava maksunsa vuoden 2008 loppuun mennessä, jotta komissio pystyisi maksattamaan jäljellä olevan määrän. Komission on varmistettava, että aiemman ohjelmakauden 2000–2006 päätökseen vieminen ei viivästy ja haittaa kaudelle 2007–2013 hyväksyttyjen uusien ohjelmien täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että uuden ohjelmakauden yhteydessä on saatu aikaan huomattavaa parannusta, sillä ohjelmat hyväksyttiin ajoissa ja näin ollen 98 prosenttia vuoden 2007 määrärahoista on sidottu kyseisellä toimintaloikolla⁽⁸⁾, kun vastaava määrä vuonna 2000 oli 50 prosenttia aiemman ohjelmakauden osalta.

3.10. Monissa koheesiorahaston hankkeissa menojen aiheutumiselle asetettu määräaika on vuosi 2010. Uudella ohjelmakaudella koheesiorahastoon sovelletaan $n + 2 / n + 3$ -sääntöä.

3.11. Komissio pyrkii kaikin tavoin välttämään viivästyksiä kauden 2000–2006 ohjelmien päättämisessä, joka tapahtuu pääasiassa vuosina 2010–2011. Rahoitustoimien päättämisen valmistelemiseksi komissio julkaisi vuonna 2006 asiaa koskevat ohjeet ja on järjestänyt jäsenvaltioille erityisseminaareja tästä aiheesta. Komissio myös tekee tarkastuksia, jotka koskevat jäsenvaltioiden toteuttamia rahoitustoimien päättämisvalmisteluja (ks. toimenpide 3.1. komission 19. helmikuuta 2008 esittämässä toimintasuunnitelmassa komission valvontatehtävän vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä, (KOM(2008) 97 lopullinen). Ellei menojen päättämisen määräaika noudateta, komissio vapauttaa käyttämättä jääneet varat päättäessään ohjelmat.

⁽⁶⁾ Ks. Euroopan komission (budjettipääosaston) kertomus "Analyysi talousarvion toteuttamisesta vuonna 2007 rakenne- ja koheesiorahastojen osalta", taulukot 5 ja 6, s. 13.

⁽⁷⁾ Ks. Euroopan komission (budjettipääosaston) kertomus "Analyysi talousarvion toteuttamisesta vuonna 2007 rakenne- ja koheesiorahastojen osalta", taulukko 10, s. 37.

⁽⁸⁾ Yhteensä 130 miljoonan euron maksusitoumusmäärärahat siirrettiin vuoteen 2008 siksi, että toimenpideohjelmat oli esitetty myöhään ja/tai neuvottelut asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa olivat kestäneet pitkään; määrärahat liittyvät yhteen lähentymistä koskevaan toimenpideohjelmaan, yhdeksään alueellista yhteistyötä koskevaan ohjelmaan sekä kuuteen rajat ylittävän yhteistyön ohjelmaan, joita on toteutettu liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) yhteydessä. Eräät samaan yhteyteen kuuluvat teknisen avun toimet lykättiin myös vuosiin 2008 ja 2009. Ks. Euroopan komission (budjettipääosaston) talousarvio- ja varainhallintoa koskeva selvitys varainhoitovuodelta 2007 sekä "Analyysi talousarvion toteuttamisesta vuonna 2007 rakenne- ja koheesiorahastojen osalta" (taulukko 3, s. 12).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Vuosi n + 2 -sääntö nopeuttaa maksuja

3.12. Rakennetoimet pannaan tavallisesti täytäntöön monivuotisen kauden kuluessa. Rakennetoimien alalla otettiin käyttöön rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä 21 päivänä kesäkuuta 1999 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 (9) 31 artiklan nojalla järjestelmä, jossa komissio voi vapauttaa määrärahat ”viran puolesta” eli automaattisesti kauden 2000–2006 osalta. Tarkoituksena oli välttää mahdollisten poikkeuksellisten maksattamatta olevien maksusitoumusten kasautuminen vuosien mittaan. Mekanismi tunnetaan myös nimellä vuosi n + 2 -sääntö.

3.13. Analysoitaessa maksattamatta olevia maksusitoumuksia (”RAL” (10)) tilinpäätöksessä (11) ilmoitettujen alkuperäisten vuosien pohjalta käy ilmi, minkälaisia vaikutuksia rakennerahastojen alalla on syntynyt siitä, että maksattamatta olevat maksusitoumukset on pyritty suorittamaan maksuilla silloin, kun automaattista vapauttamista koskevaa sääntöä ei vielä sovellettu. Tilinpäätöksessä kauden 2000–2006 kolmen viimeisen vuoden maksattamatta olevat maksusitoumukset vastaavat noin 95:tä prosenttia maksattamatta olevien maksusitoumusten koko määrästä. Vastaavasti vain viisi prosenttia rakennerahastojen yhä maksattamatta olevista maksusitoumuksista liittyy aikaisempiin vuosiin.

3.14. Vaikka vuosi n + 2 -säännön soveltaminen on vaikuttanut maksutta nopeuttavasti (ks. kohta 3.15), maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä kasvaa tasaisesti rakennerahastojen alalla (ks. **kaavio 3.1**) ja oli 79 miljardia euroa varainhoitovuoden 2007 lopussa (ks. myös kohta 3.7).

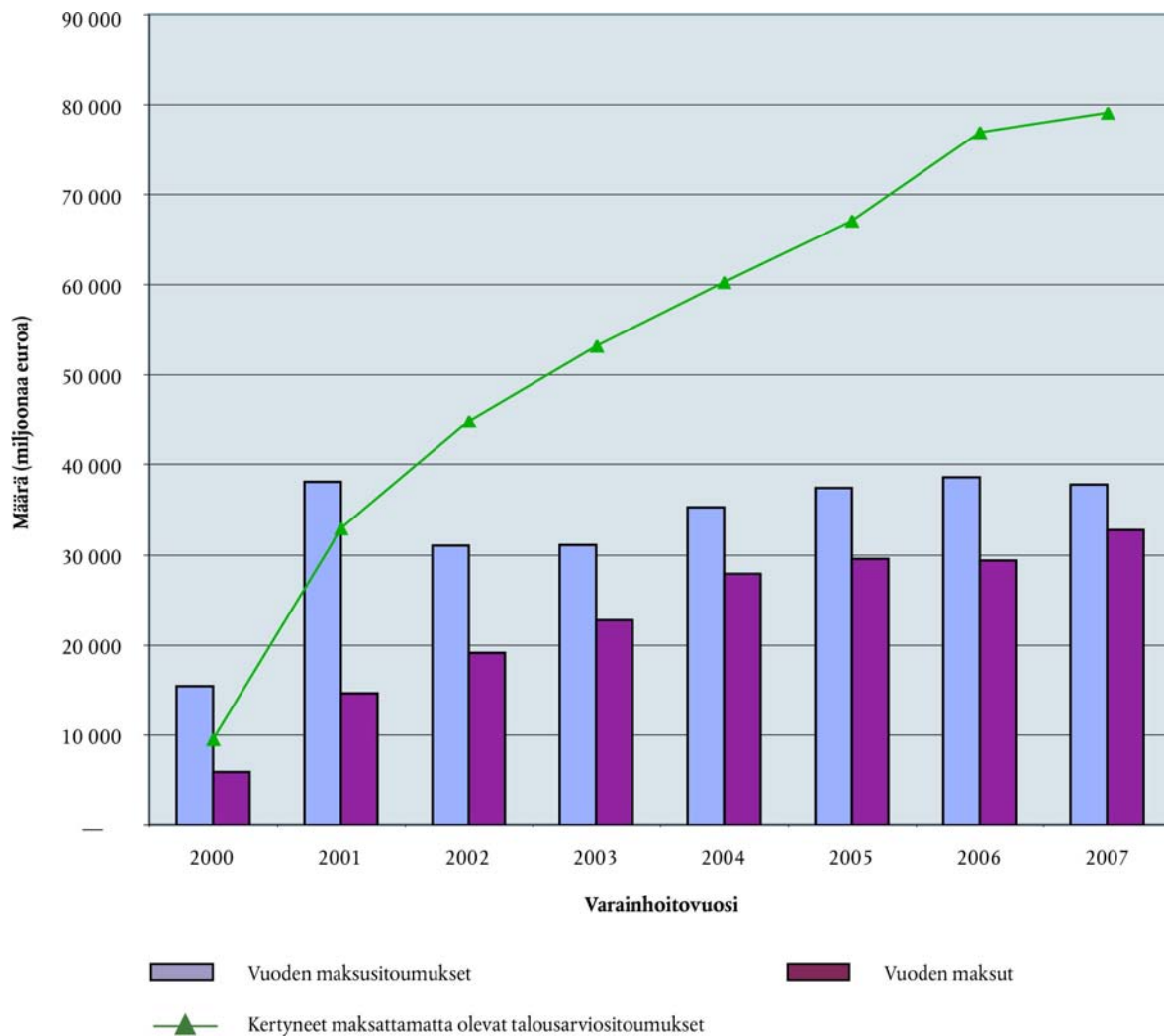
3.14. Kuten komission vastauksissa vuoden 2006 vuosikertomukseen todettiin (kohdat 3.9–3.10), maksattamatta olevien määrien kasautuminen vuodesta 1994 alkaen on johtunut osittain myös maksusitoumusten ja maksujärjestelmän muutoksesta kaudella 2000–2006 sekä laajentumisesta. Eri ohjelmakausien vaikutus näkyy selvästi komission toukuussa 2008 antaman kertomuksen ”Analyysi talousarvion toteuttamisesta vuonna 2007 rakenne- ja koheesiorahastojen osalta” sivun 38 kaaviosta 21, josta käy ilmi maksattamatta olevien maksusitoumusten luonnollinen vähentyminen ajan kuluessa.

(9) EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1.

(10) Maksattamatta olevista maksusitoumuksista käytetään usein ranskan-kielistä lyhennettä ”RAL” (*restant à liquider*).

(11) Ks. Euroopan yhteisöjen tilinpäätös, varainhoitovuosi 2007, taulukko 13b.

Kaavio 3.1 – Kertyneiden maksattamatta olevien maksusitoumusten kehitys rakennerahastoissa varainhoitovuosina 2000–2007



Lähde: Euroopan yhteisöjen tilinpäätös. Nide II: Konsolidoitu selvitys Euroopan yhteisöjen talousarvion toteuttamisesta.

3.15. Vain pienessä osassa tapauksia määrärahoja vapautettiin automaattisesti vuosi $n + 2$ -säännön soveltamisen seurauksena (keskimäärin noin 200 miljoonaa euroa kolmen viime vuoden aikana). Toisin sanoen vuosi $n + 2$ -järjestelmä, jossa määrärahat voidaan vapauttaa automaattisesti, on toiminut tavoitellulla tavalla ja rohkaissut maksusitoumusten ripeään maksattamiseen. On kuitenkin olemassa haitallisen sivuvaikutuksen riski, jos maksattamatta olevien maksusitoumusten vähentämiseen tähtäävä nopeutunut maksutahti yritetään saavuttaa noudattamalla vähemmän tiukkoja sisäisen valvonnan menettelyjä. Tällöin lisääntyy tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvä riski ⁽¹²⁾.

3.15. Komissio ottaa mainitun riskin huomioon tarkastustoiminnassaan ja ryhtyy asianmukaisiin toimiin, jos se havaitsee jäsenvaltioiden toteuttaneen $n + 2$ -säännön mukaisen varojen vapauttamisen välttämiseksi toimenpiteitä, joita ei voida hyväksyä.

⁽¹²⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, ks. myös kohta 2.25.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.16. Tämä suuntaus saattaa kääntyä osittain päinvastaiseksi lähivuosina, kun määrärahojen automaattisen vapauttamisen mekanismia on uudella ohjelmakaudella 2007–2013 väljennetty siten, että tiettyjen jäsenvaltioiden kohdalla otetaan käyttöön vuosi $n + 3$ -sääntö ⁽¹³⁾. Näitä jäsenvaltioita koskevien sitoumusten osuuden arvioidaan vuosina 2007–2010 olevan noin 61 prosenttia uuden rahoituskehityksen kaikista sitoumuksista.

3.17. Muilla toimintaloikoilla, joilla toteutetaan monivuotisia hankkeita mutta ei sovelleta $n + 2$ -säännön tyyppistä sääntöä (esimerkiksi tutkimuksen pääosasto, tietoyhteiskunnan ja viestintä pääosasto sekä energian ja liikenteen pääosasto), ei ole havaittavissa, että maksattamatta olevat maksusitoumukset maksettaisiin yleensä yhtä nopeasti kuin rakennerahastojen tapauksessa ⁽¹⁴⁾.

Talousarvio- ja varainhallintoa koskeva komission selvitys

3.18. Kuten aiempina vuosina on tuotu esiin, talousarvio- ja varainhallintoa koskevassa komission selvityksessä annetaan huomattava määrä tietoja talousarvion toteuttamisen yksityiskohdista, maksattamatta olevista talousarviositoumuksista ja ennakoitua alhaisemman käyttöasteen syistä. Lisäparannukset ovat kuitenkin aina mahdollisia, varsinkin kun on kyse maksattamatta oleviin maksusitoumuksiin liittyvien tietojen analysoinnista.

3.19. Lisäksi annetut tiedot pitäisi eritellä tarkemmin eri ohjelma-kausittain.

3.20. Muissa asiakirjoissa, esimerkiksi tilinpäätöksessä, annetaan talousarvion toteuttamisesta sellaisia hyödyllisiä tietoja (esimerkiksi talousarvion toteuma), joita ei sisälly talousarvio- ja varainhallintoa koskevaan selvitykseen. On syytä kiinnittää erityistä huomiota näissä eri asiakirjoissa esitettyjen tietojen yhdenmukaisuuteen ⁽¹⁴⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

3.16. Kuten tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2006 (kohta 3.17) todetaan, tämä vaikutus todennäköisesti lievenee sen myötä, että kaudella 2007–2013 koheesiorahaston hankkeisiin sovelletaan $n + 2 / n + 3$ -sääntöä. Uuteen maaseuturahastoon sovelletaan edelleen $n + 2$ -sääntöä.

3.17. EU:n rahoittamissa tutkimushankkeissa jokaisella sitoumuksella on oma, sen toteuttamiselle asetettu määräpäivä, joka riippuu hankkeen kestosta. Hankkeiden kesto vaihtelee muutamasta kuukaudesta useaan vuoteen riippuen toimen luonteesta. Varainhoitoasetuksen 77 artiklan mukaan kuuden kuukauden kuluttua määräajan päättymisestä maksattamatta olevat määrät olisi vapautettava. Vapautetut määrät kertovat hankkeen alhaisesta käyttöasteesta ja erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa hankkeiden normaalista poikkeavasta päättämisestä tieteellisten tai taloudellisten ongelmien vuoksi.

3.18. Komissio on yhtä mieltä siitä, että lisäparannukset ovat mahdollisia.

3.19. Tietoja annetaan kertomuksessa "Analyysi talousarvion toteuttamisesta vuonna 2007 rakenne- ja koheesiorahastojen osalta".

3.20. Komissio ei ole sitä mieltä, että talousarvion toteutuma olisi esitettävä myös talousarvio- ja varainhallintoa koskevassa selvityksessä, sillä varainhoitovuoden määrärahojen määritelmä on kyseisessä kirjanpitolaskelmassa (jonka tarkoitus on laskea jäsenvaltioille palautettavat määrät) erilainen kuin perinteisessä toteutumisanalysissä. Lisäksi selvityksessä käsitellään tulopuolella vain omia varoja.

⁽¹³⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 93 artiklan 2 kohta.

⁽¹⁴⁾ Esimerkiksi talousarvion toteuttamista koskevat luvut eivät ole samat tilinpäätöksessä ja talousarvio- ja varainhallintoa koskevassa selvityksessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio pyrkii varmistamaan, että sen eri asiakirjoissaan julkaisemat tiedot ovat yhdenmukaisia. Asiakirjoja julkaistaan kuitenkin eri tarkoituksia varten. Jotta talousarvion toteuttamisen ja mukautusten analysointi osana varainhallintoa olisi mielekästä, sen on perustuttava rahoituskehikseen siten, että ensisijaisesti käsitellään myönnettyjä ja siirrettyjä määrärahoja. Tätä rakennetta ei noudateta tilinpäätöksessä (jossa keskitytään kaikkien hyväksytyjen määrärahojen käytöstä, peruuttamisesta ja siirtämisestä kertovaan toteuttamisraportointiin) eikä talousarviossa (budjettinimikkeistö toimintaloikoittain, sisältäen sekä hallinto- että toimintamenot). Tämä tarkoittaa sitä, että toteutusta koskevien tietojen esittämisrakenteen on oltava erilainen komission eri asiakirjoissa, ja jotkin luvut, jotka saattavat näyttää kattavan saman alan, perustuvat todellisuudessa (hiukan) eri määritelmiin.

**Rahoitusoikaisut/perintätoimet osa
talousarvioprosessia: rahoitusoikaisuihin tarvitaan
parempia tietoja ja niitä on hallinnoitava paremmin**

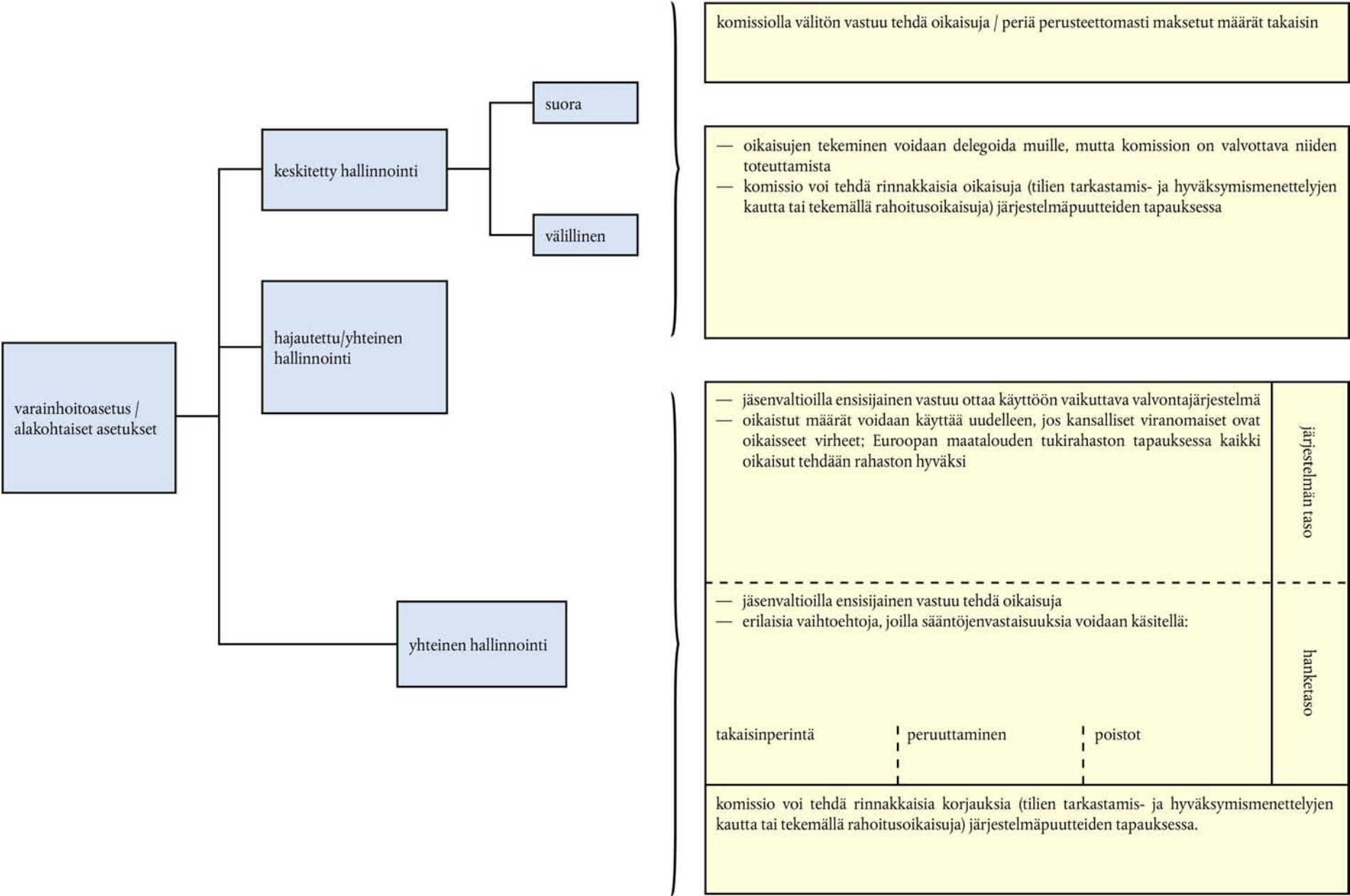
Oikeusperusta ja organisaatiopuitteet

3.21. EY:n perustamissopimuksen 274 artiklan ensimmäisen alakohdan mukaan ”komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan ... [ja] ... jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti”. Näin ollen komissio kantaa lopullisen vastuun siitä, että talousarviota toteutetaan asianmukaisesti.

3.22. Varainhoitoasetuksessa yksilöidään erilaisia hallinnointimuotoja talousarvion toteuttamiseen. Niistä jokaisen kohdalla on otettava käyttöön asianmukaiset valvontajärjestelmät, joiden avulla estetään tai havaitaan ja oikaistaan maksuihin liittyvät virheet.

3.23. Perustamissopimuksen, varainhoitoasetuksen ja alakohdainten asetusten säännökset limittyvät varainhoidon ja -valvonnan osalta toisiinsa siten, että rahoitusoikaisuja koskevat vastuualueet jakautuvat monimutkaisesti ja niihin sovellettavien välineiden rakenne on vaikeaselkoinen. **Kaaviossa 3.2** esitetään yksinkertaistettu yhteenvedo erilaisista oikeudellisista osatekijöistä ja niiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta.

Kaavio 3.2 – Oikeusperusta ja siihen perustuvat rahoitusoikaisujen mekanismit



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.24. Kun on kyse suorasta keskitetystä hallinnoinnista (komission yksiköt toteuttavat talousarviota, esim. hallintomenot ja osa tutkimuksen, energian ja liikenteen menoista) ja välillisestä keskitetystä hallinnoinnista (valtuutetut tahot kuten toimeenpanovirastot toteuttavat talousarviota), komissio vastaa yksin talousarvion toteuttamisesta ja myös tarkoituksenmukaisista korjaavista toimenpiteistä. Kun menoja – etenkin maatalous- ja koheesiomenoja – hallinnoidaan yhteisesti, vastuu talousarvion asianmukaisesta toteuttamisesta ja virheellisten maksujen perinnästä on ensi kädessä jäsenvaltioilla ⁽¹⁵⁾. Jos jäsenvaltiot eivät kuitenkaan oikaise sääntöjenvastaisia menoja tai ota käyttöön vaikuttavia valvontajärjestelmiä, joiden avulla voidaan estää kyseisenlaisten menojen korvaaminen tai tehdä oikaisuja, komissio soveltaa rahoitusoikaisuja tilien tarkastamisen ja hyväksymisen tai samankaltaisten menettelyjen kautta ⁽¹⁶⁾.

Kattavat ja luotettavat tiedot puuttuvat jäsenvaltioilta

3.25. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa saatiin edeltävien vuosien tapaan näyttöä olennaisista virheistä yhteisen hallinnoinnin piiriin kuuluvilla EU:n huomattavilla menoaloilla; lisäksi todettiin, että suurin osa virheistä ilmenee lopullisten edunsaajien tasolla. Perintämekanismien ja suoritettujen perinnän tason tulisi määräytyä kyseessä olevan riskityypin ja riskitason mukaan. EU:n tukijärjestelmät ovat monimutkaisia ja moninaisia, mikä varmasti vaikeuttaa yleisen arvion tekemistä jäsenvaltioissa sovellettujen oikaisumekanismien vaikuttavuudesta. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan saanut riittävää näyttöä siitä, että tiettyjen EU:n toimien monivuotiset oikaisumekanismit olisi mitoitettu oikein riskeihin nähden (esimerkiksi työllisyyden ja sosiaaliasioiden tai aluepolitiikan aloilla).

3.25. Perintä voidaan suorittaa vasta sen jälkeen, kun tarkastushavainnot on vahvistettu tarkastettavan kanssa pidetyssä kuulemismenettelyssä, joka joissakin tapauksissa johtaa siihen, että havainto perutaan tai sitä muutetaan. Sen vuoksi on väistämätöntä, että perityt määrät ovat pienempiä kuin tarkastuksissa havaitut riskit.

Komissio on nähnyt huomattavasti vaivaa parantaakseen jäsenvaltioiden esittämien, takaisinperintää koskevien tietojen laatua. Tällä hetkellä komissio tarkistaa näiden tietojen kattavuutta ja oikeellisuutta. Näin ollen monivuotisten oikaisumekanismien toiminnasta kertovien luotettavien todisteiden toimittamisessa on tapahtunut edistystä.

⁽¹⁵⁾ Euroopan maatalouden tukirahaston tapauksessa kaikki oikaisu tehdään rahaston hyväksi. Rakennerahastojen tapauksessa jäsenvaltiot poistavat tarkastuksissaan löytämät sääntöjenvastaiset menot asianomaisen ohjelman tai hankkeen yhteydessä ilmoitetuista menoista. Ne tekevät sen joko heti silloin, kun sääntöjenvastainen meno havaitaan, tai sitten, kun perusteeton maksu on peritty takaisin edunsaajalta. Varat, jotka tällä tavoin vapautetaan rakennerahastoista, voidaan käyttää uudelleen.

⁽¹⁶⁾ Samanlaisia sääntöjä, joita sovelletaan yhteisen hallinnoinnin osalta, sovelletaan myös hajautetun tai yhdessä eri järjestöjen tai muiden riippumattomien tahojen kanssa hoidetun hallinnoinnin tapauksessa: komissio toteuttaa talousarviota yhdessä kansainvälisten järjestöjen tai riippumattomien elinten kanssa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.26. Koheesiopolitiikan tapauksessa tieto, jota nykyisin annetaan jäsenvaltioissa sovelletuista oikaisumekanismeista, on epätäydellistä ja epäluotettavaa. Maatalouden alalla tilintarkastustuomioistuin epäilee annettujen tietojen luotettavuutta (ks. kohta 5.44). Komissiolla ei vielä ole kattavia ja/tai täysin luotettavia tietoja EU-tuen saajille aiheutuneista tai EU:n talousarvioon ja kansallisiin talousarvioihin kohdistuneista seurauksista.

3.27. Oikaisumekanismeihin ei yleensä kuulu liikaa maksettujen määrien periminen yksittäisiltä edunsaajilta. Jos liikamaksuissa esimerkiksi on kyse pienistä määristä, ei kenties ole kustannusvaikuttavuuden kannalta järkevää periä niitä takaisin. Samoin on mahdollista, että valvontamenettelyillä ei yksilöidä yksittäistä edunsaajaa, joka on ilmoittanut korvattavaksi liian suuria määriä (kun esimerkiksi otoksista ekstrapoloituja virhetasoja käytetään oikaisujen perustana). Lisäksi on huomattava, että sovellettaessa rahoitusoikaisuja jäsenvaltioihin, joiden valvontajärjestelmissä on ilmennyt puutteita, edunsaajilta itseltään ei yleensä peritä oikaisuista johtuvia määriä.

3.28. Kohdassa 3.27 mainituissa tapauksissa oikaisujen rahoittajiksi joutuvat viime kädessä veronmaksajat perusteettomia määriä ilmoittaneiden edunsaajien sijaan. Valvonta- ja seuraamusjärjestelmien varoittava vaikutus on tämän vuoksi heikentynyt ja virheet saattavat uusiutua. Perintämenettelyjen vaikuttavuutta olisi kuitenkin arvioitava myös sen perusteella, millaisia vaikutuksia niillä on valvontajärjestelmien parantamista silmällä pitäen (ja miten niiden avulla siten vähennetään virheiden riskiä tulevaisuudessa).

KOMISSION VASTAUKSET

3.26. Komissio on sisällyttänyt varainhoitovuotta 2007 koskevan Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen liitetietoihin uuden luvun perusteettomien maksujen takaisinperinnästä. Kyseisen luvun tavoitteena on antaa yleiskatsaus käytössä olevasta menettelystä perusteettomien maksujen takaisinperimiseksi sekä esittää mahdollisimman hyvä arvio takaisin perittyjen määrien suuruudesta.

Koheesiopolitiikan alalla jäsenvaltioissa tehty rahoitusoikaisu ilmoitetaan komissiolle vuosittain ja tiedot julkaistaan rakennerahastojen vuosikertomuksessa. Kuten kohtaan 3.25 annetussa vastauksessa todetaan, komissio ryhtyy toimiin näiden tietojen luotettavuuden ja kattavuuden parantamiseksi. Edunsaajilta yksittäistapauksissa takaisinperittyjä määriä koskevia tietoja esitetään asetuksen (EY) N:o 1681/94 mukaisten pakollisten raportointimenettelyjen perusteella; lisäksi niitä on saatavilla jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä. Komissio keskittyy hankkimaan kattavat ja luotettavat tiedot sen osoittamiseksi, että EU:n talousarvio on suojattu sulkemalla pois epäsiisänsä mukainen rahoitus.

Maatalousmenojen osalta komissio katsoo, että sen jäsenvaltioilta saatavat tiedot ovat kattavat ja riittävän luotettavat, koska vaikutuksiltaan merkittäviä eroavuuksia ei ole havaittu. Komissio myöntää, että tilannetta voidaan kuitenkin parantaa, ja on tarkistanut varainhoitovuodelle 2008 laadittuja asiaa koskevia ohjeita tämän mukaisesti. Komissio myös jatkaa tilanteen tiivistä tarkkailua (ks. vastaus kohtaan 5.44).

3.27–3.28. Jäsenvaltioiden edellytetään perivän liikaa maksetut määrät edunsaajilta aina, kun tämä on asianmukaista, ja todisteet osoittavat, että ne yleensä toimivat näin. Jos virheet johtuvat hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteista, ei välttämättä ole asianmukaista periä varoja takaisin edunsaajilta, joka ei ole syyllinen virheeseen. Sovellettaessa kiinteämäärisiä tai ekstrapoloituja oikaisuja jäsenvaltioiden viranomaisten on mahdollista ryhtyä takaisinperintätoimiin ainoastaan sellaisia yksittäisiä edunsaajia vastaan, joiden osalta on saatu todisteita sääntöjenvastaisuuksista. Oikaisumekanismin päätavoitteena on jättää yhteisön sääntöjen vastaisesti aiheutuneet menot yhteisörahoituksen ulkopuolelle ja näin suojata komission talousarviota menoilta, joita ei kuulu siitä rahoittaa. Kun jäsenvaltioiden hallinto vastaa kustannuksista, kiinteämääräiset tai ekstrapoloitavat oikaisu suojavat yhteisön talousarviota ja kannustavat viranomaisia torjumaan tällaisten puutteiden uusiutumista. Tämän vuoksi kiinteämääräiset ja ekstrapoloitavat oikaisu ovat merkittävä keino parantaa jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja estää näin sääntöjenvastaisten maksujen suorittaminen lopullisille edunsaajille tai varmistaa tällaisten maksujen havaitseminen ja oikaiseminen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.29. Tarkastettuaan järjestelmät ja menettelyt, joilla hoidetaan perusteettomasti maksettujen määrien takaisinperintä ja raportoidaan siitä, tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio ⁽¹⁷⁾:

- laatii luettelon ja kuvauksen kaikista jäsenvaltioiden ja komission perintään käyttämistä menettelyistä lisätäkseen nykyisten oikaisumekanismien avoimuutta
- osoittaa selvästi valvontamenettelyiden avulla havaittujen virheiden ja edunsaajien ilmoittamiin määriin kohdistuneiden perintätoimien tai mukautusten (kompensoiminen) välisen yhteyden ja varmistaa kyseisen prosessin asianmukaisen seurannan ja raportoinnin
- ilmoittaa kaikkien ilmoitettuihin määriin liittyvien perintätoimien ja mukautusten osalta, minä vuonna virhe tai sääntöjenvastaisuus on tapahtunut; tältä pohjalta olisi mahdollista arvioida monivuotisten oikaisumekanismien vaikuttavuutta
- ilmoittaa perusteettomia maksuja ilmoittaneilta lopullisilta edunsaajilta perityt tarkat määrät sekä rahoitusoikaisuista aiheutuvat määrät, jotka maksetaan kansallisesta talousarviosta (maksajina viime kädessä veronmaksajat)
- varmistaa, että jäsenvaltiot antavat erityisesti rakennerahastojen osalta oikea-aikaisia, täydellisiä ja luotettavia tietoja tileiltä poistetuista tai takaisinperityistä määristä sekä perittävinä olevista määristä
- arvioi kuinka vaikuttavia rahoitusoikaisut ovat jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien parantamisen kannalta

KOMISSION VASTAUKSET

3.29. Komissio vahvistaa sitoumuksensa parantaa edelleen sekä itse esittämäänsä että jäsenvaltioiden esittämiä käytettävissä olevia tietoja takaisinperinnästä ja rahoitusoikaisuista.

- Komission tilinpäätöksessä esitetyt tiedot

Varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen liitetietoihin sisältyy luku perusteettomien maksujen takaisinperinnästä, jossa esitetään yleiskatsaus perusteettomien maksujen takaisinperinnässä käytössä olevista menettelyistä.

Luvussa esitetään myös mahdollisimman tarkka arvio takaisin perittyjen maksujen kokonaismäärästä tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen pohjalta. Näihin tietoihin ei vielä sisälly kaikkia takaisin perittyjä määriä, jotka on vähennetty seuraavasta komission suoraan hallinnoimasta maksusuorituksesta. Siihen sisältyy pelkästään alustavia tietoja jäsenvaltioiden takaisin perimistä määristä koheesipolitiikan alalla.

Parantaakseen edelleen komission tasolla oikaistuja virheitä koskevia tietoja komissio on tehnyt vuonna 2008 rahoituskirjanpitojärjestelmään (suoriteperusteinen kirjanpito) muutoksia, joiden tarkoituksena on mahdollistaa selkeän yhteyden osoittaminen valvonnassa havaittujen virheiden tai sääntöjenvastaisuuksien ja siitä seuraavien perintätoimien tai edunsaajien ilmoittamien määrien mukautusten välillä. Muutosten myötä on mahdollista myös osoittaa yhteys takaisinperintätoimien ja ilmoitettujen määrien mukautusten sekä vuoden, jona virheet tai sääntöjenvastaisuudet tapahtuivat, välillä, mikä mahdollistaa komissiolle monivuotisten takaisinperintäjärjestelmien vaikuttavuuden valvonnan, kuten tilintarkastustuomioistuin suosittelee.

- Jäsenvaltiolta saadut tiedot

Maatalouden alalla lopullisilta edunsaajilta takaisin perityt määrät ilmoitetaan komissiolle ja ne sisällytetään varainhoitovuoden 2007 tilinpäätökseen sekä varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen liitetietoihin yhdessä jäsenvaltioilta perittyjen rahoitusoikaisujen kanssa. Kaikki rahoitusoikaisuja koskevat päätökset julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä, ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuosikertomukseen sisältyy tyhjentyvät tiedot komission ja jäsenvaltioiden välisistä rahoitusuhteista sekä jäsenvaltioiden lopullisilta edunsaajilta takaisin perimistä perusteettomista maksuista.

Myös rakennerahastojen menoja koskevista rahoitusoikaisuista, joista komissio on päättänyt, raportoidaan tilinpäätöksessä. Kansallisella tasolla tehdyistä oikaisuista jäsenvaltioiden edellytetään toimittavan komissiolle vuosikertomukset oikaisuista, joita ne ovat tehneet peruutettujen tai takaisinperittyjen avustusten sekä vuoden lopussa perittävinä olevien määrien välityksellä. Komissio esitti jäsenvaltioilta vuodelta 2006 saamansa tiedot rakennerahastoja koskevan vuoden 2006 vuosikertomuksen (SEC(2007) 1456) yhdessä liitteessä ja julkaisee vuotta 2007 koskevat tiedot

⁽¹⁷⁾ Osa näistä seikoista mainittiin varapuheenjohtaja Kallaksen vastauksessa kirjalliseen kysymykseen nro 21, jonka Euroopan parlamentti (talousarvion valvontavaliokunta) esitti varainhoitovuoden 2006 vastuuvapausmenettelyn yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

vuoden 2007 vuosikertomuksessa. Toimintasuunnitelma komission valvontatehtävän vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnon yhteydessä (KOM(2008) 97 lopullinen) sisältää erityisiä toimia, jotka vastaavat tarpeeseen kehittää tätä raportointia edelleen. Niihin sisältyy paikan päälle tehtäviä tarkastuksia toimitettujen tietojen luotettavuuden ja kattavuuden tarkastamiseksi.

Komissio arvioi jatkuvasti jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien vaikuttavuutta ja raportoi päätelmistään erityisesti kyseessä olevien pääosastojen vuosikertomuksissa. Jos vakavia puutteita löytyy, komissio toimii kuten ennenkin, eli keskeyttää maksut ja määrää rahoitusoikaisuja, ellei jäsenvaltio ryhdy sovittuihin toimiin järjestelmien parantamiseksi.

Maatalousmenojen osalta tilintarkastustuomioistuin on aikaisemmin todennut jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien kehittyneen (ks. esim. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006). Komissio katsoo näiden parannusten olevan ainakin osittain seurausta siitä, että jäsenvaltiot ovat panneet sen suositukset täytäntöön, sekä jäsenvaltioille määrätystä rahoitusoikaisuista.

- arvioi kuinka tarkoituksenmukaisia komission ja jäsenvaltioiden käyttämät oikaisumekanismit ovat ja miten intensiivisesti niitä sovelletaan, kustannusvaikuttavuus huomioon ottaen ⁽¹⁸⁾.

- Valvontakustannukset

Komissio viimeistelee arviota valvontakustannuksista maatalouden, Euroopan aluekehitysrahaston ja suoran keskitetyn hallinnon aloilla. Arvioinnin tulosten perusteella komissio aikoo laatia vuoden 2008 loppupuolella tiedonannon, jonka tarkoituksena on käynnistää uudelleen toimielinten välinen keskustelu hyväksyttävästä riskistä.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

3.30. Vuoden 2007 osalta voidaan todeta, että uuden ohjelmakauden ensimmäisen vuoden aikana maksusitoumusmäärärahojen täytäntöönpano on selvästi tehostunut edeltävän ohjelmakauden alkuun verrattuna. Määrärahojen käyttöaste pysyi korkeana vuonna 2007. Koheesiopolitiikan aloilla alkuperäisiä määrärahoja vähennettiin 0,745 miljardia euroa lisätalousarvioiden avulla.

⁽¹⁸⁾ Ks. Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004 ”yhtenäisestä tarkastusmallista” (single audit) (sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus) (EUVL C 107, 30.4.2004, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.31. Jäsenvaltiot paransivat menoennusteitaan rakennusrahastojen alalla: liian suuriksi arvioitujen menojen osuus laski 33 prosentista 18 prosenttiin vuosina 2006–2007 ⁽¹⁹⁾.

3.32. Jaksotettuihin menoihin liittyvien maksattamatta olevien sitoumusten määrä on pysynyt hyvin korkeana ja ylittää vuoden 2007 talousarvion maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärän. Rakennetoimien alalla tilannetta on saatu parannettua ottamalla käyttöön järjestelmä, jossa määrärahat vapautetaan "automaattisesti". On kuitenkin olemassa riski, että maksutahdin nopeutuminen aiheuttaa tilanteen, jossa toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden valvontaan käytetyistä sisäisen valvonnan menettelyistä joustetaan. Komission on pidettävä tämä seikka mielessä pohtiessaan samanlaisten sääntöjen käyttöönottoa muilla monivuotisen toiminnan aloilla kuten tutkimuksen, energian ja liikenteen sekä tietoyhteiskunnan ja viestintien aloilla.

3.33. Oikaisutoimia ja niiden vaikutusta koskevia tietoja on parannettava merkittävästi, jos niiden avulla halutaan arvioida EU:n menojen monivuotisten oikaisumekanismien vaikuttavuutta.

KOMISSION VASTAUKSET

3.31. Vaikka jäsenvaltiot parantavat ennusteidensa tarkkuutta edelleen, ennusteet ovat yhä liian epäyhtenäisiä käytettäväksi talousarvion laadinnassa. Lisäparannusten jälkeen niistä voisi kuitenkin tulla hyödyllinen apuväline korkeiden käyttöasteiden varmistamiseksi jatkossakin.

3.32. Komissio ottaa mainitun riskin huomioon tarkastustoiminnassaan ja ryhtyy asianmukaisiin toimiin, jos se havaitsee jäsenvaltioiden toteuttaneen $n + 2$ -säännön mukaisen varojen vapauttamisen välttämiseksi toimenpiteitä, joita ei voida hyväksyä.

3.33. Komissio on parantanut käytettävissä olevia tietoja ja toimii niiden parantamiseksi edelleen (ks. varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksen kohta 6.5).

Rakennerahastojen osalta komission tekemistä oikaisuihin on esitetty kattavat tiedot varainhoitovuoden 2007 tilinpäätöksessä. Myös rakennerahastojen vuoden 2006 vuosikertomuksen liitteessä esitettiin laajoja tietoja. Tilanne paranee entisestään vuoden 2007 kertomuksessa, erityisesti jäsenvaltioiden tekemien oikaisujen osalta.

Maatalouden alalla kaikki olennaiset tiedot on jo julkistettu ja ne voidaan käydä läpi ja tarkistaa. Niihin kuuluvat myös komission jäsenvaltioilta perimät oikaisut ja jäsenvaltioiden toteuttama perusteettomasti maksettujen määrien takaisinperintä lopullisilta edunsaajilta.

⁽¹⁹⁾ Koheesiorahastossa liian suuriksi arvioitujen menojen osuus kasvoi 32 prosentista 54 prosenttiin vuosina 2006–2007.

NELJÄS LUKU

Tulot

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	4.1—4.3
Tulojen ominaispiirteet	4.1—4.3
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	4.4—4.45
Tarkastuksen sisältö	4.4—4.10
Perinteiset omat varat	4.4—4.7
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	4.8—4.10
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	4.11—4.15
Perinteiset omat varat	4.11—4.14
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	4.15
Valvontajärjestelmien arviointi	4.16—4.39
Perinteiset omat varat	4.16—4.19
Alv:oon perustuvat omat varat	4.20—4.25
BKTL:oon perustuvat omat varat	4.26—4.39
Yleiset päätelmät ja suositukset	4.40—4.45
Perinteiset omat varat	4.42
Alv:oon perustuvat omat varat	4.43
BKTL:oon perustuvat omat varat	4.44—4.45
Aiempien huomautusten seuranta	4.46

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHDANTO

Tulojen ominaispiirteet

4.1. Euroopan unionin talousarvion tulot koostuvat omista varoista ja muista tuloista. Merkittävin ero vuoteen 2006 verrattuna on se, että vuonna 2007 Euroopan maatalouden tukirahastoon ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoon liittyvät oikaistut ja takaisin perityt määrät sekä väliaikainen rakennemuutostusmaksu on kirjattu käyttötarkoitukseensa sidotuina tuloina sen sijaan, että ne olisi kuitattu menoista (2 448 miljoonaa euroa eli 2,1 prosenttia tuloista) ⁽¹⁾.

4.2. Omat varat ovat selvästi talousarviomenojen tärkein rahoituslähde (93,5 prosenttia) kuten **taulukosta 4.1, kaaviosta 4.1 ja kaaviosta 4.2** käy ilmi.

Taulukko 4.1 – Tulot varainhoitovuosilta 2006 ja 2007

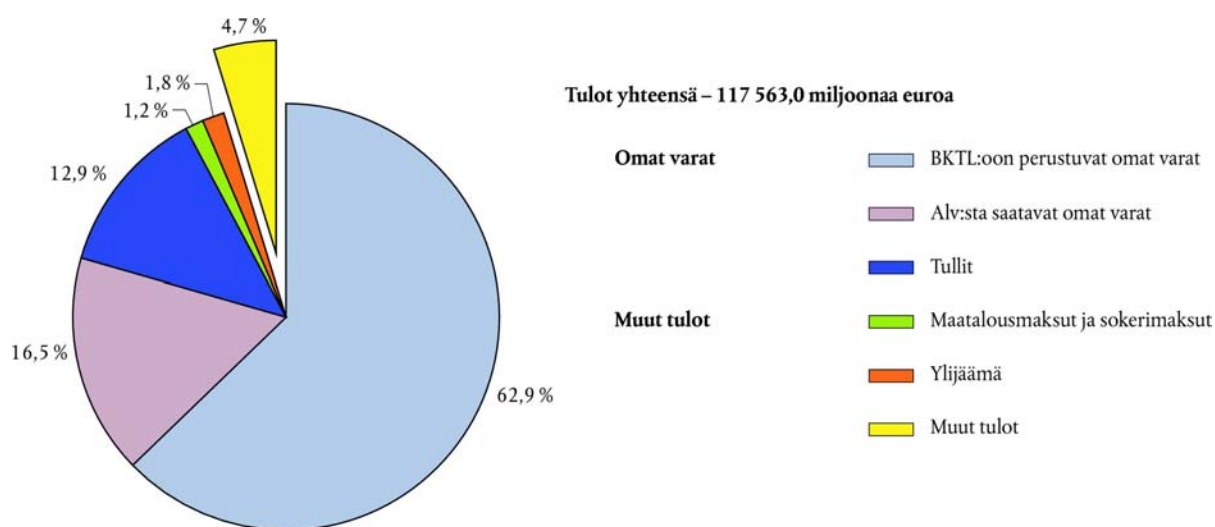
(miljoonaa euroa)

Tulojen laatu ja vastaava budjettikohta	Todelliset tulot vuonna 2006	Vuoden 2007 talousarvion kehitys		Todelliset tulot vuonna 2007	Muutos (%) 2006–2007
		Alkuperäinen talousarvio	Lopullinen talousarvio		
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)
1 Perinteiset omat varat (joista on vähennetty 25 % keräyskustannuksina)	15 028,3	17 307,7	16 532,9	16 573,0	10,3
— Maatalousmaksut (luku 1 0)	1 291,8	1 486,7	1 486,8	1 404,0	8,7
— Sokeri- ja isoglukoosimaksut (luku 1 1)	151,6	533,1	– 37,7	– 31,0	– 120,4
— Tullimaksut (luku 1 2)	13 584,9	15 287,9	15 083,8	15 200,0	11,9
2 Alv:sta saatavat omat varat	17 206,2	17 827,4	19 478,5	19 441,0	13,0
— Kuluneen varainhoitovuoden alv-varat (luku 1 3)	17 219,8	17 827,4	18 517,2	18 468,0	7,2
— Edellisten varainhoitovuosien saldot (luku 3 1)	– 13,6	0,0	961,3	973,0	7 254,4
3 BKTL:oon perustuvat omat varat	70 132,1	79 152,8	74 022,0	73 914,0	5,4
— Kuluneen varainhoitovuoden BKTL-varat (luku 1 4)	68 602,1	79 152,8	71 153,1	71 057,0	3,6
— Edellisten varainhoitovuosien saldot (luku 3 2)	1 530,0	0,0	2 868,9	2 857,0	86,7
4 Saldot ja mukautukset	– 15,3	0,0	0,0	59,0	485,6
— Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus (luku 1 5)	– 6,0	0,0	0,0	61,0	1 116,7
— Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävää korjausta koskeva lopullinen laskelma (luku 3 5)	– 4,0	0,0	0,0	– 2,0	50,0
— Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävää korjausta koskeva väliaikainen laskelma (luku 3 6)	– 5,3	0,0	0,0	0,0	100,0
5 Muut tulot	6 071,7	1 209,3	3 812,3	7 576,0	24,8
— Käytettävissä olevat ylijäämät (luku 3 0)	2 502,8	0,0	2 108,5	2 109,0	– 15,7
— Sekalaiset tulot (osastot 4–9)	3 568,9	1 209,3	1 703,8	5 467,0	53,2
Kaikki yhteensä	108 423,0	115 497,2	113 845,7	117 563,0	8,4

Lähde: Talousarviot ja lisätalousarviot vuodelle 2007; Euroopan yhteisöjen tilinpäätös 2007.

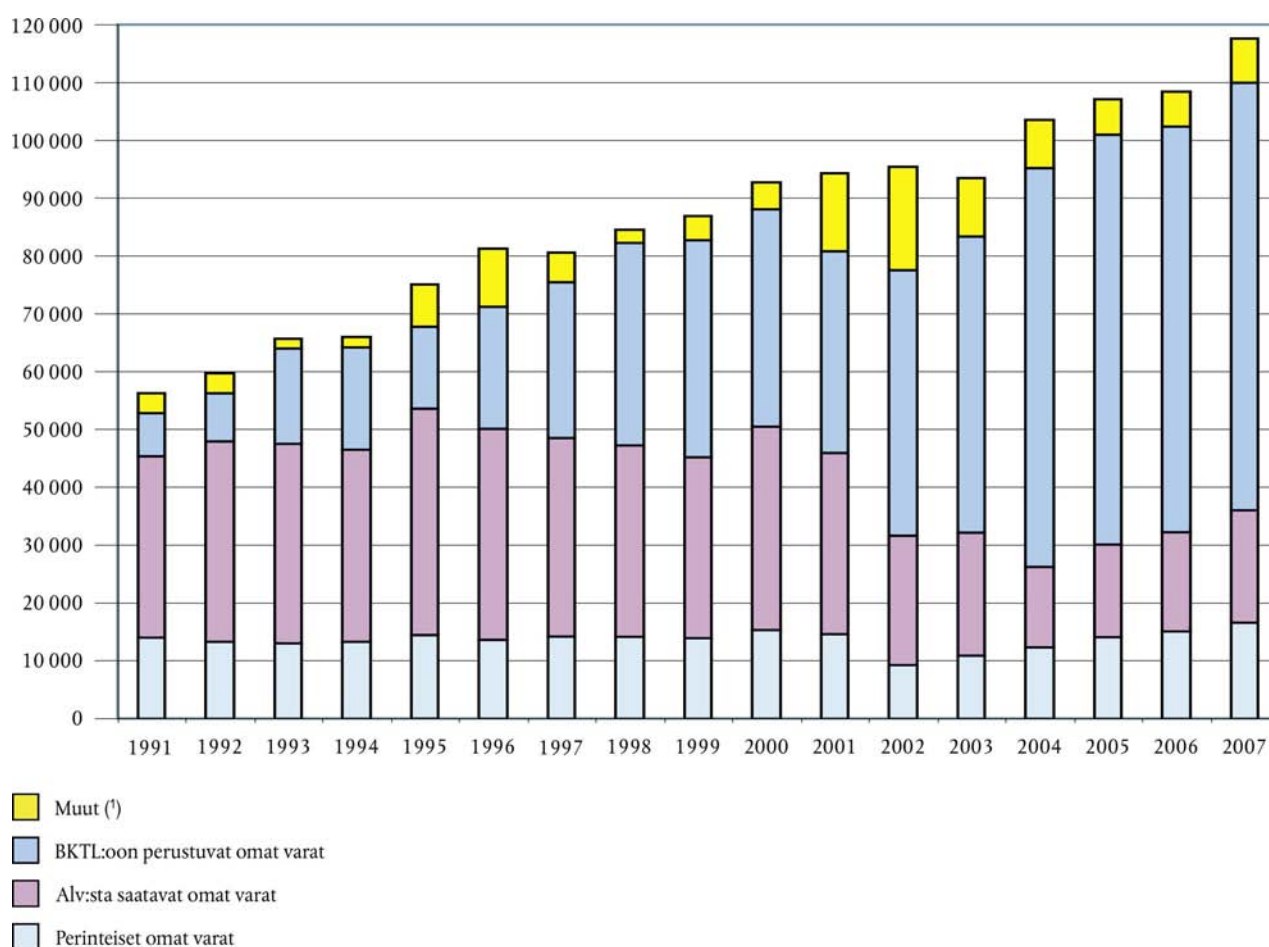
⁽¹⁾ Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä kesäkuuta 2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 34 artikla (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1).

Kaavio 4.1 – Vuoden 2007 todellisten tulojen koostumus



Lähde: Euroopan yhteisöjen tilinpäätös 2007.

Kaavio 4.2 – Todellisten tulojen tulolähteiden kehitys vuosina 1991–2007



⁽¹⁾ Sisältää edellisen varainhoitovuoden ylijäämän ja sekalaiset tulot.

Lähde: Euroopan yhteisöjen tilinpäätös 2007.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.3. Omat varat jakautuvat kolmeen ryhmään: perinteiset omat varat ⁽²⁾ (tullit, maatalousmaksut ja sokerimaksut – 14,1 prosenttia), jäsenvaltioiden kantamaan arvonnäisäveroon (alv) perustuvat omat varat (16,5 prosenttia) sekä jäsenvaltioiden bruttokansantuloon (BKTL) perustuvat omat varat (62,9 prosenttia) ⁽³⁾.

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen sisältö***Perinteiset omat varat***

4.4. Perinteisten omien varojen keräämiseen liittyy etenkin seuraavia riskejä: tullimaksu saatetaan kiertää, laskea väärin tai sitä ei todeta havaitsematta jääneiden virheiden takia taikka jäsenvaltiossa tapahtuneen kirjausvirheen vuoksi. Komission käyttöön asetettavat määrät voivat näistä syistä pienentyä tai niiden toimittaminen komissiolle saattaa viivästyä. Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tilien perustana olevien toimien tarkastus ei voi kattaa tuontia, josta ei ole tehty ilmoitusta tai joka on välttänyt tullivalvonnan.

4.5. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kussakin kuudesta valitusta jäsenvaltiosta ⁽⁴⁾ 30 tuonti-ilmoitusta, jotka oli poimittu satunnaisotannalla. Lisäksi se arvioi näiden jäsenvaltioiden sekä komission valvontajärjestelmät.

4.6. Tarkastuksen yhteydessä käytiin läpi tullivalvonnan järjestäminen ja perinteisiin omiin varoihin liittyvät kansalliset kirjanpitojärjestelmät sekä arvioitiin omia varoja käsittelevän neuvoantavan komitean ⁽⁵⁾ valvontaroolia. Lisäksi tarkastukseen sisältyi perinteisiä omia varoja koskevan komission tilinpidon tutkiminen sekä kaikista jäsenvaltioista tulevan maksuvirran analysoiminen. Tavoitteena oli saada kohtuullinen varmuus siitä, että määrät oli kirjattu kokonaisuudessaan ja oikein.

⁽²⁾ Jäsenvaltiot keräävät perinteiset omat varat Euroopan unionin puolesta ja pidättävät määrästä 25 prosenttia keräyskustannustensa kattamiseksi.

⁽³⁾ Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat ovat maksuosuuksia, joiden yhteydessä sovelletaan yhdenmukaista verokantaa jäsenvaltioiden alv-määräytymisperusteeseen ja BKTL:oon, jotka on määritetty yhteisön sääntöjä noudattaen.

⁽⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuin valitsee jäsenvaltioita yksityiskohtaiseen tarkastukseen jaksoittain niin, että suurimmat maksajat tarkastetaan useammin. Varainhoitovuoden 2007 osalta tarkastettiin Bulgaria, Tanska, Saksa, Espanja, Romania ja Portugali.

⁽⁵⁾ Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 20 artiklassa tarkoitettu komitea (EYVL L 130, 31.5.2000, s. 1). Komitea koostuu jäsenvaltioiden ja komission edustajista ja toimii komission ja jäsenvaltioiden välisenä linkkinä omia varoja koskevissa kysymyksissä. Komitea tarkastelee omien varojen järjestelmän täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä sekä omista varoista tehtyjä ennakkoarvioita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.7. Lisäksi tehtiin tullivarastointiin liittyviä tarkastuksia komissiossa ja seitsemässä jäsenvaltiossa ⁽⁶⁾.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

4.8. Näiden kahden varainlähteen kohdalla pääasialliset riskit aiheutuvat siitä, että kansallinen tilinpito perustuu tilastoihin ja arvioihin, minkä lisäksi niiden säädöspäätös on monimutkainen.

4.9. Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat pohjautuvat makrotalouden tilastoihin, joiden perustana olevia tietoja ei voida tarkastaa suoraan. Niin ollen alv:tä ja BKTL:ää koskeva tarkastus aloitettiin siitä vaiheesta, kun komissio saa jäsenvaltioiden laatimat makrotalouden aggregaatit. Tarkastuksessa arvioitiin komission järjestelmiä, joiden avulla tietoja käsitellään ennen kuin ne sisällytetään lopullisiin tileihin. Tarkastus kattoi näin ollen vuotuisen talousarvion laatimisen ja jäsenvaltioiden suorittamien maksujen oikeellisuuden. Tarkastuksen piiriin kuuluivat niin ikään ne komission valvontajärjestelmät, joiden avulla pyritään saamaan kohtuullinen varmuus siitä, että tulojen toteaminen ja kerääminen tapahtuu asianmukaisesti, sekä omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean ⁽⁷⁾ ja BKTL-komitean ⁽⁸⁾ tehtävät.

4.10. Neuvosto teki 7. kesäkuuta 2007 uuden päätöksen Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä (2007/436/EY, Euratom) ⁽⁹⁾. Päätöstä sovelletaan takautuvasti 1. tammikuuta 2007 alkaen. Päätöksessä otettiin käyttöön yhdenmukainen alv-kanta (0,30 prosenttia) ja myönnettiin lisälennuksia tiettyjen jäsenvaltioiden alv- ja BKTL-maksuista kaudella 2007–2013 ⁽¹⁰⁾. Jäsenvaltioiden alv:oon ja BKTL:oon perustuvat maksusuudet vuodelta 2007 lasketaan takautuvasti uudestaan ratifiointimenetelyn päätyttyä, oletettavasti vuoden 2009 alussa.

⁽⁶⁾ Belgia, Tšekin tasavalta, Ranska, Italia, Slovakia, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽⁷⁾ Ks. alaviite 5.

⁽⁸⁾ Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1287/2003 (BKTL-asetus) 4 artiklassa tarkoitettu BKTL-komitea (EUVL L 181, 19.7.2003, s. 1). Komitea koostuu komission ja jäsenvaltioiden edustajista. Se tutkii vuosittain jäsenvaltioiden toimittamat BKTL-tiedot ja antaa lausunnon tietojen asianmukaisuudesta omia varoja koskevia tarkoituksia varten tietojen luotettavuuden, vertailukelpoisuuden ja kattavuuden osalta.

⁽⁹⁾ EUVL L 163, 23.6.2007, s. 17.

⁽¹⁰⁾ Alennettu alv-kanta koskee Itävaltaa, Saksaa, Alankomaita ja Ruotsia. Lisäksi Alankomaat ja Ruotsi saavat BKTL-osuudestaan bruttovähennyksen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus**Perinteiset omat varat**

4.11. Jäsenvaltiot vastaavat perinteisten omien varojen keräämisestä. Ne merkitsevät varat omia varoja koskevaan kirjanpitoon (niin sanottu A-kirjanpito), jota hoidetaan kunkin jäsenvaltion valtionvarainhallinnossa, ja asettavat varat yhteisöjen käyttöön. Mikäli tulleja tai maksuja ei ole maksettu ja vakuutta ei ole toimitettu, tai vakuudet on toimitettu mutta maksuista on syntynyt erimielisyyttä, jäsenvaltiot voivat lykätä kyseisten varojen käyttöön asettamista kirjaamalla ne erilliseen kirjanpitoon (niin sanottu B-kirjanpito).

4.12. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut laillisuuteen ja asianmukaisuuteen vaikuttavia olennaisia virheitä jäsenvaltioiden komissiolle toimittamissa ilmoituksissa. Niissä ilmeni kuitenkin puutteita, jotka on syytä korjata, vaikka puutteet eivät olekaan riittävän olennaisia vaikuttaakseen tilintarkastustuomioistuinten yleiseen päätelmään.

4.13. A-kirjanpidon osalta havaittiin, että Tanskassa taloudellisten toimijoiden sähköiseen tulliselvitysjärjestelmään syöttämät tiedot eivät useinkaan vastanneet tuonnin osalta todellisuutta eivätkä siis olleet luotettavia. Komissiolle suoritettu nettomäärä oli niin ollen liian pieni. Portugalissa pakkoperintämenettelyin kerätyt tullimaksut ilmoitetaan ja asetetaan miltei poikkeuksetta komission käyttöön viiveellä.

4.14. Aiempien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksensa yhteydessä B-kirjanpitoon liittyviä ongelmia, etenkin seuraavilta osin:

- joissakin tapauksissa tavara oli luovutettu vapaaseen liikkeeseen, vaikka tullivelkaa ei ollut maksettu eikä vakuuksia annettu
- B-kirjanpitoon kirjattiin riitauttamattomia tullivelkoja, joista oli saatu ainakin osittaiset vakuudet, vaikka vakuuksin kateutut osuudet olisi pitänyt antaa komission käyttöön

4.13. Komissio on ottanut havainnot esiin kyseisten viranomaisten kanssa. Toimiin ryhdytään sellaisten omien varojen perimiseksi, joita ei ole saatu käyttöön. Samoin peritään viivästyksistä mahdollisesti aiheutunut korko.

4.14. B-kirjanpito on usein paikallisten tullitoimistojen tehtävä, ja siihen voi sen vuoksi liittyä suuri yksittäisten virheiden riski. Tämän vuoksi komissio tekee B-kirjanpidon oikeellisuutta koskevia tarkastuksia säännöllisesti. Lisäksi komissio antoi vuonna 2007 jäsenvaltioille erityisopastusta moitteettomasta kirjanpidosta.

- Komissio ottaa asian esiin kyseisen jäsenvaltion kanssa.

- Komissio oli jo aloittanut asian käsittelyn sen jäsenvaltion kanssa, jossa kyseisen ongelman oli vuonna 2007 tehdyssä tarkastuksessa todettu esiintyvän järjestelmällisesti. Muut kolme yksittäistapausta, joihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, otetaan esiin kyseisten jäsenvaltioiden kanssa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- varastonpitäjän antamaa yleisvakuutta ei käsitelty yleisvakuutena, vaan tulliselvityksen jälkeen toimitetuissa tarkastuksissa todetut tullivelat vietiin virheellisesti aina B-kirjanpitoon.

KOMISSION VASTAUKSET

- Komissio ottaa asian esiin kyseisen jäsenvaltion kanssa, mutta komission näkemyksen mukaan kyseessä saattaa olla paikallinen virhe. Komission omassa vuonna 2005 tekemässä tullivarastoinnin tarkastuksessa ei tullut esiin samanlaisia virheitä, vaan siinä kävi ilmi, että kansalliset ohjeet olivat tältä osin yhteisön lainsäädännön mukaisia.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

4.15. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa todettiin, ettei jäsenvaltioiden maksuosuuksien laskemiseen ja suorittamiseen liittynyt olennaisia virheitä.

Valvontajärjestelmien arviointi**Perinteiset omat varat**

4.16. Tilintarkastustuomioistuimen paikalla toimittamissa tarkastuksissa saatiin vahvistus sille, että tullialan sekä perinteisiä omia varoja koskevan kirjanpidon tarkastetut valvontajärjestelmät toimivat yleisesti ottaen hyvin. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin kävi läpi ne komission toimittamat tarkastukset, joissa oli todettu omien varojen keruujärjestelmien olevan yleensä tyydyttäviä. Komissio raportoi B-kirjanpidon hallinnoinnissa ilmenevän edelleen ongelmia.

Tullivarastointi

4.17. Suspensiomenettelyn ansiosta muita kuin yhteisötavaroita voidaan säilyttää tullitta ja ilman kauppapoliittisia toimenpiteitä sellaisissa tiloissa tai sellaista inventointijärjestelmää noudattaen, jotka viranomaiset ovat hyväksyneet käytettäväksi tullivarastoinnissa ⁽¹¹⁾.

4.18. Tilintarkastustuomioistuin arvioi jäsenvaltioilta saamiensa tietojen pohjalta, että 20 prosenttia perinteisistä omista varoista kerätään sellaisista tavaroista, jotka ovat aiemmin olleet varastoituna yhteisön tullivarastoon. Pääasiallinen riski on, että tavarat voidaan poistaa tullivalvonnasta ja viedä sisämarkkinoille maksamatta tullimaksuja tai suorittamatta muita tuonnin edellyttämiä toimenpiteitä. Riskin alentamiseksi vain luotettaville toimijoille pitäisi myöntää lupa tullivaraston pitämiseen ⁽¹²⁾ ja jäsenvaltion tulliviranomaisten olisi valvottava varaston toimintaa. Yhteisön säännöksissä ei kuitenkaan määritellä tullilainsäädännön noudattamista varmistavien tarkastusten vähimmäismäärää.

4.18. Riskiä vähentää edelleen se, että tulliviranomaiset voivat vaatia vakuuden (yhteisön tullikoodeksin 88 artikla). Jos jäsenvaltio päättää olla vaatimatta vakuutta eikä se myöhemmin pysty perimään tullivelkaa, komissio pitää kyseistä jäsenvaltiota omien varojen osalta korvausvelvollisena.

Lisäksi on jäsenvaltion asia huolehtia tullitarkastusmenetelmistä ja päättää tarkastusten tiheydestä. Yhteisön lainsäädännössä säädetään tarkastusten vähimmäistasosta vain joissakin harvoissa tapauksissa, joihin katsotaan liittyvän erityisiä riskejä.

⁽¹¹⁾ Yhteisön tullikoodeksin 84–90 ja 98–113 artikla (neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92 (EYVL L 302, 19.10.1992, s. 1)) sekä yhteisön tullikoodeksin soveltamissääntöjen 496–535 artikla (komission asetus (ETY) N:o 2454/93 (EYVL L 253, 11.10.1993, s. 1)).

⁽¹²⁾ Yhteisön tullikoodeksin 86 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.19. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti järjestelmät, joiden avulla myönnetään lupa toimia tullivarastona ja joilla tullivara-
toja valvotaan. Se totesi, että järjestelmät toimivat yleisesti ottaen
hyvin. Seuraavat puutteet kuitenkin havaittiin:

- Luvan myöntämistä koskevat asiakirjat eivät kolmasosassa tapauksista sisältäneet todentavaa aineistoa siitä, että tavarakirjanpitojärjestelmät vastaavat yhteisön vaatimuksia ⁽¹³⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita tavarakirjanpidossa sekä eroja tavarakirjanpidon ja tullivara-
stoihin tosiasias-
assa varastoidun tavar-
an välillä.
- Seitsemästä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta neljässä tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tulliviranomaiset eivät valinneet tavaraa tarkastettavaksi riskiperusteisesti ⁽¹⁴⁾ siten, että tietokoneavusteiseen tulliselvitysjärjestelmään olisi sisällytetty riskiprofiileja.
- Sisäisen valvonnan järjestelmissä havaittiin seuraavat puutteet, joiden vuoksi oli olemassa riski, että tavarat luovutetaan luvatta sisämarkkinoille ja tästä aiheutuu tulonmenetyksiä: kaksi tullivara-
stoa oli erehtynyt käyttämään samannume-
roista lupaa, mikä johti siihen, että tuontitavaraa säilytettiin eri tullivara-
stossa kuin tulliviranomaisille oli ilmoitettu. Toi-
sessa tapauksessa varastonpitäjä, jonka olisi pitänyt esittää varastosta poistettava tavara aina tulliviranomaisille, käytti yksinkertaistettuja menettelyjä luvatta ja vältti tällä tavoin tarkastukset.
- Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tulliselvityksen jälkeisiä tarkastuksia tehtiin tullivara-
stoissa niin harvoin, että se lisäsi määräa-
joista johtuvaa tulonmenetyksen riskiä ⁽¹⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuin ei myöskään saanut juuri lainkaan todentavaa aineistoa siitä, että tullivara-
stot poimittaisiin näihin tarkastuksiin riskiperusteisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

4.19.

- Komissio ottaa asian esiin kyseisten jäsenvaltioiden kanssa. Asianomaisia jäsenvaltioita pyydetään tarvittaessa toteuttamaan korjaavia toimia, jos varastoissa havaittuja eroja ei pystytä selvittämään.
- Komissio ottaa asian esiin kyseisten jäsenvaltioiden kanssa.
- Jäsenvaltio on korjannut samannumeroisesta luvasta aiheutuneen ongelman, ja jäsenvaltion omissa tarkastuksissa on pystytty jäljit-
tämään kaikki tavarat ja todettu, että kaikki tullimaksut on hoi-
dettu asianmukaisesti. Jäsenvaltio parantaa myös omia sisäisiä
valvontajärjestelmiään, jotta vastaavat virheet voidaan jatkossa
välttää. Tapauksessa, jossa yksinkertaistettua menettelyä oli käy-
tetty luvatta, asianomaista jäsenvaltiota on pyydetty toteuttamaan
korjaavia toimenpiteitä.
- Komissio on jo ottanut tämän asian esiin yhdessä asianomaisista
jäsenvaltioista vuoden 2006 tarkastuksen seurauksena. Asian
käsitellyä jatkuu. Komissio ottaa asian esiin myös muiden kolmen
jäsenvaltion kanssa.

Alv:oon perustuvat omat varat**Varaumat**

4.20. Varaumien ansiosta komissio voi oikaista jäsenvaltioiden
alv-ilmoituksiin sisältyviä epäselviä osatekijöitä lainsäädäntöön
perustuvan neljän vuoden aikarajan jälkeen. Vuonna 2007 pois-
tetuista 35 varaumasta ⁽¹⁶⁾ yhdeksän liittyi vuoteen 1997
tai oli vieläkin vanhempia. Kaksikymmentäyksi varaumaa,

4.20. Vuotta 1998 edeltävältä ajalta peräisin olevista varaumista on
tarkoitus poistaa vielä kaksi varaumaa, ja vuonna 2008 tehdään eri-
tyiskäynti, jonka tarkoituksena on laatia kyseisen jäsenvaltion kanssa
strategia vuonna 1989 tehdyn varauman poistamiseksi.

⁽¹³⁾ Yhteisön tullikoodeksin soveltamissääntöjen, sellaisena kuin ne ovat viimeksi muutettuina komission asetuksella (EY) N:o 1875/2006 (EUVL L 360, 19.12.2006, s. 64), 515–516 artikla.

⁽¹⁴⁾ Yhteisön tullikoodeksin soveltamissääntöjen 4 artiklan f kohta.

⁽¹⁵⁾ Tullikoodeksi 221 artiklan 3 kohdan mukaisesti tiedoksiantoa ei voida toimittaa velalliselle enää, kun kolmen vuoden määräaika on kulunut siitä päivästä, jona tullivelka on syntynyt.

⁽¹⁶⁾ Lisäksi kuudessa tapauksessa varauma poistettiin osittain (kolme tapausta Saksassa ja kolme Italiassa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

jotka liittyivät vuoteen 1997 tai olivat vielä vanhempia (mukaan lukien kaksi varaumaa vuosilta 1989 ja 1993), oli edelleen voimassa 31. joulukuuta 2007 (ks. **taulukko 4.2**).

Taulukko 4.2 – Alv-varaumat 31. joulukuuta 2007

Jäsenvaltio	Varaumia jäljellä 31.12.2006	Vuonna 2007 tehdyt varaumat	Vuonna 2007 poistetut varaumat	Varaumia jäljellä 31.12.2007	Vanhimmat varaumat koskevat vuotta
Belgia	8	4	4	8	1989
Tanska	1	0	1	0	
Saksa	17	9	8	18	1999
Kreikka	16	3	9	10	1998
Espanja	5	1	0	6	1999
Ranska	3	1	0	4	1993
Irlanti	12	0	0	12	1998
Italia	13	3	2	14	1995
Luxemburg	1	0	0	1	1997
Alankomaat	1	1	0	2	2002
Itävalta	8	1	1	8	1995
Portugali	10	2	5	7	1996
Suomi	6	1	0	7	1995
Ruotsi	11	1	3	9	1995
Yhdistynyt kuningaskunta	4	3	2	5	1998
Kypros	0	3	0	3	2004
Tšekin tasavalta	0	1	0	1	2004
Viro	0	0	0	0	
Latvia	0	1	0	1	2004
Liettua	0	2	0	2	2004
Unkari	0	5	0	5	2004
Malta	0	6	0	6	2004
Puola	0	3	0	3	2004
Slovakia	3	2	0	5	2004
Slovenia	0	0	0	0	
Bulgaria	0	0	0	0	
Romania	0	0	0	0	
Yhteensä	119	53	35	137	

Lähde: Euroopan komissio.

4.21. Ei ole olemassa vaikuttavaa keinoa varmistaa, että jäsenvaltiot toimittavat tarvittavat tiedot selkeästi määritettyjä määräaikoja noudattaen ja antavat näin komissiolle mahdollisuuden päättää kohtuullisen ajan kuluessa, luopuuko se jäljellä olevista varaumista. Vastuuvapauden myöntämistä varainhoitovuoden 2006 osalta koskevassa suosituksessaan neuvosto toisti komissiolle osoittamansa kehotuksen pyrkiä edelleen jatkossa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa poistamaan varaumat kohtuullisessa ajassa.

4.21. Nykyisellä lainsäädäntöjärjestelyllä on saatu aikaan tasapaino, joka vastaa tarvittavaa yhteistyöhön perustuvaa työskentelytapaa komission ja jäsenvaltioiden välillä. Komissio aikoo kuitenkin tarkistaa varaumien hallinnointia koskevat järjestelyt perusteellisesti, jotta niistä saadaan ennakoivampia. Varaumat luokitellaan, jolloin on helpompaa tunnistaa ensisijaisesti toimia edellyttävät varaumat. Parhaillaan ollaan ottamassa käyttöön hallinnointikäyntejä, joissa keskitytään pelkästään varaumien poistamiseen tähtääviin strategioihin. Komissio aikoo myös toimia entistä ennakoivammin harkitessaan, olisiko jäsenyysselvotteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisesta tietyissä tapauksissa hyötyä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.22. Kaikkiin EU:n 27 jäsenvaltioon sovellettavaa alv-määräytymisperustetta muutettiin vuonna 2007 komission jäsenvaltioissa tekemän tarkastustyön perusteella, minkä seurauksena alv-varojen yhteismäärä lisääntyi noin 50 miljoonaa euroa. Lisäksi Kreikan BKT-lukuja tarkistettiin ylöspäin (ks. kohta 4.28), mikä vaikutti sen alv-määräytymisperusteen enimmäismäärään⁽¹⁷⁾. Tästä puolestaan seurasi, että Kreikan alv-maksuosuus kasvoi noin 300 miljoonaa euroa.

4.23. Tilintarkastustuomioistuin tutki todentavaa aineistoa, jonka perusteella kyseiset 35 varaumaa poistettiin vuonna 2007. Komission toimenpiteet varaumien poistamiseksi olivat yleisesti ottaen tyydyttäviä. Niissä ilmeni kuitenkin seuraava ongelma: Kun komissio hyväksyy jonkin jäsenvaltion esittämät tarkistettut tiedot ja poistaa niihin liittyvän varauman, sen pitäisi välittömästi viedä tarkistettut tiedot rahoitustietokantaansa ja mukauttaa omien varojen maksuosuutta. Neljään poistettuun varaumaan liittyviä korjauksia ei ollut tallennettu tietokantaan eikä alv-perusteisia omia varoja niin ollen ollut laskettu oikein.

Alv-direktiivin soveltamista koskeva seuranta

4.24. Verotuksen ja tulliliiton pääosaston tehtävä on huolehtia siitä, että alv-direktiiviä sovelletaan oikein. Jos komissio katsoo, ettei jäsenvaltio ole täyttänyt direktiivin mukaista velvollisuuttaan, se voi oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn jälkeen saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi (jäsenyyssoveltoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely – Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artikla). Vuonna 2007 tällaisia tapauksia oli viisi, ja niistä kolmella oli kielteinen vaikutus alv-perusteisiin omiin varoihin. Niissä kahdessa tapauksessa, jotka vietiin yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi vuonna 2007, tapauksen kirjaamishetkestä asiaa koskevan kirjeen lähettämiseen yhteisöjen tuomioistuimelle kului keskimäärin 29 kuukautta. Kolmea muuta tapausta, jotka koskevat vuosia 2003–2005, ei ollut saatettu yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi vuoden 2007 loppuun mennessä, vaikka tästä oli päätetty kesäkuussa 2007.

4.23. Muutokset tietokantaan on nyt tehty, ja varaumien taloudellinen kokonaisvaikutus on hieman alle 12 miljoonaa euroa viiden vuoden ajalta. Lisäksi on otettu käyttöön uusia menettelyjä, joilla laajennetaan tarkastuskertomusten sisältöä koskevia yksikköjen välisiä neuvotteluja. Tämän pitäisi estää vastaavanlaiset tapahtumat tulevaisuudessa.

4.24. Oikeudellinen tausta on jäsenvaltioissa usein yksityiskohtainen ja monimutkainen ja vaatii huomattavasti analyyseja. Komissio kiinnittää erityistä huomiota välillistä verotusta koskevan lainsäädännön tulkintaan liittyvien asioiden valmisteluun niihin liittyvien omien varojen vuoksi, ja koska lainsäädännön muuttaminen edellyttää yksimielisyyttä. Komissio on kuitenkin onnistunut varmistamaan hyvin sen, että omiin varoihin vaikuttavien asioiden käsittelyssä edistytään yleisesti ottaen samassa tahdissa kuin muissa yhteisön oikeuden virheellistä soveltamista koskevissa monimutkaisissa ja paljon yksityiskohtia käsittävissä asioissa. Vaikka tämä ei vaikutakaan asioiden käsittelyyn komissiossa, komissio perii saatavat lisätynä kuluneelta ajalta kertyneellä korolla rikkomisia lopettaessaan.

Komissio on äskettäin yleisemminkin muuttanut menettelyjään, jotta päätöksiä voidaan tehdä entistä nopeammin tapauksissa, joissa viiveitä on aiheutunut sen takia, että jäsenvaltion ilmoitukset on saatu vasta vähän ennen seuraavaa menettelyvaihetta. Asioiden käsittelyssä voidaan nyt edetä heti, kun uudet tiedot on analysoitu. Komissio voi hävitä asian menettelymääräysten rikkomisen takia, jos se ei ota täysimääräisesti huomioon jäsenvaltioiden toimittamia tietoja. Lisäksi tuomioistuimelle esitettävän kanteen valmistelu saattaa joskus olla vaikeaa tosiseikkojen, sovellettavan lainsäädännön tai esiin otettujen juridisten seikkojen monimutkaisuuden takia.

⁽¹⁷⁾ Päätöksen 2000/597/EY, Euratom 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltioiden alv-osuuksien laskennassa huomioon otettava alv-määräytymisperuste rajataan 50 prosenttiin kunkin jäsenvaltion BKT:sta (EYVL L 253, 7.10.2000, s. 42).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.25. Kyseisinä ajanjaksoina alv-direktiiviä ei sovellettu oikein, mikä on saattanut vähentää jäsenvaltioiden keräämän alv:n määrää ja siten vaikuttaa alv-perusteisten omien varojen määrään.

4.25. *Mahdolliset vaikutukset alv-perusteisiin omiin varoihin otetaan huomioon taannehtivasti, sitä mukaa kuin yhteisön tuomioistuin ratkaisee asiat.*

BKTL:oon perustuvat omat varat**Vuosittaiset BKTL-tiedot**

4.26. Jäsenvaltioiden on toimitettava vuosittain 22. syyskuuta mennessä komissiolle (Eurostatille) BKTL-aggregaattia ja sen osia (BKTL-kysely) varten tarvittavat luvut edeltävältä vuodelta. Jäsenvaltioiden on lisäksi ilmoitettava aiempia vuosia koskeviin lukuihin mahdollisesti tehdyt tarkistukset. Samassa yhteydessä jäsenvaltioiden on toimitettava selvitys BKTL-tietojen laadusta (BKTL-laatuselvitys). Selvityksessä annettavien tietojen avulla kerrotaan, miten aggregaatit on muodostettu, sekä kuvataan etenkin menetelmissä sekä perustilastoissa mahdollisesti tapahtuneet huomattavat muutokset ja perustellaan aiempiin BKTL-tietoihin tehdyt tarkistukset ⁽¹⁸⁾. Edeltävien vuosien BKTL-saldoja saatetaan mukauttaa jäsenvaltioiden toimittamien vuosittaisten BKTL-tietojen perusteella ⁽¹⁹⁾.

4.27. BKTL-komitea katsoi kokouksessaan 25. lokakuuta 2007, että voimassa olevat varaumat huomioon ottaen EU-15-jäsenvaltioiden tiedot olivat asianmukaiset käytettäväksi omia varoja koskevissa tarkoituksissa. EU-12-jäsenvaltioita koskevista tiedoista BKTL-komitea ei voinut antaa lausuntoa, sillä BKTL-luetteloiden ⁽²⁰⁾ analysoiminen oli vasta alkanut (ks. kohta 4.38).

4.28. Kreikan vuoden 2007 BKTL ⁽²¹⁾-kyselylomakkeessa olevista tiedoista ilmeni 8,5–9,9 prosentin takautuva lisäys vuosien 1995–2005 osalta. Vuoden 2006 BKTL-lomakkeessa Kreikka esitti tarkistetut luvut ⁽²²⁾, joiden mukaan lisäys oli 13–26 prosenttia, mikä merkitsisi poikkeuksellisen suurta tarkistusta. BKTL-komitea katsoi, ettei sillä ollut riittäviä tietoja Kreikan ilmoittamista tarkistetuista luvuista ja menetelmien muutoksista. Siksi BKTL-komitea päätyi näkemykseen, jonka mukaan omia varoja koskeviin tarkoituksiin pitäisi käyttää olemassa olevia tarkistamattomia BKTL-sarjoja, kunnes komissio on tarkastanut uudet tiedot kaikilta osin ja raportoinut tarkastuksensa tuloksista komitealle.

⁽¹⁸⁾ BKTL-asetuksen 2 artiklan 2 ja 3 kohta.

⁽¹⁹⁾ Asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 10 artiklan 8 kohdassa säädetään, että aiempien varainhoitovuosien BKTL:oon mahdollisesti tehdyistä muutoksista aiheutuu mukautus kyseisen jäsenvaltion osalta vahvistettuun saldoon. Lisäksi asetuksessa säädetään, että BKTL:n muutoksia ei enää oteta huomioon tiettyä varainhoitovuotta seuraavan neljännnen vuoden syyskuun 30 päivän jälkeen, lukuun ottamatta niitä kohtia, jotka joko komissio tai jäsenvaltio on antanut tiedoksi ennen kyseistä määräpäivää.

⁽²⁰⁾ BKTL-asetuksen 3 artikla. ”Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle (Eurostatille) luettelo EKT 95:n mukaisen BKTL:n ja sen osien laskennassa käytetyistä menetelmistä ja perustilastoista (...)”.

⁽²¹⁾ Bruttokansantulo.

⁽²²⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus vuodelta 2006, kohdat 4.24–4.26.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.29. Kreikka toimitti vuonna 2007 ainoastaan tiivistetyn BKTL-kyselylomakkeen, josta eivät käyneet ilmi BKTL:n osatekijät, ja lyhytmuotoisen selvityksen laatuselvityksen sijasta. BKTL-komitea katsoi, että voimassa olevat varaukset huomioon ottaen Kreikan vuonna 2007 ilmoittamat uudet BKTL-tiedot soveltuivat käytettäväksi omia varoja koskeviin tarkoituksiin (ks. kohta 4.27). Silti komitea pyysi Kreikan tilastokeskusta ja Eurostatia jatkamaan yhteistyötä vielä keskeneräisten seikkojen selvittämiseksi muun muassa yksityiskohtaisempien laskelmien avulla.

4.30. Komissio oli aiemmin tehnyt tarkastuskäyntejä paikalle kesäkuussa ja syyskuussa 2007 tarkistaakseen Kreikan luettelon ja vertailuvuoden 2000 tarkistettuja BKT⁽²³⁾-lukuja koskevat arviot. Kokonaislisäys vastasi vuoden 2007 BKTL-kyselylomakkeeseen sisällytettyjä tarkistettuja tietoja.

4.31. Komissio ja Kreikan tilastokeskus laativat toimintasuunnitelman kansantalouden tilinpidon osatekijöitä koskevien laskelmien viimeistelemiseksi. Komissio korosti marraskuussa 2007 sitä, että on tärkeää tarkistaa kokonaistason tarkistusten ja yksittäisiin varauksiin liittyvien muutosten keskinäinen vastaavuus. Lisäksi komissio kehotti Kreikan tilastokeskusta toimittamaan tarkistuksista ja muutoksista kattavat asiakirjat. Toimintasuunnitelmassa edellytettiin myös, että Kreikan tilastokeskus lähettää viralliset yksityiskohtaiset luvut 10. joulukuuta 2007 mennessä kansantalouden tilinpidon tietojen toimittamista koskevan EKT-95-järjestelmän mukaisesti⁽²⁴⁾.

4.32. Koska kaikkia BKTL-asetuksessa vaadittuja BKTL-tietoja ei saatu (ks. kohta 4.29) ja koska toimintasuunnitelmassa edellytetyt BKTL-osatekijöitä koskevat yksityiskohtaiset tiedot ja varaukset koskevat asiakirjat (ks. kohta 4.31) eivät olleet saatavissa helmikuuhun 2008 mennessä, tilintarkastustuomioistuin ei voinut perehtyä vuosien 1995–2006 BKTL-laskelmiin eikä tutkia, liittyykö Kreikan tarkistamiin BKTL-osatekijöihin erityisvarauksia vuosilta 1995–2001. Tilintarkastustuomioistuin ei siis voinut arvioida, oliko kyseiset aiempien vuosien BKTL-saldojen mukautukset tehty oikein.

KOMISSION VASTAUKSET

4.29–4.32. Tärkeimmät korjaukset, joita komissio ehdotti Kreikan BKT-lukuihin, johtuivat Kreikkaan tehdystä tarkastusmatkasta. Ne esitettiin yksityiskohtaisesti (erityisesti asiakirjassa GNIC/094) BKTL-komitealle ja niistä keskusteltiin 6. syyskuuta 2007 pidetyssä komitean kokouksessa. BKTL-komiteaan kuuluvat jäsenvaltioiden kansantalouden tilinpidon asiantuntijat tukivat ehdotettuja korjauksia. Vuosia 1995–2006 koskevat BKTL-luvut, jotka Kreikka ilmoitti lokakuussa 2007, ovat näiden korjausten mukaisia. BKTL-komitea ilmaisi 25. lokakuuta 2007 kokouksessaan tukevasa prosessia sekä tarkistus-työn tuloksia, jotka Eurostat oli saanut yhteistyössä jäsenvaltioiden BKTL-asiantuntijoiden kanssa ja läheisesti BKTL-komitean kanssa neuvotellen. Komissio seuraa toteutettua toimintasuunnitelmaa, jotta Kreikan kansantalouden tilinpidon osatekijöiden laskenta saataisiin päätökseen. Kreikan kansallinen tilastolaitos lähetti Eurostatille EKT-95-tietojen toimitusohjelman mukaiset tiedot 14. joulukuuta 2007. Eurostat tarkisti tiedot ja teki huomautuksia, minkä johdosta Kreikan kansallinen tilastolaitos lähetti 4. maaliskuuta 2008 tarkistettut tiedot, joissa oli otettu huomioon Eurostatin huomautukset ja joihin oli sisällytetty vuoden 2007 tiedot. Eurostat raportoi tarkistuksiinsa liittyvien vielä avoinna olevien kysymysten tuloksista BKTL-komitealle ja tilintarkastustuomioistuimelle. Komissio on BKTL-komitean pyynnöstä jatkanut joitakin yksityiskohtaisia laskelmia koskevaa yhteistyötä Kreikan kansallisen tilastolaitoksen kanssa ja odottaa, että useimmat varaukset voidaan lähiaikoina poistaa. Komissio pitää jatkossakin BKTL-komitean ja tilintarkastustuomioistimen ajan tasalla tämän asian kehityksestä.

⁽²³⁾ Bruttokansantuote.

⁽²⁴⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1392/2007, annettu 13 päivänä marraskuuta 2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2223/96 muuttamisesta kansantalouden tilinpidon tietojen toimittamisen osalta (EUVL L 324, 10.12.2007, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Varaumat

4.33. Vuoden 2007 alussa voimassa oli 43 BKTL⁽²⁵⁾-erityisvaraumaa, jotka koskivat vuosia 1995–2001. Vuonna 2007 komissio poisti 18 varaumaa, joten vuoden lopussa voimassa oli 25 varaumaa (ks. **taulukko 4.3**). Voimassa olevat varaumat joko johtuvat joidenkin arvioiden perustana olevista vanhentuneista lähteistä tai liittyvät menetelmiin ja tietojen koostamiseen⁽²⁶⁾. Kreikkaa lukuun ottamatta (ks. kohta 4.29) jäsenvaltiot ovat pyrkineet ratkaisemaan useimmat varaumien syynä olleet ongelmat jo silloin, kun ne vuonna 2007 tai aiemmin lähettivät vuosittaiset BKTL-tietonsa.

Taulukko 4.3 – BKTL-varoja koskevat erityisvaraumat 31. joulukuuta 2007

Jäsenvaltio	Erityisvaraukia jäljellä 31.12.2006	Vuonna 2007 esitetyt erityisvaraumat	Erityisvaraumat, joista luovuttiin vuonna 2007	Erityisvaraukia jäljellä 31.12.2007
Belgia	0	0	0	0
Tanska	3	0	3	0
Saksa	0	0	0	0
Kreikka	7	0	0	7
Espanja	5	0	5	0
Ranska	3	0	3	0
Irlanti	4	0	4	0
Italia	4	0	0	4
Luxemburg	8	0	0	8
Alankomaat	0	0	0	0
Itävalta	0	0	0	0
Portugali	0	0	0	0
Suomi	3	0	3	0
Ruotsi	0	0	0	0
Yhdistynyt kuningaskunta	6	0	0	6
Yhteensä	43	0	18	25

Lähde: Euroopan komissio.

4.34. EU-15-jäsenvaltioiden kohdalla on voimassa BKTL-tietoja koskevia yleisiä varaumia vuosilta 2002–2004, kunnes päivitetty BKTL-luettelot on analysoitu. EU-10-jäsenvaltioiden kohdalla ei ollut asetettu yleisiä varaumia vuoden 2007 loppuun mennessä, sillä niiden tapauksessa vuotta 2004 koskevia BKTL-tietoja voidaan oikaista omia varoja koskevia tarkoituksia varten vuoden 2008 syyskuuhun asti.

4.34. Komissio asetti kesäkuussa 2008 kymmenelle uudelle EU:n jäsenvaltiolle BKTL-tietoja koskevia yleisiä varaumia vertailuvuosien 2004–2006 BKTL-tiedoista.

⁽²⁵⁾ BKTL:oon perustuvia omia varoja koskevat varaumat mahdollistavat BKTL-tietojen mukauttamisen vielä neljän vuoden aikarajan päätyttyä. Yleinen varauma kattaa kaikki tiettyä jäsenvaltiota koskevat tiedot, kun erityisvarauma puolestaan kattaa vain tietyt BKTL-luettelon osatekijät.

⁽²⁶⁾ Esimerkiksi ei ole noudatettu Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmää EKT-95:tä (vuodesta 2002 alkaen) tai EKT-79:ää (vuosien 1995–2001 osalta), siirtyminen EKT-95:stä EKT-79:ään on ollut ongelmallista tai tiettyjä osatekijöitä arvioitaessa on käytetty puutteellisia menetelmiä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.35. Tilintarkastustuomioistuin tutki otoksen, johon sisältyi kymmenen vuonna 2007 poistettua erityisvaraumaa. Ne koskivat Espanjaa, Tanskaa ja Ranskaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ei varaumia poistaessaan ollut vahvistanut jäsenvaltioiden toimittamien tietojen luotettavuutta vertaamalla niitä ulkopuolisiin tietolähteisiin eikä tarkastanut kansantalouden tilinpidon aggregaatteja paikalla suoraan. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission toimittamien tarkastusten perusteella ei voida saada kohtuullista varmuutta perustana olevien muutettujen tietojen oikeellisuudesta.

4.36. Komissio toimi usein hitaasti pyytäessään lisätietoja jäsenvaltioilta ja analysoidessaan saamia tietoja.

4.37. Eurostatin BKTL-varaumiin hallinnointiin soveltama menettely ei sisällä olennaisuuskriteereitä koskevia sääntöjä, jotka edellyttäisivät erityisvaraumien asettamista siten, että otettaisiin johdonmukaisesti huomioon kustannustehokkuuden periaate ⁽²⁷⁾.

BKTL-luetteloiden tarkastaminen jäsenvaltioissa

4.38. Eräät jäsenvaltiot ⁽²⁸⁾ eivät toimittaneet komissiolle täydellistä versiota (menettelytaulukot mukaan lukien) päivitetystä tai uusista BKTL-luetteloista vuoden 2007 loppuun mennessä, vaikka toimittamisen määräaika oli 31. joulukuuta 2006 ⁽²⁹⁾. Viivästyminen vaikutti paikalla vuosina 2007–2009 toimitettavien komission tarkastusten suunnitteluun. Vuonna 2007 komissio teki tarkastuskäyntejä kolmeen jäsenvaltioon (Kreikkaan, Maltaan ja Viroon).

⁽²⁷⁾ Esimerkiksi varaumien, jotka liittyivät isännöitsijöihin ja kiinteistövalittajien palkkioihin, mahdollinen vaikutus ei ollut olennainen: kyseisen jäsenvaltion toteuttamien toimien jälkeen vaikutuksen arvioitiin olevan noin 0,01–0,02 prosenttia BKTL:sta. Tällaisissa tapauksissa ei ole noudatettu BKTL-asetuksen 5 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua periaatetta, jonka tarkoituksena on estää suhteettomien resurssien käyttäminen merkityksellisten erien laskentaan.

⁽²⁸⁾ Luxemburg ei lähettänyt luetteloa eikä menettelytaulukoita. Itävalta, Kypros, Ranska, Malta ja Yhdistynyt kuningaskunta eivät lähettäneet menettelytaulukoitaan.

⁽²⁹⁾ Ruotsin määräaika oli 31. joulukuuta 2007 (ja se lähetti luettelon ja menettelytaulukot tammikuun 2008 lopussa). Romanian ja Bulgarian määräaika on 31. joulukuuta 2009.

KOMISSION VASTAUKSET

4.35. Komissio teki asiakirjoihin perustuvia tarkistuksia, joista saatiin riittävästi tietoa mainittujen erityisvaraumien poistamiseksi. Asiakirjoihin perustuvista tarkistuksista ei käynyt ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi ollut tarpeen tehdä tarkastuksia paikalla tai vertailuja ulkoisiin lähteisiin.

4.36. Tilintarkastustuomioistueimen mainitsema hidas edistyminen BKTL:oon liittyvien erityisvaraumien poistamisessa johtuu resurssien vähäisyydestä. Varaumien käsittely on sittemmin nopeutunut, ja jäljellä olevat varaukset poistettaneen pian.

4.37. Komissio asettaa erityiskysymyksiä koskevia varaumia asiantuntija-arvionsa perusteella. Arviossa otetaan huomioon kaikki käytettävissä olevat laadulliset ja määrälliset tiedot. Komissio katsoo, että sen menettely on varovainen ja täysin asetuksessa (EY, Euratom) N:o 1287/2003 mainitun kustannustehokkuuden periaatteen mukainen. Esimerkeissä, jotka tuomioistuin mainitsee alaviitteessä 27, vaikutus voitiin määrällisesti määrittää vasta, kun jäsenvaltio oli saanut varaumien käsittelyn päätökseen.

4.38. Komissio joutui mukauttamaan BKTL:n tarkastussuunnitelmaansa, koska eräät jäsenvaltiot toimittivat BKTL-luettelonsa myöhässä. Komissio on jatkuvasti varsinkin BKTL-komiteassa kehottanut jäsenvaltioita toimittamaan BKTL-luettelot ja menettelytaulukot sovitussa määräaajossa. Sillä, että BKTL-tarkastussuunnitelmaa jouduttiin mukauttamaan, ei ollut mitään vaikutusta BKTL-tietojen laatuun eikä niiden käyttöön talousarviomenettelyissä ottaen huomioon tehdyt BKTL-varaukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.39. Vuonna 2007 BKTL-aggregateja tarkastettiin suoraan vain Kreikassa. Maltalle ja Viroon tehtyjen tarkastuskäyntien pääasiallisena tavoitteena oli selvittää, mitä lähteitä ja menetelmiä BKTL:n laskemiseen käytetään. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin kehottanut komissiota tekemään suoria tarkastuksia, jotta voitaisiin olla varmoja siitä, että jäsenvaltiot todellakin käyttävät BKTL-luetteloissaan kuvaamiaan menettelyjä ⁽³⁰⁾.

Yleiset päätelmät ja suositukset

4.40. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella – ja sen laajuuden huomioon ottaen (ks. kohdat 4.4 ja 4.9) – että:

- jäsenvaltioiden perinteisiä omia varoja koskevista ilmoituksista ja maksuista
- jäsenvaltioiden maksuosuuksia koskevista komission laskelmissa, jotka perustuvat jäsenvaltioilta saatuihin alv- ja BKTL-tietoihin sekä
- muissa tuloissa

ei ilmennyt olennaisia virheitä.

4.41. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että asianomaiset valvontajärjestelmät ovat vaikuttavia (ks. **liite 4.1**). Se pyytää kuitenkin kiinnittämään huomiota tässä vuosikertomuksen luvussa esiin tuotuihin puutteisiin, jotka on syytä pitää mielessä, vaikka ne eivät olekaan olennaisia järjestelmän kokonaisvaikuttavuuden kannalta.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.39. Komission valitsema validointimenetelmä perustuu lähinnä BKTL-tietojen lähteiden ja kokoamismenetelmien luotettavuuden ja soveltuvuuden tarkistamiseen ja parantamiseen sekä sen varmistamiseen, että kyseiset lähteet ja menetelmät ovat Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän (EKT-95) vaatimusten mukaisia. Komissio jatkaa tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamia suoria tarkistuksia vuosina 2008 ja 2009.

4.41. Siitä huolimatta, että tilintarkastustuomioistuin on arvioinut järjestelmien olevan yleisesti ottaen tyydyttäviä, se on liitteessä 4.1 arvioinut, että alv-varaumien hallinnointi on vain osittain tehokasta. Syyt tähän arvioon liittyvät pääasiassa pitkäaikaisten varaumien hallinnointiin. Komissio toteuttaa läheisessä yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa toimenpiteitä, jotta tilanne voidaan korjata. Se pitää kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen arviota ankarana.

Vaikka tilintarkastustuomioistuin arvioi, että BKTL-järjestelmä on kokonaisuudessaan tehokas, se katsoo kuitenkin liitteen 4.1 yhteenvotaulukossa, että jäsenvaltioiden BKTL-tietojen tarkistusten aikana olisi tehtävä aiempaa enemmän suoria tarkistuksia. Komissio katsoo, että sen toimet jäsenvaltioiden BKTL-varaumien poistamisessa perustuvat poistamista tukevien tietojen perusteellisiin tarkistuksiin (katso vastaus kohtaan 4.35). Komissio aloitti kuitenkin vuonna 2007 tuomioistuimen tarkoittamat suorat tarkistukset osana uutta kolmivuotista BKTL-tarkastuskautta ja aikoo jatkaa saman menetelmän käyttöä vuosina 2008 ja 2009.

⁽³⁰⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus vuodelta 2006, liite 4.1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Perinteiset omat varat

4.42. Komission olisi jatkettava toimiaan varmistaakseen, että B-kirjanpitoa käytetään tarkoituksenmukaisesti (ks. kohdat 4.14 ja 4.16). Tullivarastointiin kohdistettu tarkastus osoitti, että siihen liittyvää valvontaa on syytä tehostaa (ks. kohta 4.19).

Alv:oon perustuvat omat varat

4.43. Komissiolla ei edelleenkään ole vaikuttavia keinoja varmistaa, että jäsenvaltiot lähettävät sille oikea-aikaisesti riittävät tiedot, joiden perusteella se voisi poistaa alv:oon perustuvien omien varojen laskemiseen liittyviä varaumia. Komission olisi vielä pohdittava, millaisin toimenpitein sen olisi mahdollista painostaa niitä jäsenvaltioita, joiden osalta on voimassa hyvin pitkäaikaisia varaumia (ks. kohta 4.21).

BKTL:oon perustuvat omat varat

4.44. Kreikkaa koskevat tarkistettut luvut eivät olleet niin yksityiskohtaisia, että tilintarkastustuomioistuin olisi voinut varmistaa BKTL-saldojen mukautusten oikeellisuudesta etenkin vuosien 1995–2001 osalta (kohta 4.32).

4.45. Vuonna 2007 poistettiin 18 varaumaa ilman, että jäsenvaltioiden toimittamien tietojen luotettavuus olisi tarkistettu vertaamalla asiakirjoja ulkopuolisiin lähteisiin tai suoria tarkastuksia olisi tehty paikalla (ks. kohta 4.35). Komission kannattaisi kuitenkin tehdä suoria tarkastuksia, kun se tarkastaa luetteloita paikalla vuonna 2008. Näin se saisi selkeämmän käsityksen jäsenvaltioiden BKTL-tietojen vertailtavuudesta, luotettavuudesta ja kattavuudesta (ks. kohta 4.39).

4.42. Komissio tarkastaa säännöllisesti jäsenvaltioiden tullivalvontajärjestelmät ja niiden B-kirjanpidon hallinnon. Se käsittelee tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin periäkseen mahdolliset omien varojen määrät tai kertyneet korot.

4.43. Nykyisellä lainsäädäntöjärjestelyllä on saatu aikaan tasapaino, joka vastaa tarvittavaa yhteistyöhön perustuvaa työskentelytapaa komission ja jäsenvaltioiden välillä. Komissio luokittelee varaumat, tekee hallinnointikäyntejä, joissa keskitytään pelkästään strategioihin varaumien poistamiseksi, ja toimii nykyistä ennakoivammin harkitessaan, olisiko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevien menettelyjen aloittamisesta hyötyä tietyissä tapauksissa.

4.44. Komissio teki kesäkuussa 2007 Kreikkaan tarkastuskäynnin, johon osallistui asiantuntijoita muista jäsenvaltioista. Kreikan BKT-lukuihin tehdyt yksityiskohtaiset korjaukset selitettiin perusteellisesti BKTL-komitean kokouksessa 6. syyskuuta 2007. BKTL-komiteaan kuuluvat jäsenvaltioiden kansantalouden tilinpidon asiantuntijat tukivat ehdotettuja korjauksia (katso täydellinen vastaus kohtiin 4.29–4.32).

4.45. Komissio teki asiakirjoihin perustuvia tarkistuksia, joista saatiin riittävästi tietoa kohdassa 4.35 mainittujen erityisvaraumien poistamiseksi. Asiakirjoihin perustuvista tarkistuksista ei käynyt ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi ollut tarpeen tehdä tarkastuksia paikalla tai vertailuja ulkoisiin lähteisiin.

Jäsenvaltioiden BKTL-tietojen validointimenetelmä, jota komissio käyttää, perustuu lähinnä BKTL-tietojen lähteiden ja kokoamismenetelmien luotettavuuden ja soveltuvuuden tarkistamiseen ja parantamiseen sekä sen varmistamiseen, että kyseiset lähteet ja menetelmät ovat Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän (EKT-95) vaatimusten mukaisia. Komissio jatkaa tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamia suoria tarkistuksia vuosina 2008 ja 2009.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

4.46. Tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisissa vuosikertomuksissa esitettyjen keskeisten huomautusten seurannan tulokset esitetään **liitteessä 4.2**.

LIITE 4.1

Valvontajärjestelmien arviointi ⁽¹⁾

Tulotyyppi	Keskeinen sisäisen valvonnan menettely					Yleisarvio
	Komission tarkastukset jäsenvaltioissa ⁽²⁾	Komission toimittamat asiakirjoihin perustuvat tarkastukset	Tulojen hallinnointi	Varaumien hallinnointi ⁽³⁾	Kansallinen tullivalvonta tarkastetuissa jäsenvaltioissa	
Perinteiset omat varat				e. t.		
Alv					e. t.	
BKTL					e. t.	

⁽¹⁾ Ks. tarkastuksen sisältöä koskevat rajoitteet kohdissa 4.4 ja 4.9.

⁽²⁾ Komission jäsenvaltioissa toimittamia, BKTL-luetteloihin liittyvien lähteiden ja menetelmien tarkastuksia voidaan pitää vaikuttavina. Sen sijaan suoria tarkastuksia ei tehdä riittävästi, joten valvonta on vain osittain vaikuttavaa.

⁽³⁾ Alv-varaumien hallinnointia on parannettava, etenkin pitkäaikaisten varaumien poistamiseksi.

Värikoodit

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e. t.	Ei tietoa

Tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten seuranta

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
<i>Perinteiset omat varat: Maatalouden tariffikiintiöt</i>			
Varainhoitovuotta 2006 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 4.13 tilintarkastustuomioistuin totesi, että pidätetyt vakuudet, jotka on asetettu maataloustuotteiden tuontia tai vientiä varten tariffikiintiöjärjestelmän mukaisesti ja joiden hallinnointi tapahtuu vienti- ja tuontitodistuksin, kuuluvat nykykäytännön mukaan kyseessä olevan jäsenvaltion varainlähteeseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tällaisten vakuuksien pitäisi kuulua yhteisön omiin varoihin ja että kyseiset määrät olisi asetettava komission käyttöön. Komissiota kehoitettiin selvittämään kysymystä.	Komissio toimitti tilintarkastustuomioistuimelle yksityiskohtaiset tiedot seitsemän viime vuoden aikana pidätetyistä vakuuksista, jotka oli asetettu maataloustuotteiden tuontia tai vientiä varten ja joiden hallinnointi tapahtui vienti- ja tuontitodistuksin. Tietojen perusteella tilintarkastustuomioistuin arvioi, että vuosittain pidätetään keskimäärin 16 miljoonaa euroa, josta määrästä 3 miljoonaa euroa kuuluu tariffikiintiöjärjestelmän piiriin.	Komission pitäisi – kuten se totesi vastauksessaan kohtaan 4.13 – tuoda tilintarkastustuomioistuimen näkemys esiin soveltuvalla foorumilla kysymyksen selvittämiseksi. Tämän on tarkoitus tapahtua vuonna 2008.	<i>Asia on otettu omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean heinäkuussa 2008 pidettävän kokouksen esityslistalle, jotta keskustelua asiasta jäsenvaltioiden kanssa voidaan jatkaa.</i>
<i>Perinteiset omat varat: Komission ja Saksan välillä keskustelun kohteena olevat mahdolliset maksut</i>			
Tilintarkastustuomioistuin toi esiin varainhoitovuotta 2004 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 3.23, että vuonna 2003 Saksa poisti B-kirjanpidostaan yhteensä 40,1 miljoonan euron kirjaukset, mutta poistoista ei annettu kattavaa selvitystä.	Jäljellä olevasta 22,7 miljoonan euron määrästä käytiin keskustelua vielä vuonna 2007. Komissio pyysi Saksaa erittelemään B-kirjanpidon vakuudettomat ja vakuudelliset velat ja arvioimaan näiden tietojen perusteella, millä varmuudella kyseiset määrät lopulta saadaan takaisin.	Olisi syytä määrittää lopullinen takaisinperittävä määrä, jotta asia saadaan vihdoin päätökseen.	<i>Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi, Saksaa on pyydetty erittelemään B-kirjanpidon vakuudettomat ja vakuudelliset velat, jotta päästään varmuuteen siitä, että muita saatavia ei ole.</i>
Vuonna 2005 tilintarkastustuomioistuin toi esille, että komissio ja Saksa keskustelivat edelleen 22,7 miljoonan euron mahdollisista mak-suista. Tilanne pysyi samana vuonna 2006.			
<i>BKTL:oon perustuvat omat varat: Tarkistuksiin sovellettava lähestymistapa (mukaan lukien Kreikkaa koskevan tarkistuksen seuranta)</i>			
Varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin esitti muutamia huomautuksia Kreikan osalta tehdystä tarkistuksesta (kohdat 4.24–4.26) sekä suositteli kohdassa 4.32, että komissio:			
a) määrittää ilmoittamista koskevat säännöt siten, että komissiolle ja BKTL-komitealle on ilmoitettava ennalta suurista tarkistuksista	a) ja b) BKTL-komitea ilmaisi 26. huhtikuuta 2007 suhtautuvansa yleisesti ottaen myönteisesti raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean (CMFB) ehdottamiin suuntaviivoihin ja etenkin niihin, joissa käsitellään koordinoitua ja tiedottamista sellaisten suurten tarkistusten yhteydessä, jotka johtuvat käsitteiden, määritelmien tai luokittelun muutok-sista Euroopan unionissa (mukaan lukien yhteisten kriteereiden määrittely joka viides vuosi). Jotkut jäsenvaltiot haluavat kuitenkin pidättää itsellään oikeuden tehdä tarkistuksia sovitusta aikataulusta riippumatta. Ecofin-neuvosto suhtautui 13. marraskuuta 2007 myönteisesti CMFB:n laatimiin suuntaviivoihin suurten tilastotarkistusten ilmoittamisesta ja kehotti jäsenvalti-oita noudattamaan niitä.	a) ja b) Suurten tilastotarkistusten ilmoittami-seen sovellettavien sääntöjen laatiminen on edistynyt, mutta Euroopan unionissa ei vielä kukaan noudateta tarkistusten osalta yhteistä lähestymistapaa. Eurosta-tin pitäisi jatkaa asiasta käymään kes-kusteluja jäsenvaltioiden kanssa.	a) ja b) Komissio seuraa, miten raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean (CMFB) ehdottamia suuntaviivoja sovelletaan jäsenvaltioiden tiedot-tamiseen suurten tarkistusten yhteydessä. Komissio jatkaa jäsenval-tioiden kanssa keskusteluja tarkistuksiin sovellettavasta yhteisestä lähestymistavasta. Eurostat toimitti toukokuussa 2008 pidettyyn kansantalouden tilinpitoa käsittelevän työryhmän kokoukseen uuden asiakirjan. Työryhmä suhtautui myönteisesti asiakirjassa esitettyihin periaatteisiin. Asiakirja esitellään myös CMFB:n kokouksessa kesä-kuussa 2008.
b) panee täytäntöön koordinoitua menettelytavan, jota sovelletaan kansantalouden tilinpitotietoihin tehtäviin tarkistuksiin ja johon sisältyy säännöllistä vertailua koskeva vaatimus			

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
c) varmistaa, että Kreikan BKTL-luettelon tarkastamiseen perustuvat päätelmät ovat käytettävissä riittävän ajoissa, jotta varainhoitovuotta 2007 koskeville tileille voidaan merkitä korjatut tiedot.	c) Ks. edellä olevan tekstin kohdat 4.28–4.32.	c) Vaikka BKTL-komitea piti Kreikan vuonna 2007 ilmoittamia uusia BKTL-tietoja asianmukaisina käytettäväksi omia varoja koskeviin tarkoituksiin, luvut eivät ole vielä lopullisia (vuosien 1995–2001 osalta on voimassa erityisvaraumia ja vuosien 2002–2004 osalta yleisiä varaumia; seuraaviin vuosiin sovelletaan neljän vuoden sääntöä). Eurostatin olisi vuonna 2008 jatkettava työtään yhdessä Kreikan viranomaisten kanssa, jotta Kreikan BKTL-luettelon ja -tietojen tarkistus saadaan päätökseen ja erityisvaraumat poistettua.	c) Eurostat on BKTL-komitean lokakuussa 2007 tekemän pyynnön johdosta jatkanut yhteistyötä Kreikan kansallisen tilastolaitoksen kanssa ja odottaa, että useimmat varaumat voidaan poistaa vuonna 2008. Komissio pitää jatkossakin BKTL-komitean ja tilintarkastustuomioistuimen ajan tasalla tämän asian kehityksestä.

VIIDES LUKU

Maatalous ja luonnonvarat

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	5.1—5.7
Maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohekoryhmän erityispiirteet	5.3—5.7
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	5.8—5.58
Tarkastuksen sisältö	5.8—5.11
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	5.12—5.16
Valvontajärjestelmien arviointi	5.17—5.49
Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohko	5.17—5.48
Ympäristö-, kalatalous- sekä terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden toimintalohkot	5.49
Yleiset päätelmät ja suositukset	5.50—5.58
Aiempien huomautusten seuranta	5.59—5.67
Raakatupakka-alan yhteinen markkinajärjestely	5.59—5.60
Suu- ja sorkkataudin torjuntaa koskevien toimenpiteiden ja menojen hallinnointi ja valvonta komissiossa	5.61—5.65
Komission suorittama viljelijöiden tulojen arviointi	5.66—5.67

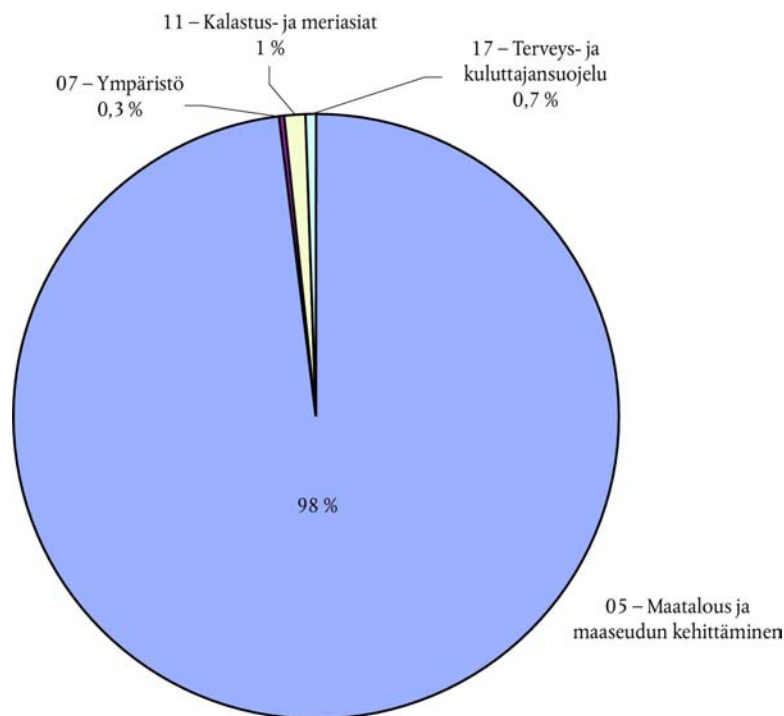
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

5.1. Tässä luvussa käsitellään maatalouden ja luonnonvarojen toimintaloikeryhmää koskevia tilintarkastustuomioistuimen havaintoja. Ryhmä kattaa toimintaloikat: 05 – maatalous ja maaseudun kehittäminen, 07 – ympäristöasiat, 11 – kalatalous- ja meriasiat sekä 17 – terveys- ja kuluttajansuoja-asiat. Varainhoitovuoden 2007 maksusitoumusten kokonaismäärä oli 53 253 miljoonaa euroa ja maksujen 51 044 miljoonaa euroa ⁽¹⁾. Maksujen jakautuminen toimintaloikoittain on esitetty **kaaviossa 5.1**. Yksityiskohtaisempia tietoja varainhoitovuoden menoista on esitetty tämän kertomuksen **liitteessä I**. Kyseiset menot kuuluvat pääosin rahoituskehyksen otsakkeeseen ”luonnonvarojen säilyttäminen ja hallinta” ⁽²⁾. Varainhoitovuonna 2007 aiheutuneiden, ohjelmakauden 2000–2006 EMOTR-ohjausosaston menojen (3 449 miljoonaa euroa) koskevan tarkastuksen tuloksista on raportoitu koheesiopolitiikan aloja käsittelevässä kuudennessa luvussa.

Kaavio 5.1 – Maatalous ja luonnonvarat (lukuun ottamatta hallintomenoja) – maksujen jakautuminen toimintaloikoittain



Maksujen kokonaismäärä vuonna 2007: 51 044 miljoonaa euroa

Lähde: Euroopan yhteisöjen varainhoitovuoden 2007 tilinpäätös, nide II, liite B.

⁽¹⁾ Lähde: Euroopan yhteisöjen tilinpäätös varainhoitovuodelta 2007, nide II, liite B.

⁽²⁾ Terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden toimintaloikeus sisältää myös rahoituskehyksen otsakkeisiin 2 ja 3b kuuluvia menoja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.2. Perustamissopimuksen mukaan komissiolla on kokonaisvastuu EU:n talousarvion toteuttamisesta. Lähes kaikki maatalous- ja maaseudun kehittämisen menot hoidetaan yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti. Muiden alojen osalta talousarviomäärärahat käytetään suoran tai välillisen keskitetyn hallinnoinnin periaatteen mukaisesti; tästä muodostaa poikkeuksen Euroopan kalatalousrahasto, jonka hallinnointi on toteutettu monivuotisten ohjelmien avulla yhteisen hallinnoinnin periaatetta noudattaen.

KOMISSION VASTAUKSET

5.2. Yhteisön lainsäädännössä säädetään maatalousmenojen kattavasta hallinto- ja valvontajärjestelmästä, johon kuuluu neljä toisiaan täydentävää osaa:

- a) jäsenvaltioiden tasolla pakollinen hallintorakenne, jonka keskeinen piirre on hyväksytyjen maksajavirastojen perustaminen;
- b) yksityiskohtaiset tarkastus- ja seuraamusjärjestelmät;
- c) maksajavirastojen tilinpäätösten ja virastojen sisäisten tarkastusmenettelyjen toimivuuden jälkitarkastukset riippumattomien tarkastuselinten toimesta sekä muiden tukitoimenpiteiden kuin yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) puitteissa tarkastettavien suorien maksujen jälkitarkastukset asianomaisten virastojen toimesta;
- d) tilien tarkastaminen ja hyväksyminen komission toimesta (sekä vuosittainen tilien tarkastaminen ja hyväksyminen että useita vuosia koskeva sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen).

Järjestelmän neljä osaa luovat yhdessä perustan sille, että komissio voi saada kohtuullisen varmuuden maataloustoimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvän virheriskin tehokkaasta hallinnasta.

Maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmän erityispiirteet

5.3. Maataloustukirahastosta rahoitettu *tilatukijärjestelmä* (SPS): järjestelmä otettiin käyttöön, jotta maataloustuotannon ja viljelijöille suoritettujen maksujen välinen yhteys saataisiin poistettua ("tuotannosta riippumaton tuki"). Saadakseen tilatukea viljelijöiden on ensin saatava niin kutsuttuja tukioikeuksia. Kansalliset viranomaiset laskivat kunkin viljelijän tukioikeuksien määrän ja arvon käyttäen yhtä yhteisön lainsäädännössä vahvistetuista malleista⁽³⁾. Tukioikeus ja yksi hehtaari viljelijän ilmoittamaa, hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksen mukaista tukikelpoista viljelymaata oikeuttaa tilatuen saamiseen ainakin vuoteen 2013 asti. Tilatukijärjestelmän merkitys on kasvanut, ja tällä hetkellä se koskee 55:tä prosenttia menoista (28 199 miljoonaa euroa), kun taas suorien tuotantoon sidottujen maksujen osuus oli 12 prosenttia (6 260 miljoonaa euroa) menoista

⁽³⁾ Historiallisessa mallissa jokaiselle viljelijälle myönnetään tukioikeuksia viitekaudella 2000–2002 saadun tuen ja viljellyn alan keskiarvon perusteella. Alueellisessa mallissa alueen kaikilla tukioikeuksilla on sama kiinteämääräinen arvo ja viljelijälle myönnetään tukioikeus jokaista ensimmäisenä soveltamisvuonna ilmoitettua tukikelpoista hehtaaria kohden. Yhdistelmämallissa yhdistetään historiallinen elementti ja kiinteämääräinen tuki, ja jos on kyse dynaamisesta mallista, historiallinen osuus pienenee joka vuosi, kunnes järjestelmästä tulee pääasiallisesti kiinteämääräinen järjestelmä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

ja maatalousmarkkinoiden interventiotoimenpiteisiin liittyvien menojen osuus oli kymmenen prosenttia (4 869 miljoonaa euroa). Tilatukijärjestelmää sovelletaan 17 jäsenvaltiossa ja loppuissa kymmenessä jäsenvaltiossa ⁽⁴⁾ sitä on tarkoitus ryhtyä soveltamaan vuodesta 2010 alkaen.

5.4. Maataloustukirahastosta rahoitetut *suorat tuotantoon sidotut maksut*: tilatukijärjestelmän käyttöönoton myötä useimmille viljelijöille maksetaan tukia todellisen tuotannon määrästä riippumatta. Tästä huolimatta tietyt tukijärjestelmät ovat edelleen ⁽⁵⁾ tai saattavat olla ⁽⁶⁾ sidottuja tuotokseen, jotta vältetään tuotannon lopettamiselta. Kyseessä olevat määrät pienenevät sitä mukaa, kun tilatukijärjestelmää laajennetaan koskemaan muita tuotteita ja jäsenvaltioita.

5.5. Maataloustukirahastosta rahoitetut *maatalousmarkkinoiden interventiotoimenpiteet*: keskeisiä toimenpiteitä ovat interventiovarastointi ja vientituet. Menot ovat kääntyneet viime vuosina jyrkästi laskuun viimeaikaisten YMP:n uudistusten yhteydessä valittujen toimintalinjojen sekä maataloustuotteiden kysynnän kasvun ja markkinahintojen nousun vuoksi.

5.6. *Maaseudun kehittämisen* menot rahoitetaan maaseuturahastosta ja niihin sisältyvät lukuisiin toimenpiteisiin liittyvät menot. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi maatalouden ympäristötukijärjestelmät, epäsuotuisten alueiden viljelijöille maksettavat luonnonhaittakorvaukset, maatilojen investoinnit sekä maaseudun infrastruktuurit.

5.7. *Ympäristö-, kalatalous- ja meriasioita sekä terveys- ja kuluttajansuoja-asioita* hallinnoidaan komissiossa erityisten valvontajärjestelmien mukaisesti. Nämä aihealueet sisältävät ympäristön ja kuluttajien suojelutoimenpiteitä, eläinten hyvinvointitoimenpiteitä sekä kansainvälisiä kalastussopimuksia ja Euroopan kalastusrahaston.

⁽⁴⁾ Jäsenvaltiot, jotka liittyivät unioniin vuosina 2004 ja 2007 (Sloveniaa ja Maltaa lukuun ottamatta), soveltavat nykyisin tilatukijärjestelmän yksinkertaistettua versiota (yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä, SAPS), koska kyseisten maiden viljelijät eivät saaneet EU-tukia viitekauden aikana.

⁽⁵⁾ Durumvehnän erityinen laatupalkkio, valkuaiskasvipalkkio, riisin lajikohtainen tuki, pähkinöiden pinta-alatuki ja energiakasvien tuki säilyvät tuotantoon sidottuina. Puuvillan tuki ja tärkkelysperunan tuki säilyvät osittain tuotantoon sidottuina.

⁽⁶⁾ Nämä järjestelmät liittyvät erityisesti peltokasveja, lampaita ja vuohia, naudanlihaa, humalaa ja siemeniä koskeviin tukiiin (99 artikla). Tupakan tuki voi säilyä osittain tuotantoon sidottuna ja oliivitarhojen ylläpitämiseen voidaan myöntää erityistä tukea, jos jäsenvaltio niin päättää.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen sisältö

5.8. Saadakseen varmuuden unionin tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta tilintarkastustuomioistuin testasi kaikki tässä luvussa käsitellyt menot poimimalla 196 tointa sisältävän edustavan tilastollisen otoksen (ks. kohta 5.1).

5.9. Valvontajärjestelmien arvioinnin osalta tilintarkastustuomioistuin toimitti perusteellisen tarkastuksen tilatukijärjestelmän tukioikeuksien vahvistamisesta ja niihin liittyvistä maksuista kaikissa tilatukijärjestelmää soveltavissa jäsenvaltioissa Sloveniaa ja Maltaa lukuun ottamatta. Tilintarkastustuomioistuin tutki varainhoitovuonna 2007 tilatukijärjestelmän hakemuksiin sovellettujen valvontajärjestelmien luotettavuutta valituissa maksajavirastoissa Suomessa, Ranskassa, Kreikassa, Alankomaissa, Italiassa, Portugalissa, Ruotsissa, Espanjassa (Andalusiassa) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englannissa) (7).

5.10. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut myös suorien tuotantoon sidottujen maksujen valvontajärjestelmät kuudessa jäsenvaltiossa (8). Tarkastuksessa arvioitiin kaikkien hakemusten hallinnollisten tarkastusten toimivuus sekä tutkittiin, miten maksajavirastot ovat poimineet hakemuksista (tukijärjestelmästä riippuen) vähintään viiden prosentin otoksen tilatarkastuksia varten ja toteuttaneet nämä tarkastukset. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat toistivat tiettyjä paikalla toimitettuja tarkastuksia.

5.11. Tilintarkastustuomioistuin tutki myös todentamisviranomaisten antamat todistukset ja kertomukset sekä 34 maksajaviraston johtajien tarkastuslausumat ja niihin liittyvät todentamisviranomaisten lausunnot. Lisäksi viiden muun maksajaviraston osalta tutkittiin, miksi ne olivat saaneet huomautuksia sisältävän todistuksen. Neljän todentamisviranomaisen luo tehtiin tarkastuskäynti niiden tekemän työn sisällön ja laadun arvioimiseksi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti kolme vuonna 2007 tehtyä sääntöjenmukaisuustarkastusta koskevaa päätöstä (9).

(7) Tilatukijärjestelmää ensimmäisenä soveltaneet kymmenen jäsenvaltiota tarkastettiin vuonna 2006. Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 5.15–5.38.

(8) Saksa (Baijeri), Italia (AGEA) ja Portugali ottivat tilatukijärjestelmän käyttöön vuonna 2005; Ranska, Kreikka ja Espanja (Castilla y Leon) puolestaan vuonna 2006.

(9) Komission päätös 2007/243/EY (EUVL L 106, 24.4.2007, s. 55), komission päätös 2007/647/EY (EUVL L 261, 6.10.2007, s. 28) ja komission päätös 2008/68/EY (EUVL L 18, 23.1.2008, s. 12).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

5.12. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä tulosten perusteella, että tässä vuosikertomuksen luvussa käsitellyn toimintalohkokoryhmän kohdalla tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen liittyvä virhetaso on kokonaisuutena tarkastellen olennainen. Tarkastuksessa havaittiin, että virheellisten maksujen esiintyvyys ja vaikutukset olivat jakautuneet toimintalohkojen kesken epätasaisesti. Tilintarkastustuomioistuin toistaa kantansa, jonka mukaan maaseudun kehittämisen menot ovat erityisen alttiita virheille, ja panee merkille, että maatalouden pääosaston pääjohtajan vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään näihin menoihin liittyvä yleinen varauma.

5.13. Yhteensä 196 tutkitusta toimesta 61:ssä todettiin virheitä. Noin kaksi kolmasosaa virheistä (40) luokiteltiin vakaviksi. Toimien tukikelpoisuuteen, oikeellisuuteen tai tosiasiallisuuteen liittyvien virheiden esiintyvyys oli olennainen, mikä johti siihen, että yleisen virhetason arvoksi arvioitiin 2–5 prosenttia. Arvio ei poikkea merkittävästi viime vuodesta, mutta siinä jätetään huomioimatta tietyt vakavat virheet, joita ei voitu ilmaista kvantitatiivisesti. Virheitä esiintyi tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa maaseudun kehittämistoimissa huomattavasti useammin kuin maataloustukirahastosta rahoitetuissa toimissa. Maaseudun kehittämisen alalla yleinen virhetaso on suhteettoman korkea, kun taas maataloustukirahaston menojen virhetaso on tilintarkastustuomioistuimen arvioiden mukaan hieman alle kaksi prosenttia. Alla olevista esimerkeistä käy ilmi havaittujen keskeisten virheiden luonne.

5.12–5.13. Komissio pyrkii varmistamaan, että valvontajärjestelmien avulla pystytään havaitsemaan ja korjaamaan virheet, ottaen huomioon paikalla tehtävien tarkastusten kustannukset ja hyödyt.

Komissio korostaa tilintarkastustuomioistuimen havainneen, että todennäköisin virhemäärä ei maatalouden ja maaseudun kehittämisen osalta poikkea merkittävästi sen vuotta 2006 koskevassa tarkastuslausumassa esitetystä virhemäärästä. Myös jäsenvaltioilta saaduista valvontatiedoista käy ilmi, että virhe maatalouden tukirahaston (rahaston osuus maatalouden ja maaseudun kehittämisen kokonaismenoista on 85 %) lopullisten edunsaajien tasolla on alle olennaisuusraja.

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan maaseudun kehittämismenoihin liittyy erityisesti maatalouden ympäristötoimien vuoksi suurempi riski kuin maatalouden tukirahaston menoihin. Vaikka jäsenvaltiot toimittivat komission nimenomaisesta pyynnöstä ensimmäisen kerran yksityiskohtaiset valvontatiedot, niissä ilmoitetut tiedot ovat puutteellisia eivätkä todentamismenot ole vielä tarkastaneet ja hyväksyneet tietoja. Tästä syystä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtaja on kirjannut pääosaston toimintakertomukseen 2007 maaseudun kehittämistä koskevan varauman ja odottaa hyväksyttävästä virhetasosta eri toimielinten kanssa myöhemmin käytäviä keskusteluja.

Ne vuotta 2007 koskevat maatalouden ja maaseudun kehittämisen menot, jotka todennäköisesti jätetään tulevilla sääntöjen mukaisuuspäätöksillä ilman yhteisön rahoitusta, arvioidaan 439 miljoonaksi euroksi, ja tämän lisäksi tulevat lopullisilta edunsaajilta takaisin perittävät 152 miljoonaa euroa ⁽¹⁾.

Kuten terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston toimintakertomuksessa 2007 esitetään, pääosasto on varma siitä, ettei sen toimiin vaikuta laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvä olennainen virhe, sillä jäännösvirhe on 1,6 prosenttia eli alempi kuin 2 prosentin olennaisuusraja.

Ympäristöasioiden pääosaston toimintakertomuksen 2007 mukaisesti pääosaston valvontajärjestelmät ja menettelyt puutteiden tunnistamiseksi ovat koko ajan kehittyneet ja niitä täydennetään tarvittaessa. Kyseisillä hälytysmekanismeilla ei yleisesti ole tullut esille sellaisia puutteita, virheitä tai riskejä, joita toimintakertomuksia koskevassa kiertokirjeessä esitettyjen olennaisuuskriteerien mukaan voitaisiin pitää merkittävänä ja jotka voisivat johtaa varauksiin. Poikkeuksen muodostavat jälkitarkastukset, joiden kohdalla tarkastajien suosittelemien perintämääräysten määrä ja sen jatkuva kasvu viime vuosien aikana johti siihen, että toimintatuen saajien ilmoittamien menojen osalta esitettiin varauma, koska olennaisuusraja ylittyi 0,6 prosentilla.

⁽¹⁾ Vuonna 2007 rahoitusoikaisujen arvo oli 607 miljoonaa euroa ja jäsenvaltiot perivät lopullisilta edunsaajilta takaisin 247 miljoonaa euroa (ks. luku 6 vuoden 2007 tilinpäätöksen liitetiedoissa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.14. Maataloustukirahaston alalla tilintarkastustuomioistuinten otoksessa yksilöitiin seuraavia virheitä:

a) Tilatukijärjestelmä: viljelijät ilmoittivat liian suuria pinta-aloja ja/tai tukioikeudet oli laskettu virheellisesti, mikä johti virheellisiin maksuihin.

b) Tilatukijärjestelmä: erälle oliiviöljyalan tuenhakijoille suoritettiin liian suuria maksuja, koska niille oli myönnetty kansallisesta varannosta ylimääräisiä tukioikeuksia, vaikka ne eivät olleet siihen oikeutettuja (Espanja); tarkastuksen kohteena olleelle edunsaajalle suoritettiin huomattavasti viitekauden (1999–2002) keskimääräistä maksua suurempi määrä, vaikka edunsaaja ei täyttänyt sen ohjelman investointikriteereitä, jonka perusteella ylimääräisiä tukioikeuksia oli myönnetty.

c) Tilatukijärjestelmä: tilintarkastustuomioistuin toi esiin varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessaan ⁽¹⁰⁾, että Kreikassa, Espanjassa ja Italiassa käytetyt oliivinviljelyn paikkatietojärjestelmän tiedot eivät olleet kattavat eivätkä luotettavat, mikä saattaa vaikuttaa oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmän liittämiseen tilatilatukijärjestelmään. Puutteet ovat yhä olemassa Italiassa ja Kreikassa, joissa neljä viidestä tarkastetusta tilitapahtumasta sisälsi virheitä, ja osa näistä johti merkittävästi liian suurina suoritettuihin maksuihin.

KOMISSION VASTAUKSET

5.14. Vaikka tarkoitus on, että tarkastetut toimet edustaisivat kaikkia toimintalohkon toimia, todettujen virheiden perusteella ei välttämättä voida tehdä johtopäätöstä yksittäisen tuen toimivuudesta. Jäljempänä luetelluista tilintarkastustuomioistuinten havaitsemista virheistä komissio ja asianomaiset jäsenvaltiot ovat vain osittain samaa mieltä tilintarkastustuomioistuinten kanssa.

a) Komission tekemät tarkastukset osoittivat, että tukioikeudet oli yleensä laskettu sovellettavan lainsäädännön mukaisesti ja että hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset vastaavat tavallisesti tarkoitustaan. Ongelmia tutkitaan tarkemmin sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen yhteydessä.

Virheellisesti myönnettyjen tukioikeuksien perusteella suoritetuista maksuista säädetään sovellettavassa asetuksessa, ettei viljelijän tarvitse maksaa kyseistä määrää takaisin, jos tukioikeuksien myöntämisessä ilmennyt virhe johtuu kansallisesta hallinnosta eikä viljelijä ole voinut sitä kohtuudella havaita. Komissio pitää sääntöjenmukaisuuden tarkastamista hyvänä menettelynä kattaa tukirahastolle aiheutuva riski samalla, kun täytetään viljelijöiden oikeudet odotukset.

b) Komissio on tiennyt asianomaisista tilintarkastustuomioistuinten havainnoista omien tarkastustensa ansiosta, ja niiden osalta sääntöjenmukaisuuden tarkastus on meneillään.

c) Komissio on jo alkanut omissa tarkastuksissaan tekemiensä havaintojen perusteella tarkastaa Kreikan valvontajärjestelmän sääntöjenmukaisuutta siinä ilmenneiden puutteiden osalta, mukaan luettuna tukioikeuksien laskeminen ⁽²⁾.

Oliivinviljelyn paikkatietojärjestelmän tietoja käytetään ainoastaan vastaavuuden tarkastamiseen ennen oliiviöljyn tuotantotuen maksua. Koska tukioikeudet myönnetään oliiviöljyn tuotantotuen perusteella, ei paikkatietojen ja myönnettyjen oikeuksien mukaisen tukimäärän välillä ole suoraa yhteyttä. Tukioikeudet ovat sääntöjenmukaisia ja laillisia, jos ne on laskettu viitekauden aikana maksetun määrän perusteella ⁽³⁾. Tukioikeuksien vahvistamista Kreikassa koskevassa tilintarkastustuomioistuinten järjestelmätarkastuksessa pääteltiin, että oliiviöljyn tuotantoon perustuvat tukioikeudet arvioitiin järjestelmällisesti liian pieniksi.

⁽¹⁰⁾ Kohdat 5.82–5.84.

⁽²⁾ Kesäkuussa 2006 ja huhtikuussa 2007 päivätyt kirjeet.

⁽³⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- d) Suorat tuotantoon sidotut maksut: pähkinöiden ja kuivattujen viinirypäleiden aloilla havaittiin, että pinta-alapoikkeamien vuoksi maksuja oli suoritettu merkittävästi liian suurina (Espanja ja Kreikka); yhdessä tapauksessa viljelijän rekisteriin, jonka perusteella EU-tukea maksettiin, merkittyjen lampaiden määrässä ja tosiasiallisesti tunnistettujen eläinten määrässä oli suuria selvittämättömiä eroja (Espanja).
- e) Muut tukijärjestelmät (jotka eivät kuulu yhdenmukaiseen hallinto- ja valvontajärjestelmään): virheet liittyivät laittomiin vähennyksiin viljelijöille suoritetuista maksuista ⁽¹¹⁾ ja veloista perittävien korkojen kantamisen laiminlyöntiin (useat jäsenvaltiot), vientitukia koskevan valvonnan puutteisiin (Portugali) ja julkisesta varastosta puuttuvaan riisiin (Kreikka).

5.15. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi maaseudun kehittämistoimissa seuraavan tyyppisiä virheitä:

- a) Maatalouden ympäristötukijärjestelmät: 13 tarkastetusta tapauksesta yhdeksässä viljelijät eivät täyttäneet kaikkia tukikelpoisuusedellytyksiä (Ranska ja Irlanti).
- b) Korkotuet: käytössä olevilla menettelyillä ei voida varmistua siitä, että kirjausketju olisi riittävä, joten lopullisten edunsaajien saamien EU-tukien maksamisen asianmukaisuutta ei voida näyttää toteen (Ranska); jäsenvaltioiden toteuttamissa tarkastuksissa havaittuja sääntöjenvastaisuuksia ei otettu huomioon komissiolle esitettyjen maksupyyntöjen laskennassa, joten jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet aiheettomia menoja, jotka kirjattiin EU:n tileihin.

5.16. Ympäristö-, kalatalous- sekä terveys- ja kuluttajansuojasioihin liittyvien tarkastettujen maksujen perusteella havaittiin seuraavia virheitä:

- a) LIFE-rahoitusvälineen kautta rahoitetut hankkeet sisälsivät tukeen oikeuttamattomia menoja.
- b) Laskutetun työn tosiasiallisesta toteuttamisesta ei esitetty riittävästi todentavia asiakirjoja (Espanja).

KOMISSION VASTAUKSET

- d) Kuivattuja viinirypäleitä koskevan tukiohjelman toteutus Kreikassa on toistuvien ja jatkuvien sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenetelyjen kohteena.

- e) Komissio ja asianomainen jäsenvaltio eivät yhdy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan viljelijöille suoritettujen maksujen vähennykset olisivat olleet laittomia.

Vientituen osalta komissio toteaa, ettei toimeen vaikuttanut mitattavissa oleva virhe.

5.15.

- a) Monet kyseisistä, merkittäviä taloudellisia vaikutuksia omaavista virheistä liittyvät siihen, että nitraattien vähentämistä koskevat tiedot on ilmoitettu tilatasolla eikä viljelylohkoittain, ja siihen, että vesistöjä suojaavat kestoaidat puuttuvat. Viimeksi mainitun aita-ongelman osalta komissio katsoo, että toimenpiteen tavoite eli eläinten siirtojen estäminen voidaan saavuttaa myös siirrettävien aitojen avulla.

- b) Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta asiasta ja myöntää korkotukiohjelmiin liittyvän moitteettoman varainhoidon sekä riittävän kirjausketjun olevan tärkeitä. Se seuraa tilannetta yhdessä Ranskan viranomaisien kanssa, tarvittaessa myös tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä.

5.16.

- a) Kyseiset tukeen oikeuttamattomat menot voidaan havaita vasta lopputalouden yhteydessä tai jälkitarkastuksessa.
- b) Kyseiset virheet voidaan havaita vasta jälkitarkastuksessa.

⁽¹¹⁾ Ks. komission asetus (EY) N:o 1227/2000 (EYVL L 143, 16.6.2000, s. 1), 23 artikla, jonka mukaan maksut on suoritettava tuensaajille täysimääräisinä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) Tautien hävittämisohjelmaan liittyvä maksu oli suoritettu ilman riittäviä todentavia asiakirjoja; lisäksi eläinten testauksista varten vahvistettujen tukikelpoisten menojen enimmäismääriä ei ollut noudatettu eikä suositeltuja teknisiä tarkastuksia ollut tehty (Saksa).

KOMISSION VASTAUKSET

- c) *Hiljattain on tehty komission päätös⁽⁴⁾, jolla tiukennetaan tilinpäätösraportoinnin vaatimuksia⁽⁵⁾. Komissio katsoo, että kyseessä oleva enimmäismäärä on jäsenvaltiotasolla sovellettavassa Elisa-testauksessa⁽⁶⁾ käytetty enimmäismäärä. Komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen tulkintaan, jonka mukaan sitä olisi sovellettava kuhunkin yksittäiseen testiin. Vaikka asianomainen jäsenvaltio oli oikeutettu saamaan kyseiselle ohjelmalle 50 prosentin rahoituksen, tosiasiallinen määrä laskettiin komission päätöksellä huomattavasti alle hakemuksessa arvioidun määrän. Suoritettiin suositeltu tarkastus (jotta välttyttäisiin kaksinkertaisilta testausmaksuilta hävittämis- ja hätätilaohjelmien yhteydessä), ja siinä ilmeni välittömästi, etteivät kyseiset kustannukset olisi tukikelpoisia hätätilaohjelman yhteydessä. Tästä syystä ei tarvittu perusteellisempia tarkastuksia.*

Valvontajärjestelmien arviointi

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintaloikko

5.17. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen menoja hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja niitä valvotaan seuraavien keskeisten valvontajärjestelmien avulla:

- a) yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) mukaiset maksupyyntöjen ja maksujen tarkistukset⁽¹²⁾
- b) alakohtainen valvonta, esimerkiksi maaseudun kehittämisen alalla
- c) EU:n vientitukijärjestelmän mukaisesti vietyjen maataloustuotteiden fyysiset tarkastukset⁽¹³⁾
- d) kaupallisten asiakirjojen tarkastukset maksujen suorittamisen jälkeen maataloustuotteiden jalostajien ja maatalousalan toimijoiden tiloissa⁽¹⁴⁾
- e) jälkikäteen tehty tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely, joka kuuluu komission vastuualueeseen (ks. kohta 5.39).

5.17. Ks. vastaus kohtaan 5.2.

⁽¹²⁾ Neuvoston asetukset (ETY) N:o 3508/92 (EYVL L 355, 5.12.1992, s. 1) ja (EY) N:o 1782/2003 (EUVL L 270, 21.10.2003, s. 1), jotka kattavat eläinpalkkiot ja pinta-alatuet.

⁽¹³⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 386/90, (EYVL L 42, 16.2.1990, s. 6).

⁽¹⁴⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 4045/89 (EYVL L 388, 30.12.1989, s. 18), joka kattaa vientitukien erityiset enimmäismäärät ylittävät maksut, jalostustuet, puuvillan, oliiviöljyn, tupakan ja eräät maaseudun kehittämisen toimenpiteet.

⁽⁴⁾ Sanco 1182/2008 rev. 3.

⁽⁵⁾ Toistaiseksi vahvistettu komission päätöksessä 2002/677/EY.

⁽⁶⁾ Entsyymi-immunologisen Elisa-menetelmän avulla voidaan diagnosoida klasinen sikarutto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.18. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä kattaa kaksi jäsenvaltioiden tasolla tarkastettua keskeistä tukijärjestelmää – tilatukijärjestelmän ja suorat tuotantoon sidotut maksut. Kummallakin järjestelmällä on omat erityispiirteensä, mutta niillä on myös yhteisiä osatekijöitä. Eräiden erityissäännösten soveltaminen on myös jäsenvaltioiden vastuulla. Ne koskevat esimerkiksi maaseudun kehittämistä (jota tarkastetaan myös yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla), vientitukia ja tarkastuksia maksujen suorittamisen jälkeen. Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen kuuluu komission vastuualueeseen ja sillä pyritään vahvistamaan määrät, jotka kirjataan lopullisesti EU:n tileihin. Tilintarkastustuomioistuimen arvio kustakin valvontajärjestelmästä on esitetty kohdissa 5.19–5.49.

Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä

5.19. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä sisältää jokaisessa jäsenvaltiossa tuotantoon sidotun palkkion osalta tietokannan tiloista ja tukihakemuksista, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän ja eläinten rekisteröintijärjestelmän sekä tilatukijärjestelmää soveltavissa jäsenvaltioissa uuden osa-alueen, tukioikeusrekisterin. Järjestelmässä on useita tukikelpoisuustarkastuksia: kaikkien tukihakemusten hallinnollinen tarkastus, tietokantojen ristiintarkastuksia, joilla ehkäistään saman viljelyalan tai eläimen ilmoittaminen tukikelpoiseksi kahdesti, sekä tiloilla suoritettavia tarkastuksia, joita maksajavirasto tekee vähintään viidelle prosentille tiloista.

5.20. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä rajoittaa tehokkaasti sääntöjenvastaisten menojen riskiä, jos siihen tallennetaan tarkkoja ja luotettavia tietoja ja sitä käytetään asianmukaisesti. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on siis keskeinen hallinnon ja valvonnan väline seuraavissa toimenpiteissä:

- tilatukijärjestelmä (ks. kohdat 5.21–5.26)
- suorat tuotantoon sidotut maksut (ks. kohdat 5.27 ja 5.28)
- edellä mainituille järjestelmille yhteiset tekijät (ks. kohdat 5.29 ja 5.30).

Nyt kun uusia tukijärjestelmiä on lisätty tilatukijärjestelmään, yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä kattaa lähes 85 prosenttia maataloustukirahastosta. Yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamisalaa laajentamalla pyritään parantamaan varainhoitoa aloilla, joilla virheriski on korkea. Tietyt maaseuturahaston ja etenkin maatalouden ympäristötoimenpiteiden ja epäsuotuisten alueiden perustekijät, kuten pinta-ala ja eläinten lukumäärä, tarkastetaan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla ja tietyt muut tekijät erityisillä tarkastuksilla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilatukijärjestelmä (SPS)

5.21. Kansallisten viranomaisten on laskettava ja kohdennettava tukioikeudet oikein, jotta yksittäisille edunsaajille tilatukijärjestelmän ensimmäisenä soveltamisvuonna ja sitä seuraavina vuosina suoritettavat tilatukimaksut voidaan maksaa oikein. Jäsenvaltioiden on lisäksi noudatettava kansallisia enimmäismääriään. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi toistamiseen ⁽¹⁵⁾, että useat jäsenvaltiot eivät ole soveltaneet asianmukaisesti tiettyjä tilatukijärjestelmän keskeisiä osatekijöitä, jotka liittyvät tukioikeuksien vahvistamiseen ja hallinnointiin ja jotka sisältyvät yhdenmukaiseen hallinto- ja valvontajärjestelmään. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tukioikeuksien laskentajärjestelmät olivat ainoastaan osittain vaikuttavia eivätkä ne anna vielä riittävää varmuutta siitä, että myönnettyihin tukioikeuksiin perustuvat tilatukijärjestelmän vuotuiset maksut on suoritettu oikein.

5.22. Tukioikeuksien laskennassa havaittiin esimerkiksi seuraavia merkittäviä puutteita, joiden taloudellista vaikutusta on vaikea arvioida:

- a) Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti) tarkastetut neljä tukioikeutta oli laskettu virheellisesti. Tämä johtui pääasiassa siitä, että viljelylohkoissa tapahtuneita muutoksia ei ollut otettu huomioon. Nämä virheet eivät vaikuttaneet merkittävästi vuoden 2007 maksuihin, koska Englannissa sovelletaan niin kutsuttua dynaamista mallia ⁽¹⁶⁾. Tästä huolimatta kyseiset alkuperäiset tukioikeudet aiheuttavat tulevana vuosina merkittävästi liian suurina tai pieninä suoritettuja maksuja ellei niitä oikaista.
- b) Alankomaat myönsi ensin tukioikeuksia, jotka ylittivät 4,9 miljoonalla eurolla kansallisen enimmäismäärän, ja suoritti niiden perusteella maksuja. Vaikka suoritettujen maksujen kokonaismäärä oli pienempi kuin kansallinen enimmäismäärä, yksittäisille viljelijöille maksettiin liian suuria maksuja. Maksuja ei ollut vielä ryhdytty perimään takaisin tammikuussa 2008, jolloin tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin.

5.21. Jos tukirahastolle on aiheutunut riskiä tukioikeuksia koskevien virhelaskelmien vuoksi, komissio aikoo tutkia asiaa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen yhteydessä tarkemmin. Käytännön toimijoiden oikeutettujen odotusten vuoksi ei aina ehkä ole mahdollista korjata tukioikeuksien myöntämisessä tapahtuneita virheitä. Lisäksi tukioikeuksilla käytävä kauppa ja lisäaudistukset edellyttävät oikeusvarmuutta myönnettyjen tukioikeuksien suhteen. Tämän vuoksi asiaa tarkastellaan "terveystarkastuksen" yhteydessä.

5.22.

- a) Komissio oli jo tiennyt ongelmasta omien tarkastustensa ansiosta, ja sääntöjenmukaisuuden tarkastus on käynnistetty vuonna 2006.

Menettelyyn kuuluu myös Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten korjaustoimi, jolla pyritään minimoimaan tilintarkastustuomioistuinten ilmoittamat seuraukset tai välttämään ne kokonaan.

- b) Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan viljelijöille suoritettiin maksuja yhteensä 294 miljoonaa euroa, mikä ei ylittänyt 312 miljoonan euron kansallista enimmäismäärää. Alankomaiden viranomaiset ovat sitoutuneet perimään yksittäiset ylisuuret maksut takaisin edunsaajilta.

⁽¹⁵⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 5.66.

⁽¹⁶⁾ Tämän mallin mukaan kutakin tukioikeutta vastaava maksu koostuu kahdesta osatekijästä: a) kunkin viljelijän historialliseen viitekauteen perustuvasta määrästä ja b) kiinteämääräisestä osuudesta, joka on kaikille viljelijöille samansuuruinen. Vuonna 2005 suhdeluku oli 90:10, mutta kiinteämääräinen osuus kasvaa joka vuosi ja vuonna 2012 sen osuus on 100 prosenttia. Jos viljelijälle on myönnetty liian paljon tukioikeuksia, hän tulee saamaan kiinteämääräisen osuuden mukaisesti yhä enemmän rahaa. Lopulta määrä on suurempi kuin viljelijäkohtaisen osatekijän pienemisestä aiheutuva menetyk.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) Viljelijöiden viitemääriä laskiessaan Alankomaiden ja Kreikan viranomaiset sisällyttivät viitemääriin viitekaudella palkkioihin oikeuttamattomia nautaeläimiä; lisäksi Kreikan viranomaiset myönsivät viitemääriä peltomaan viljelijöille ottamatta huomioon viitekauden aikana tehtyjä vähennyksiä.
- d) Tukioikeuksien määriä laskiessaan Kreikan ja Espanjan viranomaiset jättivät järjestelmällisesti ottamatta huomioon sellaisten viljelijöiden rehualaa koskevat vaatimukset, jotka saivat viitekaudella ainoastaan palkkioita, joiden saamisen edellytyksenä ei ollut viljelyala; viranomaiset olivat myöntäneet näille pinta-alaan perustuvien tukioikeuksien ⁽¹⁷⁾ sijaan erityistukioikeuksia ⁽¹⁸⁾; tämän perusteella hehtaarikohtaisten maksujen määrä kasvaa ja sellaisten alojen määrä vähenee, joita on pidettävä viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.
- e) Kreikan viranomaiset poistivat tukioikeuksia perusteettomasti, minkä vuoksi mahdollisilta edunsaajilta evättiin tukia.

5.23. Jäsenvaltioiden on perustettava kansallinen varanto ⁽¹⁹⁾, josta jäsenvaltiot voivat myöntää tukioikeuksia uusille viljelijöille, erityistilanteessa oleville viljelijöille tai rakenneuudistus- tai kehitysohjelmista kärsiville viljelijöille.

5.24. Tarkastuksessa havaittiin kansallisen varannon käytössä useita puutteita:

- a) Kansallista varantoa käytettiin useassa tapauksessa väärin (Ranska): kaksi ohjelmaa ei ollut oikeutettuja tukeen (arvo yhteensä 42,4 miljoonaa euroa), neljän muun ohjelman osalta ei noudatettu säädettyä määräaika, investoinneiksi hyväksyttiin toimia, jotka perustuivat lyhytaikaisesti vuokratuihin laitteisiin, ja viitekaudella viljelytoiminnan aloittaneisiin uusiin viljelijöihin ei sovellettu järjestelmällisesti pakollisia vaatimuksia, minkä vuoksi maksuja myönnettiin 20,8 miljoonaa euroa liikaa.

KOMISSION VASTAUKSET

- c) Tilatukijärjestelmää koskeva sääntöjenmukaisuuden tarkastus aloitettiin Kreikassa huhtikuussa 2007 ja Alankomaissa toukokuussa 2008.
- d) Komissio on tiennyt asianomaisista tilintarkastustuomioistuimen havainnoista omien tarkastustensa ansiosta, ja niiden osalta on jo meneillään sääntöjenmukaisuuden tarkastus, joka aloitettiin Kreikassa huhtikuussa 2007 ja Espanjassa heinäkuussa 2007.
- e) Ongelmaan liittyvä sääntöjenmukaisuuden tarkastus aloitettiin jo huhtikuussa 2007.

5.24.

- a) Komissio on jo aloittanut omassa tarkastuksessaan tekemiensä havaintojen perusteella huhtikuussa 2008 päivätyllä kirjeellä sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen, joka liittyy kyseisiin havaintoihin.

⁽¹⁷⁾ Asetus (EY) N:o 1782/2003, 3 luku, 1 jakso.

⁽¹⁸⁾ Tukioikeudet, joihin sovelletaan erityisedellytyksiä, on määritelty asetuksen (EY) N:o 1782/2003 47 ja 48 artiklassa erityisesti sellaisia tapauksia varten, joissa viljelijälle oli myönnetty karjapalkkioita, vaikka hänellä ei ole hehtaareita, tai joissa hehtaarikohtainen oikeus johtaa yli 5 000 euroon.

⁽¹⁹⁾ Asetus (EY) N:o 1782/2003, 42 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Säädetyn määräajan jälkeen istutetuista uusista oliivipuista, jotka eivät kuuluneet mihinkään tiettyyn ohjelmaan, myönnettiin sääntöjenvastaisesti tukioikeuksia (Italia).

5.25. Myöntäessään oliivinviljelijöille tukioikeuksia Italian viranomaiset hyväksyivät 153 000 tapausta, joissa viljelijä oli kohdannut vaikeuksia, ainoastaan sillä perusteella, että kyseinen alue tai maakunta oli todennut siellä kohdatun vaikeuksia. Saatavilla olevien tietojen perusteella ei voida arvioida sääntöjenvastaisten maksujen kokonaisarvoa.

5.26. *Tilatukijärjestelmän tukioikeuksien hallinnoinnissa ja seurannassa* havaittiin seuraavat puutteet:

- a) Myöhässä jätettyjen hakemusten seuraamuksia oli sovellettu virheellisesti Alankomaissa, Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti).
- b) Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti) kaksi "viljelijää" voi ilmoittaa saman viljelylohkon eri pinta-alaperusteisten EU:n tukijärjestelmien mukaisesti. Yhdeksässä kahdestatoista paikalla toimitetusta tarkastuksesta, jotka tehtiin niiden EU:n suoria tukia saavien uusien edunsaajien luokse, jotka tilintarkastustuomioistuin toi esiin vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2006 ⁽²⁰⁾, tilatukijärjestelmään ilmoitettu ala ei ollut kokonaan tai osittain tukikelpoinen: joko se ei ollut viljelyn kannalta hyvässä kunnossa, sen pääasiallinen käyttötarkoitus ei ollut maanviljely tai tuensaja ei ollut tukikelpoinen, koska hän ei harjoittanut maalla minkäänlaista viljelytoimintaa.
- c) Portugali oli myöntänyt tukioikeuksia ja maksanut tilatukea viljelijöille, jotka olivat ilmoittaneet hakemuksissaan yhteiselle maalle (*baldio*) kuuluvia alueita. Tällainen maa on yleensä valtion omistuksessa ja se on varsin huonoa laidunta sekä pensaiden ja puiden peitossa. Tällaisella maalla ei ole rajoitettu puiden määrää eikä viljelijöiden tarvitse noudattaa hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia. Vuonna 2007 Portugali maksoi tällaiselle yhteiselle maalle tilatukea 3,5 miljoonaa euroa. Italiassa havaittiin, että tilatukikelpoiseksi pysyväksi laitumeksi hyväksytyt alat olivat suuremmat kuin todellisuudessa heinäkasvi- tai nurmirehukasvipeitteinen tukikelpoinen osuus.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Komissio tutkii asiaa tarkemmin sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn yhteydessä.

5.25. Komissio on jo aloittanut omissa tarkastuksissaan tekemiensä havaintojen perusteella elokuussa 2006 päivätyllä kirjeellä sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen, joka liittyy kyseisiin havaintoihin.

5.26.

- a) Portugalin osalta seuraamukset ovat olleet liian ankarat, sillä tukirahastolle ei ole aiheutunut riskiä.
- b) Komissio on jo aloittanut omissa tarkastuksissaan tekemiensä havaintojen perusteella heinäkuussa 2007 ja huhtikuussa 2008 päivätyillä kirjeillä sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen, joka liittyy kyseisiin havaintoihin.

"Uusien edunsaajien" osalta komissio on järjestänyt tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen 2006 johdosta kyselyn niille jäsenvaltioille, jotka ovat soveltaneet alueellisia malleja ja joihin tilintarkastustuomioistuimen esille nostama kysymys saattaa sen vuoksi vaikuttaa. Kyseiset tarkastukset ovat vielä kesken, ja tukirahastolle aiheutuvat riskit katetaan rahoitusoikaisilla. Tämän lisäksi kysymystä tiettyjen edunsaajien sulkemisesta pois suorien maksujen piiristä käsitellään myös "terveystarkastukseen" liittyvissä komission ehdotuksissa.

- c) Portugalin osalta komissio tutkii asiaa tarkemmin sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn yhteydessä. Italian osalta komissio on jo omissa tarkastuksissaan tekemiensä havaintojen perusteella aloittanut sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn, joka liittyy samoihin havaintoihin.

⁽²⁰⁾ Kohdat 5.25–5.27.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- d) Ranskassa suoritettiin maksuja 275 viljelijälle ja Espanjassa (Andalusia) 33 viljelijälle, joilla ei ollut tukioikeuksia. Maksuja ei ole ryhdytty perimään takaisin.

Suorat tuotantoon sidotut maksut

5.27. Yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaisesti hallinnoituja suoria tuotantoon sidottuja maksuja suoritettiin kaikkiaan noin 5 500 miljoonaa euroa vuonna 2007. Eläinperusteisia tukijärjestelmiä koskevat valvontajärjestelmät toimivat yleisesti ottaen tyydyttävästi, mikä osoittaa, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on tähän tarkoitukseen luotettava väline. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin pinta-alatukien hallinnollisissa ja paikalla toimitetuissa tarkastuksissa useita järjestelmäpuutteita (ks. **liite 5.1.1**):

- a) Hallinnollisten tarkastusten puutteista aiheutuu seuraavanlaisia virheitä, joiden vuoksi maksuja suoritetaan liian suurina: hakemuksia koskevia tietoja syötetään virheellisesti (Kreikka), yhdelle lohkolle suoritetaan maksuja useista keskenään yhteensopimattomista tukijärjestelmistä (Italia) ja rangaistuksia ja seuraamuksia ei sovelleta asianmukaisesti (Kreikka, Italia, Espanja ja Portugali).
- b) Tiettyjen riskianalyysikriteereiden valintaperusteista ei ole todentavaa aineistoa, eikä maksajavirasto ole arvioinut vuosittain uudelleen riskiparametreja, joiden perusteella vähintään viisi prosenttia tiloista poimitaan tarkastukseen (Portugali, Espanja).

5.28. Tilintarkastustuomioistuimen toistamien tarkastusten yhteydessä paikalla toimitettujen tarkastusten laadussa havaittiin useita erityisiä puutteita sekä yksilöitiin sellaisia viljelyaloja tai lohkoja, jotka eivät olleet tukikelpoisia ja jotka kansallisten tarkastajien olisi pitänyt jättää tuen ulkopuolelle (Kreikka, Italia, Espanja ja Portugali). Italiassa eräs viljelijä oli saanut tukea pistaa-sipuita kasvavalle lohkolle. Italian viranomaiset olivat tarkastaneet lohkon paikalla vuonna 2005. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että lohko on vanhaa metsämaata eikä sen vuoksi ole tukikelpoinen.

KOMISSION VASTAUKSET

- d) Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat Ranskaa koskevat erot johtuvat tilintarkastustuomioistuimen vertailemien tiedostojen erilaisesta rajauksesta eikä maksuja ole suoritettu sellaisille viljelijöille, joilla ei ole tukioikeuksia. Espanjassa maksuja ei ole suoritettu viljelijöille, joilla ei ole tukioikeuksia. Lähes kaikissa edellä tarkoitetuissa tapauksissa viljelijät ovat aiemmin pyytäneet oikaisua, jonka käsittely oli maksun ajankohtana yhä kesken. Jos tukioikeuksia peruutettiin, maksajavirasto pyysi palautusta.

5.27. Taulukon 5 osalta komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen arvioon Italian järjestelmistä.

Kuten tilintarkastustuomioistuin on myöntänyt, myös komissio on todennut useimmat sen toteamista järjestelmän puutteista tarkastaessaan ja hyväksyessään tilit, ja asianmukaiset jatkotoimet on toteutettu.

- a) Mitä tulee seuraamusten epäasialliseen soveltamiseen Italiassa, Espanjassa ja Portugalissa, komissio on jo alkanut tarkastaa sääntöjenmukaisuutta omissa tarkastuksissaan tekemiensä havaintojen pohjalta.
- b) Vuotuisen arvioinnin tarve vahvistetaan asetuksessa (EY) N:o 796/2004. Tarkastustensa osana komissio tarkastelee riskianalyysin paranemista useamman vuoden aikana sekä analyysin vaikuttavuutta kyseisenä vuonna. Jos riskianalyysin toimivuudessa todetaan jatkuva häiriö, joka aiheuttaa riskin tukirahastolle, jäsenvaltiota pyydetään toteuttamaan korjaava toimi ja tarkastetaan sääntöjenmukaisuus.

Lisäksi komissio on yksinkertaistanut asetustaan siten, ettei siinä enää määritellä riskitekijöitä vuodesta 2008 lähtien.

5.28. Komissio tarkastaa jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät, ja puutteita, jotka aiheuttavat riskin tukirahastolle, tutkitaan tarkemmin sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen yhteydessä. Näin tehdään tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien jäsenvaltioiden kohdalla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvat valvontajärjestelmät

5.29. Kuten kohdassa 5.19 todettiin, yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään sisältyvien valvontajärjestelmien vaikuttavuus on järjestelmän yleisen vaikuttavuuden kannalta keskeistä. Tämä pätee kaikkiin yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluviin keskeisiin tukijärjestelmiin. **Liitteessä 5.1.2** ja **liitteessä 5.1.1** on esitetty yleisarvio kunkin tarkastuskäynnin kohteena olleen jäsenvaltion järjestelmän luotettavuudesta (arvio tehtiin kahdesta merkittävimmästä järjestelmästä, toisin sanoen tilatukijärjestelmästä ja suorien tuotantoon sidottujen maksujen järjestelmästä).

5.30. Pinta-alojen tukikelpoisuuden vahvistamista koskevat hallinnolliset tarkastukset: hallinnollisten tarkastusten vaikuttavuus riippuu viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään ⁽²¹⁾ tallennettujen tietojen laadusta, tietokoneistettujen paikkatietojärjestelmäteknikoiden (toisin sanoen maantieteellisen tietojärjestelmän) käytöstä viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän graafista tasoa varten, sekä ajan tasalla olevien ilma- tai satelliittiortokuvausten käytöstä.

- a) Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti) toimitetuilla hallinnollisilla tarkastuksilla ei voida saada varmuutta siitä, että EU-tuki olisi maksettu oikein. Siellä ei hyödynnetä mahdollisuutta käyttää ilma- tai satelliittiortokuvausta paikkatietojärjestelmän tueksi. Englannin viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään ei ole aina tallennettu tietoja siitä, mikä on viitelohkon tukikelpoinen ala.
- b) Myös Kreikan hallinnollisissa tarkastuksissa on puutteita: viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä on vajavainen ja siinä on merkittäviä lohkojen rekisteröintiin liittyviä virheitä.
- c) Ranskassa ja Alankomaissa maksajavirastot eivät vähennä riittävästi viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään kirjatusta tukikelpoisista alueista ortokuvista näkyviä tukeen oikeuttamattomia piirteitä eivätkä päivitä viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmiä paikalla toimitettujen tarkastusten tulosten perusteella. Portugalissa päivityksessä on merkittäviä viipeitä. Ranska ja Ruotsi käyttävät ortokuvia, joista osa on yli viisi vuotta vanhoja.
- d) Ranskassa, Portugalissa ja Ruotsissa ei varmisteta luotettavasti kesannointioikeuksien aktivoimiseksi ilmoitetun maan tukikelpoisuutta ⁽²²⁾.

5.29. Komissio ei yhdy Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan osalta taulukossa 5 esitettyyn yleisarvioon IACS-seurannan vaikuttavuudesta.

5.30. Viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän (LPIS) laadukkuus on todellakin ratkaisevan tärkeä. Komissio tekee jatkuvasti yhteistyötä yhteisen tutkimuskeskuksen kanssa saattaakseen LPIS-järjestelmän ajan tasalle jäsenvaltioissa, jotta hallinnolliset tarkastukset olisivat mahdollisimman tehokkaita.

- a) Ortokuvien käyttöä ei edellytetä lainsäädännössä. Mitä tulee tilintarkastustuomioistuimen mainitsemiin muihin LPIS-GIS-järjestelmän puutteisiin Englannissa, komissio on jo aloittanut omissa tarkastuksissaan tekemiensä havaintojen perusteella sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen.
- b) Kreikan LPIS-järjestelmän puutteista tehdään säännöllisesti sääntöjenmukaisuuspäätökset. Komission pyynnöstä Kreikan viranomaiset ovat hyväksyneet toimintasuunnitelman, johon sisältyy muun muassa uuden LPIS-GIS-järjestelmän käyttöönotto 31. joulukuuta 2008 mennessä.
- c) Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat havainnot tehtiin myös komission tarkastuksissa. Jäsenvaltioita pyydetään toteuttamaan korjaavat toimet, ja kyseisistä puutteista johtuvan riskin kattamiseksi on aloitettu sääntöjenmukaisuuden tarkastus.
- d) Komissio aikoo tutkia asiaa tarkemmin sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen yhteydessä, kunhan tilintarkastustuomioistuin toimittaa sille kaikki asiaan kuuluvat tiedot.

⁽²¹⁾ Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä on tietokanta, jonne kaikki jäsenvaltion viljelyalat kirjataan omalla tunnistenumeroillaan.

⁽²²⁾ Kesannointioikeuksien määrittämisestä on säädetty asetuksen (EY) N:o 1782/2003 53 artiklassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Jäsenvaltioiden toimittamat yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaiset tarkastukset ja tarkastusten tulokset

5.31. Maksajavirastojen komissiolle toimittamissa yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaisten tarkastusten tuloksissa arvioidaan viljelijöiden toimittamien hakemusten laillisuutta ja asianmukaisuutta; todentamisviranomaiset varmensivat kyseiset tulokset ensimmäistä kertaa vuonna 2007. Todentamisviranomaiset eivät kuitenkaan ulota työtään lopulliseen edunsaajaan asti todentaakseen ja validoidakseen yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tilastot. Myöskään komissio ei ole todentanut näiden tilastojen luotettavuutta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen analyysistä, joka koski 28 todentamisviranomaisen todentamista varten tekemää työtä, kävi ilmi, että kahden todentamisviranomaisen arvio oli kielteinen ja yksi viranomainen ei pystynyt arvioimaan tilannetta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi, että komission ohjeissa vahvistetut täsmätykset oli jätetty kokonaan tekemättä tai niitä ei ollut tehty edellytetyllä tavalla; toimitettujen tietojen perusteella ei toisinaan voitu päätellä työn asianmukaisuutta.

Maaseudun kehittäminen

5.32. Eräitä tukikelpoisuusedellytyksiä koskevat kansallisen lainsäädännön epätarkat määritelmät ja erityisesti maatalouden ympäristötoimenpiteisiin liittyvät usein varsin monimutkaiset säännöt heikentävät niiden tarkastusten laatua, joilla varmistetaan viljelijöille asetettujen vaatimusten noudattaminen. Nämä tarkastukset on todettu jälleen puutteellisiksi. Havaitut keskeiset puutteet olivat seuraavanlaisia:

- a) Yksityisten hankintojen yhteydessä toimitettujen tarjousten kelpoisuuden tarkastus oli riittämätöntä. Toimitetuilla tarkastuksilla ei voida saada riittävää varmuutta vaaditun hankintamenettelyn laillisuudesta. Tämä saattaa puolestaan heikentää koko hankkeen tukikelpoisuutta (Romania).

5.31. Komission suuntaviivoissa edellytetään, että todentamisviranomaiset arvioivat varainhoitovuodesta 2007 lähtien maksajavirastojen sisäisiä valvontajärjestelmiä ja tarkastelevat tässä yhteydessä paikalla tehtyjä tarkastuksia aiempaa järjestelmällisemmin sekä tarkastavat ja hyväksyvät asianomaiset tilastot. Tällä tavoin komissio noudattaa tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuoden 2005 kertomuksessa antamaa suositusta (kohta 5.46), jonka mukaan todentamisviranomaisten olisi tehtävä enemmän tilastojen tarkastamiseen ja hyväksymiseen liittyvää työtä.

Mitä tulee työn ulottamiseen lopullisiin edunsaajiin, todentamisviranomaiset tarkastavat otoksen tarkastuskertomuksista ja valvovat, että IACS-järjestelmässä oleviin lopullisen edunsaajan tietoihin tehdään (tarkastuksen perusteella) tarvittavat muutokset.

Todentamisviranomaiset suorittivat arvioinnin noin 90 prosentissa tapauksista, ja näistä noin 85 prosentissa päätyivät myönteiseen tulokseen. Tätä on pidettävä hyväksyttävänä tuloksena kyseisen uuden valvontavaiheen ensimmäisenä soveltamisvuonna. Komissio myöntää, että parantamisen varaa on, ja se on tarkistanut tästä syystä suuntavivojaan varainhoitovuodelle 2008.

Komissio arvioi järjestelmällisesti IACS-tilastojen yhtenäisyyttä ja sitä, kuinka ne täyttävät lainsäädännössä asetetut vaatimukset. Tietojen luotettavuus tarkastetaan komission toimittamissa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksissa.

5.32. Mitä tulee tukikelpoisuusedellytysten määrittelyyn kansallisessa lainsäädännössä ja niiden monimutkaisuuteen, komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan edellytysten olisi oltava virheriskin ja valvontakustannusten rajoittamiseksi mahdollisimman yksinkertaisia. Erityisesti maatalouden ympäristötoimet ovat kuitenkin monimutkaisia, ja niitä voidaan yksinkertaistaa vain vähän tavoitteisiin pääsyä vaikeuttamatta.

Valvontajärjestelmän osalta on toteutettu toimenpiteitä sääntöjen tiukentamiseksi ja nyt kaikkien tukikelpoisuuskriteerien on oltava valvottavissa todennettavissa olevilla indikaattoreilla, jotka jäsenvaltioiden on vahvistettava⁽⁷⁾. Komissio on lisäksi antanut ohjeet maatalouden ympäristötoimien todennettavuutta varten.

- a) Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuimen esittämät havainnot tarkemmin sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen yhteydessä.

⁽⁷⁾ Asetuksen (EY) N:o 1975/2006 5 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Erityisten eläintietokantojen (harvinaiset rodut) kanssa tehtävät ristiintarkastukset puuttuivat. Näitä ristiintarkastuksia tehdään, jotta voidaan tarkistaa maatalouden ympäristömaksujen perustana oleva viljelijän ilmoittama eläinten määrä (Ranska).
- c) Maatalouden ympäristötoimien mukaisten tukikelpoisten alojen tarkistaminen oli riittämätöntä tapauksissa, joissa ala ei vastannut yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokantaan tallennettuja tietoja. Tämän vuoksi kaikkia tuen myöntämisen edellytyksiä ei voitu tarkistaa (Irlanti).
- d) Sellaiset järjestelmälliset varmennukset puuttuivat, joissa olisi todettu tilalle erityisesti laadittujen yksityiskohtaisten maatalouden ympäristösitoumusten yhdenmukaisuus toimenpiteiden yleisten vaatimusten (esimerkiksi kemikaalien sallittu enimmäismäärä) kanssa.
- e) Hallinnolliset ja paikalla toimitetut tarkastukset eivät olleet vakuuttavia, ne oli dokumentoitu huonosti ja tuensaajan ilmoituksiin tukeuduttiin liiallisessa määrin aina loppumaksujen hyväksymiseen asti (Irlanti).
- f) Paikalla tarkastettavien viljelijöiden otoksen valintaa koskevassa yhteisön lainsäädännössä vahvistettuja riskitekijöitä ei ollut otettu asianmukaisesti huomioon (Ranska ja Irlanti).
- g) Yksityisen osarahoituksen olemassaolon varmentaminen oli riittämätöntä. Hankkeita hyväksyttiin usein ilman vaadittuja rahoituslaitosten todistuksia, mikä lisäsi riskiä, että EU:n varoja maksetaan edunsaajille, jotka eivät pysty maksamaan omaa osuuttaan investoinnista (Romania).
- h) Tiettyjen korkotukea saaneiden hankkeiden kirjausketju oli riittämätön. Tästä syystä ei voitu jäljittää EU:n rahoitusta saaneita lopullisia edunsaajia eivätkä tarkastajat voineet varmentaa, olivatko ilmoitetut määrät oikeita tai olivatko edunsaajat noudattaneet kaikkia tukikelpoisuusvaatimuksia (ks. myös kohta 5.15 b – Ranska).

KOMISSION VASTAUKSET

- c) Tilintarkastustuomioistuimen alakohdissa c, d ja e esittämät havainnot tutkitaan tarkemmin sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn yhteydessä.
- f) Mitä tulee riskiparametreihin, komissio on yksinkertaistanut lainsäädäntöä eikä riskitekijöitä enää määritellä vuodesta 2008 lähtien.
- g) Riskiä pienentää se, että kutakin sellaista hanketta, jolle on ennakoitu omarahoitusosuus, koskevaan maksatuspyyntöön liitetään tiliote, joka on annettu enintään viisi päivää ennen pyynnön jättämistä.
- h) Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta asiasta ja myöntää korkotukiohjelmiin liittyvän moitteettoman varainhoidon sekä riittävän kirjausketjun olevan tärkeitä. Se seuraa tilannetta yhdessä Ranskan viranomaisten kanssa, tarvittaessa myös tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Alan toimijoille ja jalostajille suoritettujen maksujen jälkitarkastukset

5.33. Jäsenvaltioiden on toteutettava vuosittain tarkastusohjelma, jonka yhteydessä kaupallisia asiakirjoja tarkastetaan maksun jälkeen vientitukien, jalostustukien sekä eräiden maaseudun kehittämisen menojen osalta. Jäsenvaltioiden on varmistuttava toimien toteuttamisesta ja toteuttamisen asianmukaisuudesta sekä ryhdyttävä toimiin sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyönnin vuoksi menetettyjen varojen takaisinperimiseksi. Kyseiset tarkastukset toteutetaan asetuksen (ETY) N:o 4045/1989 mukaisesti. Komissiolla on tarkastuksessa valvonta- ja koordinointitehtävä.

5.34. Tarkastusohjelman toteuttamisen määräaikoja on noudatettu aiempaa paremmin vuonna 2007. Jokaiselta aiemmalta tarkastusjaksolta löytyy edelleenkin muutamia sellaisia tarkastuksia, joita ei ole saatu päätökseen; vanhimmat ovat jaksolta 2000/2001 ⁽²³⁾. On olemassa riski, ettei näitä tarkastuksia toteuteta asianmukaisesti, sillä edunsaajilla on oikeudellinen velvoite säilyttää asiaankuuluva aineisto ainoastaan tietyn ajan ja tarkastusjaksolla tarkastetut maksut on yleensä suoritettu kaksi vuotta aiemmin. Toisin sanoen jaksolla 2000/2001 suorittamatta olevat tarkastukset liittyvät jopa jaksolla 1998/1999 suoritettuihin maksuihin. Lisäksi jaksolla 2006/2007 suoritettujen maksujen tarkastustulokset ovat komission saatavilla vasta 31. joulukuuta 2009.

5.35. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission ja jäsenvaltioiden tarkastukset kattoivat vain osan maaseudun kehittämistoimenpiteistä siitä huolimatta, että maaseudun kehittäminen käsitti tarkastusjaksolla 2006/2007 yhteensä 11 prosenttia asetuksen kattamista menoista ja 57 prosenttia kaikista ilmoitetuista mahdollisista sääntöjenvastaisuuksista.

5.36. Tilintarkastustuomioistuin totesi todentamisviranomaisen kertomuksista tekemänsä analyysin perusteella myös, että maksajavirastojen olisi parannettava mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien seuranta koskevia tarkastuksiaan ja raportointiaan.

5.34. (Kauden 2006/2007 tarkastuskertomusten perusteella) yhteisön tasolla on saavutettu tarkastusten vaadittu vähimmäismäärä kullakin edeltävällä tarkastusjaksolla lukuun ottamatta kausia 2002/2003 ja 2004/2005. Syynä oli tuolloin tarkastusten kasautuminen Italiassa.

Italian viranomaisilta 29. toukokuuta 2008 saatujen tietojen mukaan tarkastusten vähimmäismäärä yhteisön tasolla on saavutettu kullakin edeltävällä tarkastuskaudella. Jäsenvaltioilla on kuitenkin edelleen velvollisuus huolehtia siitä, etteivät tarkastukset kasaudu.

5.35. Vuonna 2007 maaseudun kehittämisyksikkö tarkasti pääasiassa asetuksen (ETY) N:o 4045/89 soveltamisalaan kuulumattomia toimenpiteitä kuten maatalouden ympäristötoimia. Asetuksesta (ETY) N:o 4045/89 horisontaalisessa vastuussa oleva yksikkö suoritti kuitenkin maaseudun kehittämisyksikön kanssa varhain vuonna 2008 kaksi maaseudun kehittämiseen liittyvää tarkastusta vuoden 2007 työohjelman puitteissa.

Tärkeämpää on, että tarkastuskaudella 2006/2007 jäsenvaltiotasolla noin 18 prosenttia tarkastuksista koski maaseudun kehittämistoimenpiteitä, mitä pidetään sopivana kattavuusasteena.

5.36. Todentamisviranomaiset arvioivat kyseisiin maksajavirastoihin liittyvistä tapauksista 90 prosenttia, ja 80 prosentissa näistä tapauksista annettiin myönteinen lausunto maksajaviraston toteuttamista jatkotoimista.

Jäsenvaltioille varainhoitovuotta 2008 varten esitellyissä tarkistetuissa suuntaviivoissa otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuinten havainnot.

⁽²³⁾ Yhteensä 916:ta lähes 20 000 suunnitellusta tarkastuksesta ei ollut saatu päätökseen vuoden 2007 loppuun mennessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Vientituet

5.37. EU:n maataloustuotteiden viejille maksetaan vientitukea EU:n sisämarkkinahintojen ja maailmanmarkkinahintojen välisen eron kattamiseksi. Vuonna 2007 vientitukea maksettiin 1 445 miljoonaa euroa, joka on 42 prosenttia vähemmän kuin edeltävänä vuonna. Lasku johtui viimeaikaisten YMP:n uudistusten yhteydessä valituista toimintalinjoista ja myös maailmanmarkkinahintojen noususta. Asetuksen (ETY) N:o 386/90 mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava fyysinen tarkastus viidelle prosentille viennistä sen varmistamiseksi, että tuotteiden kuvaus on tehty asianmukaisesti ja että ne voivat saada vientitukea. Jäsenvaltioiden on myös tehtävä vaihtamista koskevia tarkastuksia EU:n alueelta poistumispaikalla, jos tämä ei ole sama paikka, jossa tavarat esitettiin fyysisistä tarkastusta varten. Komission on seurattava näiden tarkastusten laatua ja määrää.

5.38. Tilintarkastustuomioistuin toi esiin erityiskertomukseensa nro 4/2007 ⁽²⁴⁾ vientitukea saavien lähetysten fyysisiin ja vaihtamista koskeviin tarkastuksiin sovellettavan järjestelmän puutteet. Neuvosto ja komissio reagoivat suositukseen viipymättä muuttamalla lainsäädäntöä ⁽²⁵⁾. Epäsäännöllisillä reiteillä tapahtuneen kuljetuksen jälkeen EU:n alueelle uudelleen tuotuja tuotteita koskevaa puutetta ei ole kuitenkaan vielä korjattu.

Komission toteuttama tilien tarkastaminen ja hyväksyminen

5.39. Maatalousmenojen hallinnointi toteutetaan useimmiten yhteistyössä jäsenvaltioiden ja komission kesken ja tuen maksamisen hoitavat jäsenvaltiot, joille komissio tämän jälkeen suorittaa korvauksen. Korvauksia pidetään ennakkomaksuina, vaikka ne komission esittämissä tilinpäätöksissä ilmoitetaankin maksuina. Menot hyväksytään lopullisesti kaksivaiheisessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä. Menettely käsittää vuotuisen tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ja monivuotiset sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset. Kyseiset päätökset tekee komissio.

5.37. Sekä fyysisten että vaihtamista koskevien tarkastusten laatu ja määrä varmistetaan paikalla tehtävien tarkastusten sekä kaikkien jäsenvaltioiden vuosittain toimittamia yksityiskohtaisia ilmoituksia koskevan analyysin avulla.

5.38. Komission näkemyksen mukaan tilanteessa, jossa todetaan, että vientituella vietävät tuotteet ovat poistuneet tullialueelta 60 päivän kuluessa, loppumatka määränpäässä olevaan kolmanteen maahan jatkuu kansainvälisen alueen tai kolmannen maan alueen kautta, mahdollisesti asetuksen (EY) N:o 800/1999 9 tai 10 artiklan nojalla uudelleen lastattuna ja asiaan liittyvällä passituksella tullivalvonnassa yhteisön tullialueen osien kautta. Tämä on vuoden 2004 jälkeen aiempaa todennäköisempää EU:n laajentumisten johdosta. Oikeudelliselta kannalta ei ole mahdollista, että kyseessä olevat tavarat tai tuotteet pysyisivät tullialueella jossain muussa tullimenettelyssä vientituen saamisesta huolimatta.

5.39. Komission jäsenvaltioille suorittamat maksut määritellään oikeussäännöksissä kuukausimaksuiksi eikä ennakkomaksuiksi ⁽⁸⁾.

⁽²⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuin on hyväksynyt tämän kertomuksen 21. kesäkuuta 2007 (EUVL C 252, 26.10.2007, s. 1).

⁽²⁵⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 14/2008 (EUVL L 8, 11.1.2008, s. 1) ja komission asetus (EY) N:o 159/2008 (EUVL L 48, 22.2.2008, s. 19).

⁽⁸⁾ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa todetaan, että "komissio toimittaa jäsenvaltioiden käyttöön ... menojen kattamiseksi tarvittavat määrärahat ennakkomaksuina ...". Neuvoston asetus (EY) N:o 1258/1999 kuitenkin kumottiin yhteisön maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä kesäkuuta 2005 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1290/2005, ja uuden asetuksen 14 artiklan 1 kohdan, joka korvaa 5 artiklan 1 kohdan, ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että "komissio antaa ... menojen rahoittamiseksi tarvittavat määrärahat jäsenvaltioiden käyttöön kuukausittaisina korvauksina, jäljempänä 'kuukausimaksut', hyväksytyjen maksajavirastojen viitekuukautena toteuttamien menojen perusteella".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen

5.40. Komissio teki 30. huhtikuuta 2008 kolme tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa päätöstä maataloustukirahaston, maaseuturahaston ja maaseudun väliaikaisen kehittämisvälineen kautta rahoitettujen menojen osalta. Se hyväksyi **liitteessä 5.3** mainittuja tilejä lukuun ottamatta kaikki maksajavirastojen tilit. Päätökset perustuvat riippumattomien tarkastajien (todentamisviranomaisten) antamiin todistuksiin. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei havaittu sellaisia komission hyväksymiä menoja, jotka olisi pitänyt jättää tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten ulkopuolelle.

5.41. Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat päätökset rajoittuvat kuitenkin maksajavirastojen tilien todenperäisyyteen, täydellisyyteen ja oikeellisuuteen. Tilien perustana olevien maksujen laillisuutta ja asianmukaisuutta (sääntöjenmukaisuutta koskevia näkökohtia) ei oteta huomioon todentamisviranomaisten tapahtumatarkastuksissa eivätkä todentamisviranomaiset yleensä tarkasta EU-tukihakemuksia paikalla. Nämä päätökset eivät siis merkitse sitä, etteivätkö tarkastetut ja hyväksytyt menot voisi sisältää sääntöjenvastaisia maksuja.

5.42. Todentamisviranomaisten tehtäväkenttää laajennettiin vuonna 2007. Uuden tehtävän, yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tilastojen todentamisen ja varmentamisen (ks. kohta 5.31), lisäksi niiltä edellytetään lausunnon antamista maksajavirastojen johtajien tarkastuslausumasta sekä sisäisen valvonnan menettelyistä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti, että näiden uusien osatekijöiden tuoma lisäarvo on tähän asti ollut rajallinen. Tämän lisäksi kolmessa tapauksessa maksajaviraston johtajan tarkastuslausuma ja todentamisviranomaisen myöntämä huomautuksia sisältävä todistus olivat keskenään ristiriidassa, jota ei ole ratkaistu.

5.41. Tarkastuksilla saatava varmuus ei rajoitu yksistään kirjanpitoon. Kussakin todistuksessa esitetään myös arvio siitä, onko maksajaviraston sisäisen valvonnan järjestelmä toiminut tyydyttävästi kyseessä olevan varainhoitovuoden osalta, ja samassa yhteydessä arvioidaan myös paikalla tehdyt tarkastukset.

Lisäksi todentamisviranomaiset laativat erillisen arvion kunkin maksajaviraston johtajan toimittamasta tarkastuslausumasta (DAS) sekä analyysin paikalla tehtyjen tarkastusten vaikuttavuudesta ja tarkastustilastojen paikkansapitävyydestä.

5.42. Todentamisviranomaisten tekemä tilien tarkastus- ja hyväksymistyö, joka perustui tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa varainhoitovuosilta 2005 (kohta 5.46) ja 2006 (kohta 5.8) annettuihin suosituksiin, on yhdessä muiden tilintarkastustuomioistuimen esille ottamien asioiden kanssa lisännyt maksajavirastojen vastuunkantoa ja johtanut siihen, että valvonnan tulokset ovat aiempaa läpinäkyvämpiä ja ne otetaan paremmin huomioon. Tämän ovat todenneet myös maksajavirastojen johtajien kokous ja riippumattomat todentamisviranomaiset.

Kukin todentamisviranomainen analysoi, kuinka hyvin yksittäiset maksajavirastot täyttävät asetuksessa (EY) N:o 885/2006 asetetut hyväksymiskriteerit, ja laatii tästä raportin. Se myös antaa lausunnon tämän perusteella. Tarkastuslausuman ja todentamisviranomaisen lausunnon väliset näkemyserot tuovat esiin tarkastuslausumasta annettavan arvion lisäarvon; viimeksi mainitussa todentamisviranomaisen tarkastelee edellytetyn mukaisesti tarkastuslausumaa oman tarkastustyönsä perusteella. Kaikki kolme asianomaista maksajavirastoa ovat nyt koeajalla. Muilla 79 maksajavirastolla kyseiset kaksi asiakirjaa olivat yhtenevät.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.43. Vaikka Espanjan maksajavirastot suorittivat vuoden aikana ensimmäiset tilatukijärjestelmän mukaiset maksut, Espanjan todentamisiviranomaiset eivät sisällyttäneet tehtäviinsä vaadittua tukioikeuksien varmentamista.

5.44. Tilintarkastustuomioistuin toistaa ⁽²⁶⁾ todentamisiviranomaisten tekemän työn ⁽²⁷⁾ tarkastelun perusteella epäilynsä saatavatilien oikeellisuudesta: kaksi todentamisiviranomaista on sisällyttänyt todistuksiinsa huomautuksia ja 15 viranomaista on tuonut esiin puutteita maksajavirastojen velanhoitomenettelyissä; 12 todentamisiviranomaista ei pystynyt toimittamaan riittävästi tietoja tehdystä työstä ja kaksi todentamisiviranomaista ei testannut tilejä asianmukaisesti. Vaikka komissio on aloittanut menettelyn korjatakseen ⁽²⁸⁾ ilmoitetut puutteet, näiden toimien taloudellinen vaikutus ei ole vielä tiedossa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että maksajavirastojen velkojen validointipäivän osalta soveltamat eri käytännöt johtavat siihen, että velkojen kokonaismäärät ilmoitetaan epäyhdenmukaisesti.

5.45. Vastauksessaan varainhoitovuotta 2006 koskevaan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen ⁽²⁹⁾ komissio sitoutui toteuttamaan seurantaan niiden velallisten luettelossa olevien määrien osalta, jotka kirjattiin EU:n talousarvioon ensimmäisen tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen (27. huhtikuuta 2007) perusteella. Komission vuonna 2007 toteuttamat kolme tarkastusta kattoivat noin seitsemän prosenttia tähän tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaan päätökseen sisältyneistä määristä.

Sääntöjenmukaisuutta koskevat tarkastukset

5.46. Sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset tehdään sen jälkeen, kun komissio on tehnyt lisävarmennuksia jäsenvaltioiden ilmoittamien menojen osalta. Päätökset kattavat useita vuosia ja niiden tarkoituksena on jättää EU:n rahoituksen ulkopuolelle menot, joiden osalta komissio on todennut, että "niitä ei ole toteutettu unionin sääntöjen mukaisesti" ⁽³⁰⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.43. Todentamisiviranomaiset tarkastivat itsenäisten yhteisöjen toimittamat, tukioikeuksien laskemista koskevat tiedot mutta eivät kansallisen tason laskelmia. Komissio on tarkistanut suuntaviivojaan varainhoitovuodelle 2008 selventääkseen, että jos järjestelmää hallinnoidaan kansallisella tasolla, mutta keskusvirasto ei hallinnoi tilatukijärjestelmää (kuten Espanjassa), keskusviraston todentamisiviranomaisen on silti tarkasteltava kertomuksessaan myös tilatukijärjestelmää.

5.44. Komissio katsoo, että kyseessä olevista kahdesta tapauksesta ainakin toisessa tehty työ on ollut riittävä. Komissio katsoo myös, että se on saanut velkojilta tarpeeksi tietoja tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten. Yhdessäkään tapauksessa taloudellisten vaikutusten ei todettu olevan merkittäviä kokonaisuuden kannalta (eikä siis päätöksen suhteen).

Komissio myöntää kuitenkin, että parantamisen varaa on, ja se on tarkistanut tältä osin suuntaviivojaan varainhoitovuodelle 2008. Se aikoo edelleen seurata tilannetta tiiviisti (vuonna 2008 on tarkoitus tehdä seitsemän maksajavirastoja koskevaa ja kuusi todentamisiviranomaisia koskevaa tarkastuskäyntiä).

5.45. Vuonna 2007 tehtiin kaksi Italian maksajavirasto AGEA:n velkoja koskevaa tarkastusta. Varainhoitovuoden 2006 erotettujen AGEA:n tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös tehtiin 30. huhtikuuta 2008. Tämä merkitsee, että vuonna 2007 toimitetut tarkastukset kattoivat noin 41 prosenttia määristä, jotka sisältyivät varainhoitovuoden 2006 tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeviin ensimmäiseen ja toiseen päätökseen (toinen päätös tehtiin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen).

⁽²⁶⁾ Komission asetus (EY) N:o 885/2006 (EUVL L 171, 23.6.2006, s. 90), liite III.

⁽²⁷⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 5.61.

⁽²⁸⁾ Asetus (EY) N:o 885/2006, 11 artikla.

⁽²⁹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 5.61.

⁽³⁰⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005 (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1), 31 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.47. Tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin varainhoitovuotta 2006 ja sitä edeltäviä vuosia koskevissa vuosikertomuksissaan tilien tarkastus- ja hyväksymismenettelylle osittain ominaiset rajoitukset, kuten säännönmukaisuutta koskevien tarkastusten taannehtivuus ja monivuotisuus, sekä se, että rahoitus-oikaisujen kustannukset koituvat jäsenvaltioiden eivätkä lopullisten edunsaajien maksettaviksi. Lisäksi komission sääntöjen mukaisuuteen liittyvissä mukautuksissa käyttämä laskentamenetelmä, joka perustuu suurelta osin kiinteämäärisiin korjauksiin, merkitsee sitä, että takaisin perittyjen määrien ja sääntöjenvastaisien maksujen todellisten määrien välille ei voida muodostaa pitävää yhteyttä ⁽³¹⁾. Nämä rajoitukset havaittiin edelleen vuonna 2007.

5.48. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi varainhoitovuonna 2007 tehtyjen sääntöjen mukaisuutta koskevien päätösten osalta seuraavaa:

- a) Menoja ei ollut jätetty EU:n rahoituksen ulkopuolelle, vaikka niin olisi kuulunut tehdä, eikä menoilta ollut tehty sääntöjen mukaisuustarkastusta riittävän ajoissa, jotta havaitut mahdolliset sääntöjenvastaiset maksut olisi voitu periä takaisin täysimääräisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

5.47. Tilintarkastustuomioistumin kuvaamat rajoitukset ovat olennainen osa yhteisön lainsäädännössä säädettyä järjestelmää, eikä tilintarkastustuomioistuin vastustanut niitä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/205 antamisen yhteydessä.

Vaikka taloudelliset vaikutukset määritetään vasta menettelyjen päätteenä, komission tietynä vuonna tekemien tarkastusten alustavat päätelmät ovat tiedossa jo kyseisen vuoden lopussa. Koska jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät kuuluvat tarkastusten piiriin, tarkastuksissa saadaan tietoja tarkastettavien menojen lisäksi epäsuorasti myös tulevista menoista. Lisäksi oikaisuissa otetaan tavallisesti huomioon tarkastuksen jälkeen syntyvät kustannukset, eivätkä ne näin ollen vaikuta pelkästään taannehtivasti.

Sääntöjen mukaisuuden tarkastuksen tarkoituksena on, että ilman yhteisörahoitusta jätetään menot, joita ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti. Tarkastus ei sitä vastoin ole mekanismi, jolla sääntöjenvastaiset maksut perittäisiin takaisin. Yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti takaisinperinnästä vastaavat yksinomaan jäsenvaltiot.

Jos sääntöjen mukaisuuden tarkastuksessa havaitaan, että edunsaajille on suoritettu maksuja aiheuttomasti, jäsenvaltioiden on toteutettava asianomaisiin edunsaajiin kohdistuvia perintätoimia. Kuitenkin myös silloin, kun varojen periminen takaisin edunsaajalta ei ole tarpeen, koska rahoitusoikaisu ei koske aiheuttomia maksuja vaan ainoastaan jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteita, oikaisu on tärkeä keino parantaa jäsenvaltioiden järjestelmiä ja tällä tavoin estää maksujen suoritus edunsaajille sääntöjen vastaisesti tai havaita ja periä takaisin tällaiset maksut.

Kiinteissä tukimäärissä otetaan yhteisölle aiheutuvan taloudellisen riskin kattamiseksi huomioon kansallisten valvontajärjestelmien puutteiden vakavuus. Tästä syystä komissio katsoo, että mainitunlainen oikaisutapa ja lopullisille edunsaajille sääntöjenvastaisesti suoritettuihin maksuihin kytkeytyvät tarkoituksenmukaisella tavalla toisiinsa.

5.48.

- a) Komissio katsoo, että menot, jotka se on jättänyt sääntöjen mukaisuuden tarkastusten tuloksena yhteisörahoituksen ulkopuolelle, riittävät kattamaan tukirahastolle aiheutuneen riskin.

Säännös, jolla rahoitusoikaisumahdollisuuden käyttöä rajoitetaan ajallisesti (24 kuukauden sääntö), on yhteisön lainsäätäjien valinta, jolla pyritään turvaamaan oikeusvarmuus jäsenvaltioille. Säännön soveltamisessa on luonteenomaista se, ettei tiettyihin menoihin voida tehdä rahoitusoikaisuja, vaikka niihin saattaa liittyä puutteita. Komissio on toistuvasti ehdottanut aikarajan väljentämistä, mutta neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat torjuneet ehdotukset.

⁽³¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 5.63.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Kahden oikaisun kohdalla ensimmäisestä tarkastuksesta tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen tekemiseen oli kulunut kuusi vuotta, sillä seurauksella, että tukeen oikeuttamattomat menot oli jätetty tilien ulkopuolelle vasta kyseisen menettelyn lopussa.

Ympäristö-, kalatalous- sekä terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden toimintaloheet

5.49. Ympäristö-, kalastus- ja meriasioita sekä terveys- ja kuluttajansuoja-asioita hallinnoidaan komissiossa erityisten valvontajärjestelmien avulla. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi näiden toimintaloheiden tarkastuksessa seuraavia järjestelmäpuutteita:

- a) Ympäristötoimenpiteiden osalta todettiin, että pääasiallisesta rahastosta rahoitetut hankkeet (LIFE-hankkeet) sisälsivät tukeen oikeuttamattomia menoja. Lisäksi tarkastusten päättämisessä oli yhä merkittäviä viipeitä. Tilanne kuitenkin parani vuonna 2007. Ympäristöasioiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään näitä puutteita koskeva erityinen varauma.
- b) Kalatalouden alalla asianmukaisten oikeudellisten sääntöjen puuttuminen sekä se, että kalavarojen hoitoon tarvittavien tietojen keräämisestä aiheutuvat menot on dokumentoitu puutteellisesti, lisäävät sääntöjenvastaisesti suoritettujen maksujen riskiä. Toisaalta taloudellisia velvoitteita, jotka aiheutuivat kahdenvälisen kalastussopimusten uusimisesta johtuvista erityistapauksista, ei ole katettu ajoissa sitomalla vastaavat määrärahat.

KOMISSIION VASTAUKSET

- b) Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema kaksi tapausta olivat hyvin monimutkaisia, eivätkä ne ole tyypillisiä komission sääntöjen mukaisuuden tarkastuksille.

5.49.

- b) Tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamia, kalavarojen hoitoon tarvittavien tietojen keräämistä koskevia säännöksiä on muutettu vuonna 2008 ⁽⁹⁾ ja vuoden 2008 aikana on tarkoitus antaa komission asetus ja tehdä päätös, joilla ne pannaan täytäntöön. Uusi oikeusperusta sisältää selkeät säännöt, ja sen pitäisi korjata tilintarkastustuomioistuimen esille ottamat puutteet. Nykytilanteen osalta on toteutettu menettelyt tilintarkastustuomioistuimen määrittelemien, dokumentointiin liittyvien puutteiden korjaamiseksi.

Kalastussopimuksia varten voidaan sitoa talousarviomäärärahoja vasta sitten, kun oikeusperusta on annettu (neuvoston päätös ja/tai asetus). Tämä selittää sen, että määrärahat sidotaan vasta oikeudellisen sitoutumisen jälkeen (sovellettaessa uutta pöytäkirjaa väliaikaisesti), koska oikeusperustaa ei voitu antaa, ennen kuin uusi pöytäkirja tuli voimaan väliaikaisesti (näin tapahtuu usein, vaikka neuvotteluihin ja oikeusperustan antamiseen varataan runsaasti aikaa). Komissio pohtii edelleen muita tapoja, joilla se voisi ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen havainnot kalastussopimuksiin liittyviä erityisrajoituksia unohtamatta.

⁽⁹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 199/2008.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- c) Terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden alalla eläinlääkintätoimia oli rahoitettu ilman kaikkea tarvittavaa todentavaa aineistoa.

Neuvosto pääsi 24. kesäkuuta 2008 poliittiseen yhteisymmärrykseen komission ehdotuksesta, joka koskee yhteisön aluevesien ulkopuolella kalastaville yhteisön aluksille annettavia kalastuslupia. Uuden asetuksen mukaan kalastustoiminta voi jatkua siirtymävaiheen järjestelyin siihen asti, kun neuvosto hyväksyy muodollisesti uuden pöytäkirjan.

- c) Tilintarkastustuomioistuin viittaa rokotteisiin ja testeihin, joiden toimittamista varten komissio ei ole pyytänyt kirjallista vahvistusta. Komissio kuitenkin tukeutuu yhteyksiin, joita sillä on jäsenvaltioihin, sekä sisäisiin valvontamenettelyihinsä (mukaan luettuna kahden henkilöstön jäsenen allekirjoittama tarkastusmerkintä) ja katsoo, ettei kyseisten tavaroiden ja testien saamiseen liittyvien virallisten asiakirjojen puuttuminen merkitse riskiä komission suoritettavien maksujen kannalta.

Hiljattain on tehty komission päätös ⁽¹⁰⁾, jolla tiukennetaan komission päätöksessä 2002/677/EY asetettuja taloudellisen raportointin vaatimuksia.

Yleiset päätelmät ja suositukset

5.50. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että tässä luvussa käsiteltyä toimintalohkoryhmää koskevien ilmoitettujen menojen perustana olevien toimien laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen liittyvä virhetaso on kokonaisuutena tarkastellen olennainen (ks. kohdat 5.12 ja 5.13).

5.50–5.51. Komissio pyrkii varmistamaan, että valvontajärjestelmien avulla pystytään havaitsemaan ja korjaamaan virheet, ottaen huomioon paikalla tehtävien tarkastusten kustannukset ja hyödyt.

Komissio korostaa tilintarkastustuomioistuimen havainneen, että todennäköisin virhemäärä ei maatalouden ja maaseudun kehittämisen osalta poikkea merkittävästi sen vuotta 2006 koskevassa tarkastuslausumassa esitetystä virhemäärästä. Myös jäsenvaltioilta saaduista valvontatilastoista käy ilmi, että virhe maatalouden tukirahaston (rahaston osuus maatalouden ja maaseudun kehittämisen kokonaismenoista on 85 %) lopullisten edunsaajien tasolla on alle olennaisuusrajan.

Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS), joka kattaa suurimman osan maatalousmenoista, rajoittaa tehokkaasti sääntöjenvastaisten menojen riskiä, jos syötetyt tiedot ovat tarkkoja ja luotettavia ja järjestelmää sovelletaan asianmukaisesti.

Ne vuotta 2007 koskevat maatalouden ja maaseudun kehittämisen menot, jotka todennäköisesti jätetään tulevilla sääntöjenmukaisuuspäätöksillä ilman yhteisön rahoitusta, arvioidaan 439 miljoonaksi euroksi, ja tämän lisäksi tulevat lopullisilta edunsaajilta takaisin perittävät 152 miljoonaa euroa.

⁽¹⁰⁾ Sanco 1182/2008 rev. 3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.51. Tilintarkastustuomioistuimen yleisarvio tässä luvussa käsiteltyjen toimintalohekkojen valvontajärjestelmistä on, että ne toimivat osittain vaikuttavasti.

5.52. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että yhden- netty hallinto- ja valvontajärjestelmä rajoittaa edelleenkin tehok- kaasti sääntöjenvastaisten menojen riskiä, jos sitä toteutetaan asianmukaisesti ja jos myönnettyihin tukioikeuksiin perustuvien tilatukijärjestelmän maksujen tiedot on tallennettu tarkasti ja luot- tettavasti (ks. kohdat 5.20 ja 5.21). Tilintarkastustuomioistuimen mukaan on myönteistä, että tilatukijärjestelmään on äskettäin sisällytetty uusia tukijärjestelmiä, kuten esimerkiksi oliiviöljyn tukijärjestelmät (ks. kohta 5.14), vaikka lyhyellä aikavälillä virhei- den esiintyvyys saattaa tämän vuoksi olla korkea.

5.53. Noin kahdessakymmenessä prosentissa lopullisen edun- saajan tasolla tarkastetuista maksuista havaittiin jälleen virheelli- siä maksuja, ja näistä muutamalla oli suuri taloudellinen vaikutus. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin yksilöi virheitä asetusten sään- nösten tulkinnaissa. Tällaisilla virheillä tulee olemaan merkittäviä kerrannaisvaikutuksia useiden vuosien ajan, mikäli ne jätetään oikaisematta.

KOMISSIION VASTAUKSET

Kuten terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston toimintakertomuksessa 2007 esitetään, pääosasto on varma siitä, ettei sen toimiin vaikutu lai- lisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvä olennainen virhe. Kuten toimin- takertomuksessa lisäksi mainitaan, jäännösvirhe on 1,6 prosenttia eli alempi kuin 2 prosentin olennaisuusraja.

Kuten meri- ja kalastusasioiden pääosaston vuoden 2007 toimintaker- tomuksessa todetaan, pääosaston menojen sääntöjenmukaisuudesta ja laillisuudesta on annettavissa kohtuulliset takeet eivätkä havaitut puut- teet riitä varauman perusteeksi.

Ympäristöasioiden pääosasto esitti vuotuisessa toimintakertomuksessa varauman toiminta-avustusten edunsaajien ilmoittamien menojen tuki- kelpoisuudesta.

5.51. Kuten meri- ja kalastusasioiden pääosaston vuoden 2007 toi- mintakertomuksessa pääosaston sisäisen valvontajärjestelmän tehok- kuutta koskevissa päätelmissä todetaan, on olemassa kohtuullinen varmuus siitä, että järjestelmä toimii hyvin.

Ympäristöasioiden pääosaston toimintakertomuksen 2007 mukaan pääosaston johto on yleisesti ottaen luottavainen pääosaston sisäisen tar- kastuksen sekä varainhoidon ja toiminnan hallinnoinnin suhteen. Pää- telmän vahvistavat vielä tammikuussa 2008 pyydettyjen, edelleen siirrettyjen valtuuksien perusteella toimivien tulojen ja menojen hyväk- syjien tekemien analyysien sekä pääjohtajalle annettujen varainhoitoker- tomusten tulokset. Ympäristöasioiden pääosaston sisäisen tarkastuksen yksikkö ei havainnut vuonna 2007 tekemissään tarkastuksissa olennai- sia puutteita varainhoidon valvontajärjestelmissä tai vakavia epäkohtia hallintojärjestelmissä. Syynä johdon vuonna 2007 esille ottamiin puut- teisiin olivat erityisolosuhteet, joiden korjaamista jatketaan vuonna 2008.

5.52–5.53. Komission tekemät tarkastukset osoittivat, että tukioikeu- det oli yleensä laskettu lainsäädännön mukaisesti ja että hallinnolliset ja paikalla tehtävät tarkastukset vastaavat tavallisesti tarkoitustaan. Havaittuja ongelmia tutkitaan tarkemmin sääntöjenmukaisuuden tar- kastamisen yhteydessä.

Mitä tulee virheiden esiintymistiheyteen ja vaikutuksiin, jäsenvaltioilta (Kreikkaa lukuun ottamatta) saadut ja todentamisviranomaisten tarkas- tamat ja hyväksymät IACS-tilastot osoittavat, että virheet (varainhoito- vuosi 2007 mukaan luettuna) vähenevät tasaisesti ja niiden taloudellinen vaikutus rajoittuu ainoastaan 0,83 prosenttiin kyseessä olevista menoista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.54. Tilien tarkastamis- ja hyväksymisjärjestelmien (sekä maksujen jälkeen tehtyjen tarkastusten) tavoitteena on jättää rahoituksen ulkopuolelle EU:n sääntöjen vastaiset menot. Tällä hetkellä tavoite ei kuitenkaan toteudu lopullisille tuensaaajille suoritettujen maksujen tasolla, sillä todellisuudessa kustannuksista vastaavat jäsenvaltiot eikä rahoituksen ulkopuolelle jätettyjen määrien ja sääntöjenvastaisten maksujen todellisen määrän välille voida muodostaa pitävää yhteyttä.

5.55. Sääntöjenmukaisuutta koskevia komission päätöksiä ei ollut vielä saatu tehtyä vuotta 2000 seuraavilta varainhoitovuosilta. Koska varainhoitovuotta 2007 koskevia päätöksiä ei ole vielä tehty, menoihin saatetaan tehdä tulevina vuosina mahdollisia oikaisuja sen jälkeen, kun komissio on tarkastanut menot. Seuraavina vuosina tehdyt oikaisut eivät yleensä vaikuta jäsenvaltioiden ilmoittamien maksujen suuruusluokkaan.

5.56. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että tällaisiin virheisiin johtavat järjestelmäpuutteet korjataan. Tältä osin olisi ratkaisu kiireellisimmin seuraavat tilatukijärjestelmän mukaisten maksujen luotettavuuteen liittyvät kysymykset:

- a) on parannettava tukioikeuksien määrittämistä, rekisteröintiä ja hallinnointia

KOMISSION VASTAUKSET

5.54. Sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen tarkoituksena on, että ilman yhteisörahoitusta jätetään menot, joita ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti. Tarkastus ei sitä vastoin ole mekanismi, jolla sääntöjenvastaiset maksut perittäisiin takaisin. Yhteisen hallinnon periaatteen mukaisesti takaisinperinnästä vastaavat yksinomaan jäsenvaltiot.

Jos sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa havaitaan, että edunsaajille on suoritettu maksuja aiheuttomasti, jäsenvaltioiden on toteutettava asianomaisiin edunsaajiin kohdistuvia perintätoimia. Kuitenkin myös silloin, kun varojen periminen takaisin edunsaajalta ei ole tarpeen, koska rahoitusoikaisu ei koske aiheuttomia maksuja vaan ainoastaan jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteita, oikaisut ovat tärkeä keino parantaa jäsenvaltioiden järjestelmiä ja tällä tavoin estää maksujen suoritus edunsaajille sääntöjen vastaisesti tai havaita ja periä takaisin tällaiset maksut.

Komissio katsoo, että sen tekemät rahoitusoikaisut ja lopullisille edunsaajille sääntöjenvastaisesti suoritettujen maksujen määrä kytkeytyvät tarkoituksenmukaisella tavalla toisiinsa.

5.55. Vuoden 2007 lopussa oli 1 400 tarkastuksesta kesken enää 24 tarkastusta, jotka oli aloitettu vuonna 2003 tai sitä ennen ja joiden yhteydessä menoihin voidaan tehdä rahoitusoikaisuja vuotta 2002 edeltävälle ajanjaksolle. Kyseisiin tarkastuksiin liittyvien, vuotta 2002 edeltävän ajanjakson menoihin liittyvien rahoitusoikaisujen määräksi arvioidaan noin 6 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa, että sääntöjenmukaisuuden tarkastaminen vuoden 2001 ja sitä edeltävien vuosien menojen osalta oli suurelta osin saatu päätökseen.

Rahoitusoikaisujen kokonaismäärästä todettakoon, että vuonna 2007 ne maatalouden ja maaseudun kehittämisen menot, jotka todennäköisesti jätetään tulevilla sääntöjenmukaisuuspäätöksillä ilman yhteisön rahoitusta, arvioidaan 439 miljoonaksi euroksi, ja tämän lisäksi tulevat lopullisilta edunsaajilta takaisin perittävät 152 miljoonaa euroa ⁽¹¹⁾.

5.56. Useimmat tilintarkastustuomioistuinten mainitsemista puutteista on tiedossa, ja niitä tutkitaan tarkemmin sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen yhteydessä. Niihin eivät ole syynä epäselvät oikeudelliset säännökset vaan säännösten puutteellinen soveltaminen.

- a) Jäsenvaltioita kehoitetaan parantamaan järjestelmiään ja tekemään tiiviisti yhteistyötä komission yksiköiden ja yhteisen tutkimuskeskuksen kanssa mainituissa kysymyksissä.

⁽¹¹⁾ Vuonna 2007 rahoitusoikaisujen arvo oli 607 miljoonaa euroa ja jäsenvaltiot perivät lopullisilta edunsaajilta takaisin 247 miljoonaa euroa (ks. luku 6 vuoden 2007 tilinpäätöksen liitetiedoissa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) on poistettava tietokannasta tukeen oikeuttamattomat alat ja tuensaajat sekä varmistettava, että viljelylohkoja koskevat tiedot ovat ajan tasalla (esimerkiksi ortokuvin)
- c) on selkeytettävä ja yksinkertaistettava toimenpiteiden perustana olevia sääntöjä erityisesti kansallisen varauksen käytön osalta.

5.57. Merkittävät lisäponnistelut ovat edelleen tarpeen sen varmistamiseksi, että edunsaajat noudattavat velvoitteitaan maaseudun kehittämisen alalla, joka on erityisen riskialtis varsin monimutkaisten sääntöjensä ja tukikelpoisuusedellytystensä vuoksi.

5.58. Lisäksi on tarpeen korjata ympäristö-, kalastus-, terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden toimintaloikoilla havaitut järjestelmäpuutteet.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Komissio (maalouden pääosasto ja yhteinen tutkimuskeskus) on laatinut suuntaviivat tukikelpoisten alueiden ilmoittamista ja ajantasaisten tietojen saatavuuden varmistamista varten. Suuntaviivoista on keskusteltu jäsenvaltioiden kanssa eri tilanteissa. Jos todetaan, että suuntaviivojen noudattamatta jättäminen voi johtaa sääntöjenvastaisiin maksuihin, sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen yhteydessä ryhdytään toimiin ja jäsenvaltioita pyydetään esittämään yksityiskohtainen suunnitelma ongelman ratkaisemiseksi. Maalouden pääosasto ja yhteinen tutkimuskeskus antavat tarvittavaa apua.
- c) Yksinkertaistusta ehdotetaan "terveystarkastusta" koskevassa ehdotuksessa. Irrottamalla vielä joitakin tukiosia tuotantomääristä ja sallimalla jäsenvaltioille asteittainen siirtyminen kohti tukioikeutta vastaan maksettavia kiinteämpiä tukimääriä tilatukijärjestelmästä tulee toimivampi, tehokkaampi ja yksinkertaisempi.

5.57. Komissio asetti vuoden 2008 tarkastusohjelmassaan etusijalle maalouden ympäristötoimet.

Komissio on yhtä mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että maaseudun kehittämistoimiin liittyy, erityisesti niihin olennaisesti kuuluvan maalouden ympäristötoimien monimutkaisuuden vuoksi, enemmän virheitä kuin tukirahaston maksuihin. Maalouden ympäristötoimet ovat jo luonteensa mukaisesti monimutkaisia, ja niitä voidaan yksinkertaistaa vain vähän tavoitteisiin pääsyä vaikeuttamatta.

Tämän vuoksi komissio katsoo, että kyseisillä toimenpiteillä saavutettavan lisäarvon ja niiden monimutkaisuuden vuoksi hyväksyttävän virheriskin olisi oltava nykyistä suurempi.

Edellä olevasta tarkastelusta huolimatta maaseudun kehittämisen tarkastuskehikseen on tehty huomattavia parannuksia maaseuturahaston ohjelmakaudelle 2007–2013. Nyt jäsenvaltioiden on esimerkiksi varmistettava, että kaikki yhteisön lainsäädännössä tai maaseudun kehittämisohjelmissa vahvistetut tukikelpoisuuskriteerit voidaan tarkastaa niiden määrittämien todennettavissa olevien indikaattorien avulla. Koska tukikelpoisuuskriteerit ovat usein monimutkaisia, komission yksiköt ovat laatineet jäsenvaltioille erilaisia sääntöjä ja ohjeita niiden tulkinnan helpottamiseksi.

IACS-menettelyn käyttöä on myös lisätty pinta-alaan ja eläimiin liittyvillä toimintalinjan 2 toimenpiteillä, joiden osuus ohjelmoiduista menoista on 44 prosenttia.

5.58. Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto viittaa kohdassa 5.51 esitettyyn kantaansa.

Kalastuksen osalta katso kohtaan 5.51 annettu vastaus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Raakatupakka-alan yhteinen markkinajärjestely

5.59. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi erityiskertomuksessaan nro 7/2004 ⁽³²⁾ useita puutteita: tiedot olivat epäluotettavia, markkinatilannetta ei ollut analysoitu riittävästi eikä asetettuja tavoitteita (kuten kannustaminen tuotantoalan muuttamiseen) saavutettu. Tilintarkastustuomioistuin esitti useita suosituksia, joita Euroopan parlamentti ja neuvosto kannattivat.

5.60. Raakatupakka-alan yhteistä markkinajärjestelyä on myöhemmin uudistettu yhteisen maatalouspolitiikan yleisen uudistuksen yhteydessä vuonna 2003. Komissio on ottanut suurelta osin huomioon tilintarkastustuomioistuimen suositukset, etenkin ne, jotka koskevat kattavampien ja luotettavampien tietojen keruuta ja käyttöä. Lisäksi tukea on ryhdytty asteittain irrottamaan tuotannosta. Tällä toimenpiteellä sekä tuotannon uudelleensuuntaamistoimenpiteiden rahoituksella voidaan – kun kyseiset toimenpiteet on saatu kokonaisuudessaan toteutettua – korjata markkinatoimenpiteiden puutteet ja kannustaa tuottajia luopumaan vapaaehtoisesti tupakan tuotannosta.

Suu- ja sorkkataudin torjuntaa koskevien toimenpiteiden ja menojen hallinnointi ja valvonta komissiossa

5.61. Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan nro 8/2004 ⁽³³⁾, että komissio ja neuvosto olivat jo korjanneet monia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa esille tuotuja lainsäädännön puutteita. Se suositti kuitenkin erityisesti seuraavia lisätoimenpiteitä:

- a) ehkäisemis- ja torjuntajärjestelmää arvioitaisiin säännöllisesti kriisikauden ulkopuolella ja sen soveltamisen valvontaa lisätäisiin
- b) tutkittaisiin keinoja, joilla kasvattajat entistä useammin ilmoittaisivat taudeista nopeasti ja noudattaisivat eläinten siirtoja koskevia rajoituksia

5.61.

⁽³²⁾ EUVL C 41, 17.2.2005, s. 1.

⁽³³⁾ EUVL C 54, 3.3.2005, s. 1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) selvennettäisiin eläintautiepidemioihin sovellettavaa rahoituskehystä, minkä tarkoituksena olisi mahdollisimman paljon vähentää EU:n talousarvioon kohdistuvia taloudellisia riskejä.

5.62. Komissio teki vuonna 2006 laajan ehkäisemis- ja valvontatoimenpiteitä koskevan arvioinnin ja esitti aloitteita, joissa tilintarkastustuomioistuimen suositukset otetaan osittain huomioon.

5.63. Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että lisäponnistelut olisivat tarpeen, jotta:

- a) yksinkertaistettaisiin eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevaa lainsäädäntöä ⁽³⁴⁾

KOMISSION VASTAUKSET

- c) Komission tiedonannossa Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle EU:n uudesta eläinten terveyttä koskevasta strategiasta vuosiksi 2007–2013 ”Mieluummin ennaltaehkäisy kuin hoito” (KOM(2007) 539 lopullinen) asetetaan tavoitteeksi kehittää EU:n tasolla yhdenmukaistetut kriteerit vastuun ja kustannusten jakamiselle. Tämä on tarkoitus saavuttaa tarkistamalla EU:n eläinlääkintäalan rahoitusvälinettä (neuvoston päätös 90/424/ETY) uuden eläinterveyttä koskevan strategian toimintasuunnitelman yhteydessä. Valmistelutyö on jo aloitettu. Suunnitteilla on myös muita toimia, kuten toteutettavuustutkimus kuulemismenettelyineen.

5.62. Komissio käynnisti joulukuussa 2004 ulkopuolisen arvioinnin, jossa tarkasteltiin perusteellisesti EU:n toimia eläinterveyden alalla ja niiden mahdollista tulevaa suuntaa. Arvioinnin tulosten ja sidosryhmien laajan kuulemisen perusteella komissio esitteli syyskuussa 2007 ehdotuksensa uudeksi eläinterveyttä koskevaksi strategiaksi ⁽¹²⁾. Siinä komissio esitti ensimmäisen kerran eläinterveyttä koskevat strategiset tavoitteensa.

5.63. Neuvosto (joulukuussa 2007), Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (tammikuussa 2008) ja Euroopan parlamentti (toukokuussa 2008) ovat suhtautuneet myönteisesti siihen, että EU:n eläinterveysalan toimintapolitiikalle kehitetään strateginen toimintamalli, ja ne tukevat eläinterveyttä koskevassa strategiassa (2007–2013) esitettyjä yleisiä tavoitteita, päämääriä ja periaatteita. Kyseisillä EU:n sisäisillä foorumeilla käytyjen keskustelujen tulosten pohjalta komissio aikoo hyväksyä lähiaikoina eläinterveyttä koskevan toimintasuunnitelmansa, jossa se selvittää strategian toteutusta seuraavien viiden vuoden aikana ja tämän jälkeen.

- a) Sääntelyn parantamiseen tähtäävän politiikan puitteissa on jo toteutettu merkittäviä toimia voimassa olevan oikeudellisen kehyksen yksinkertaistamiseksi. Esimerkkejä ovat vesiviljelyeläimistä annettu uusi direktiivi ⁽¹³⁾ ja ehdotus neuvoston direktiiviksi tietojen kirjaamiseen ja julkaisemiseen eläinlääkinnän ja

⁽¹²⁾ KOM(2007) 539, annettu 19 päivänä syyskuuta 2007. http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/strategy/docs/animal_health_strategy.fi.pdf

⁽¹³⁾ Viite: neuvoston direktiivi 2006/88/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 2006, vesiviljelyeläimiin ja niistä saataviin tuotteisiin sovellettavista eläinten terveyttä koskevista vaatimuksista sekä vesieläinten tiettyjen tautien ehkäisemisestä ja torjunnasta (EUVL L 328, 24.11.2006).

⁽³⁴⁾ Viite: Tiedonanto uudesta eläinten terveyttä koskevasta strategiasta vuosiksi 2007–2013, KOM(2007) 539 lopullinen, 19.9.2007.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- b) lisättäisiin yhteisön lainsäädännön soveltamisen valvontaan osoitettuja henkilöresursseja unionin laajentuminen huomiioon ottaen

- b) Elintarviketurvallisuuden ja eläinterveyden alalla komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston tehtävänä on varmistaa tehokas valvontajärjestelmä ja arvioida EU:n vaatimusten noudattamista EU:n sisällä sekä kolmansissa maissa niiltä osin kuin on kyse EU:hun vietävistä tuotteista. Tämän se toteuttaa lähinnä tekemällä tarkastuksia jäsenvaltioissa ja tuotteita EU:hun vievissä kolmansissa maissa.

Elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto tekee vuosittain noin 250–270 tarkastuskäyntiä.

Toimiston henkilöstön rekrytointi on meneillään, ja sen yhteydessä noudatetaan vaatimusta rekrytoida asiantuntijoita ensisijaisesti uusista jäsenvaltioista.

- c) korjattaisiin hätävalmiussuunnitelmien itsepintaiset puutteet – tätä seikkaa on nimenomaisesti korostettu elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston kertomuksissa

- c) Tämän kohdan osalta tilannetta seurataan.

- d) parannettaisiin reaaliaikaisten hälytysharjoitusten järjestämistä ja seurantaa

- d) Komissio kerää parhaillaan jäsenvaltioilta ajantasaisia tietoja varmistaakseen, että suositus otetaan huomioon asianmukaisesti.

- e) vähennettäisiin nautaeläinten siirtojen ilmoittamisessa ja niiden keskustietokantaan rekisteröinnissä usein tapahtuvia viivästyksiä sekä parannettaisiin sikojen tunnistamista ja siirtoja koskevaa lainsäädäntöä

- e) Elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston raportoimat puutteet liittyvät asiaan kuuluvien, eläinten tunnistamista, tilojen rekisteröintiä ja siirtojen kirjaamista koskevien yhteisön säädösten soveltamiseen; asetusten ja direktiivin säännöksiä ei kyseenalaisteta.

⁽¹⁴⁾ Viite: neuvoston direktiivi, tietojen kirjaamiseen ja julkaisemiseen eläinlääkinnän ja kotieläinjalostuksen aloilla sovellettavien menettelyjen yksinkertaistamisesta ja direktiivien 64/432/ETY, 77/504/ETY, 88/407/ETY, 88/661/ETY, 89/361/ETY, 89/556/ETY, 90/427/ETY, 90/428/ETY, 90/429/ETY, 90/539/ETY, 91/68/ETY, 92/35/ETY, 92/65/ETY, 92/66/ETY, 92/119/ETY, 94/28/EY, 2000/75/EY, päätöksen 2000/258/EY ja direktiivien 2001/89/EY, 2002/60/EY, ja 2005/94/EY muuttamisesta. (KOM(2008) 120 lopullinen – 2008/0046(CNS)).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- f) lisättäisiin vuonna 2004 hyväksytyt elintarvikehygieniä koskevat vaatimukset tuontilihaa koskeviin säännöksiin.

5.64. Tähän mennessä on saavutettu vain rajallista edistystä siinä, että kasvattajat ilmoittaisivat taudista nopeasti.

5.65. Rahoituskehyksen selventämisen osalta komissio hyväksyi vuonna 2005 toimenpiteitä, joilla asetettiin markkinahintoihin perustuvat korvausten enimmäismäärät. Lisätoimenpiteet ovat kuitenkin tarpeen, koska kansalliset tuet vaihtelevat paljon jäsenvaltioittain.

Komission suorittama viljelijöiden tulojen arviointi

5.66. Tilintarkastustuomioistuin totesi komission suorittaman viljelijöiden tulojen arviointia koskevassa erityiskertomuksessaan nro 14/2003 ⁽³⁵⁾, että EU:n tilastoista ei saatu riittävästi kattavaa tietoa maatalouskotitalouksien käytettävissä olevista tuloista eikä niiden perusteella voitu arvioida maatalousväestön elintasoja. Tiedonsaanti ja arviointi oli vaikeata, vaikka maataloustulon määrittämiseksi oli käytettävissä kolme erillistä välinettä, jotka oli suunniteltu eri tarkoituksiin. Tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komissio arvioisi maatilojen tai maatalouskotitalouksien tilanteesta saatavilla olevat tilastot ja määritteli tarkasti tilastollisen kehyksen, jota tarvitaan seurattaessa yhteisen maatalouspolitiikan ja erityisesti viljelijöiden kohtuullisen elintason tavoitteiden toteutumista. Euroopan parlamentti ja neuvosto kannattivat näitä suosituksia.

KOMISSION VASTAUKSET

- f) Komissio laati asiaa koskevan ehdotuksen jo vuoden 2007 jälkipuoliskolla (SANCO/10018/2007) ja sai jäsenvaltioilta puoltavan lausunnon elintarvikeketjua ja eläinten terveyttä käsittelevän pysyvän komitean ⁽¹⁵⁾ kokouksessa 10. syyskuuta 2007. Asiakirja on nyt lainsäädäntömenettelyssä ja odottaa komission virallista hyväksyntää ja sen jälkeen julkaisemista Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

5.64. Kaikki EU:ssa viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana levinneet eläintautiepidemiat (klassinen sikarutto, suu- ja sorkkatauti, lintuinfluenssa) ovat verottaneet yhteisön talousarviota vain hyvin vähän, ja ne on saatu hävitettyä menestyksekkäästi. Yhtenä selityksenä hyviin tuloksiin on se, että taudeista on yleensä ilmoitettu tarpeeksi ajoissa. Useissa tapauksissa jäsenvaltiot eivät ole (täysin) korvanneet sellaisten viljelijöiden menetyksiä, jotka eivät ole toimineet täysimääräisesti yhteistyössä viranomaisten kanssa tai eivät ole ilmoittaneet taudista ajoissa, tällaista käyttäytymistä rajoittaakseen.

5.65. Lainsäädännössä vahvistettujen enimmäismäärien avulla saa yleiskäsityksen jäsenvaltioiden antamista korvauksista.

Perussääntönä kuitenkin on, ettei korvaus saisi ylittää eläimen markkina-arvoa. Lainsäädännön asianmukaisella soveltamisella vältetään liian suuret ja liian pienet arviot.

Korvaamista ja valtiontukia koskeva lainsäädäntö on yhdenmukaistettu ja on sama kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Kentällä todettu ero johtuu käytettävissä olevien välineiden erilaisesta käytöstä.

⁽³⁵⁾ EUVL C 45, 20.2.2004, s. 1.

⁽¹⁵⁾ SCoFAH: elintarvikeketjua ja eläinten terveyttä käsittelevä pysyvä komitea.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.67. Komissio on tällä välin toteuttanut useita aloitteita. Se on muun muassa pyrkinyt yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden tilastollisia menetelmiä, erityisesti maatalouden kirjanpidon tietoverkon (FADN) osalta. Lisäksi komissio käynnisti aloitteita muiden käytettävissä olevien välineiden, varsinkin maatalouden taloustilien (EEA) sekä maatalouskotitalouksien alan tulojen (IAHS) luotettavuuden parantamiseksi. Komissio teetti myös toteutettavuustutkimuksen luotettavamman eurooppalaisen tilastokehyksen luomiseksi. Edistyminen on ollut kuitenkin tähän mennessä hidasta, suurelta osin siitä syystä, etteivät jäsenvaltiot ole yksimielisiä hankkeen tärkeydestä. Maataloustuloja sekä muusta kuin maataloustoiminnasta saatavia tuloja koskevien kattavampien tietojen keruukustannukset olisivat ilmeisesti suuret. Tilintarkastustuomioistuin toistaa kantansa, jonka mukaan kattavat tilastot ja indikaattorit ovat välttämättömiä, jotta voidaan seurata tarkemmin yhteisen maatalouspolitiikan tuloksia, sillä kaksi kolmasosaa siihen osoitetuista talousarviovaroista on suunnattu viljelijöiden tulojen tukemiseen.

KOMISSION VASTAUKSET

5.67. Toteutettavuustutkimuksen arviointi on sisällytetty vuodelt 2008–2012 kattavaan yhteisön tilasto-ohjelmaan. Maataloustilastojen pysyvässä komiteassa käyty ensimmäinen keskustelu osoitti, että jäsenvaltiot ovat käsitteellisten, teknisten ja rahoitukseen liittyvien ongelmien vuoksi harkitsevaisia. Maatalouden kirjanpidon tietoverkko (FADN) ja maatalouden taloustilit päätettiin pitää maataloustuloa koskevien tietojen ensisijaisina lähteinä.

Valvontajärjestelmien arviointi – suorat tuotantoon sidotut maksut – hallinnoidaan IACS-järjestelmän mukaisesti

Jäsenvaltio	Pinta-alatuki				Eläinpalkkiot				Yleisarvio
	Hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi	Riskianalyysi ja otantamenettelyt tarkastusten tekemiseksi	Tarkastusmenetelmät, laadunvalvonta ja yksittäisistä tuloksista raportointi	Tarkastuksia ja tuloksia koskevien tilastojen laatiminen ja luotettavuus	Hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi	Riskianalyysi ja otantamenettelyt tarkastusten tekemiseksi	Tarkastusmenetelmät, laadunvalvonta ja yksittäisistä tuloksista raportointi	Tarkastuksia ja tuloksia koskevien tilastojen laatiminen ja luotettavuus	
Saksa (Baijeri)					ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	
Espanja (Kastilia ja León)	1	2	3			14	4		
Italia (AGEA)	5	ei varmennettu	3		ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	
Portugali		ei varmennettu	6		ei varmennettu		7		
Ranska		8				9	10		
Kreikka	1/11		12	13	ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	ei sovellettavissa	

Värikoodit

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
	ei sovellettavissa
	ei varmennettu

Tapahtumatarkastusten tulokset

Otokseen perustuva arvio virheitä sisältävien tapahtumien osuudesta	31 %
Virhetaso	2–5 prosenttia

- Paikkatietojärjestelmä, johon EU:n tukijärjestelmien hallinnointi perustuu, ei aina sisällä kattavia ja luotettavia viitelohkokohtaisia tietoja alojen tukikelpoisuudesta.
- Espanjan viranomaiset eivät ole esittäneet todentavaa aineistoa siitä, että riskikriteereiden ja niiden erityisten painotuskerrointen perusteita olisi arvioitu varainhoitovuoden 2006 osalta.
- Kansallisten paikalla toimitettujen tarkastusten tulokset ja näiden vieminen paikkatietojärjestelmään eivät ole luotettavia (tarkastajat eivät olleet yksilöineet pysyviä tukeen oikeuttamattomia piirteitä tai maan käyttöä muuhun kuin ilmoitettuun tarkoitukseen; tästä syystä paikkatietojärjestelmää ei päivitetty, minkä vuoksi viljelijöille maksettiin liian suuria maksuja).
- Tiloilla tapahtuvien eläintarkastusten hallinnollisessa toteutuksessa, kuten valvontakertomusten ja tilarekisterien laatimisessa, havaittiin tiettyjä puutteita.
- Tapa, jolla AGEA toteuttaa seurantaan, ei anna varmuutta siitä, että se pystyy asianmukaisesti hoitamaan sille siirretyt valvonta- ja hallinnointitehtävät. Havaittiin, että muutoksia oli hyväksytty määräajan jälkeen ja maksuja oli suoritettu ennen kuin paikalla toimitettujen tarkastusten lopulliset tulokset oli saatu.
- Paikalla toimitettujen tarkastusten menettelyissä havaittiin joitakin puutteita (tukeen oikeuttamattomia aloja ei yksilöity, tukikelpoisuusedellytyksiä ei tarkistettu).
- Paikalla toimitettujen tarkastusten menettelyissä havaittiin joitakin puutteita (eläinrekistereitä ei valvota asianmukaisesti tai valvonnasta ei ole asiakirja-aineistoa).
- Riskiparametreja ei ollut arvioitu tavanomaisia paikalla toimitettuja tarkastuksia varten. Näitä tarkastuksia on 20 prosenttia paikalla toimitetuista tarkastuksista. Loput tarkastukset toteutetaan kaukohavainnoinnilla, jonka osalta arviointi on tehty.
- Edeltävinä vuosina käytettyjen riskianalyysin parametrien vaikuttavuutta ei arvioitu.
- Valvontamenettelyt edellyttävät, että tilalla olevat eläimet rekisteröidään kansallisesta atk-tietokannasta saadun otteen perusteella eikä erillisen kaikkien tilalla olevien eläinten laskennan perusteella.
- Havaittiin, että hakemuksiin sisältyvien tietojen tallentamisessa tietokantaan oli virheitä ja että tietoja oli muutettu hakemusten jättämispäivän jälkeen.
- Sovellettuja mittausten menetelmiä, tuloksia ja sallittuja poikkeamia ei dokumentoida valvontakertomuksissa.
- Komissiolle ei ollut toimitettu vuoden 2006 valvontatilastoja 1. huhtikuuta 2008 mennessä (määräaika oli heinäkuussa 2007).
- Eläinten tukijärjestelmiä koskeva arviointi katsoi ainoastaan riskitekijöiden erityiset painotuskertoimet, eivät näiden tekijöiden luonnetta.

LIITE 5.1.2.

IACS-seurannan osa-alueet – Tilatukijärjestelmä (SPS) (*)

Jäsenvaltio	Hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi	Riskianalyysi ja otantamenettelyt tarkastusten tekemiseksi	Tarkastusmenetelmät, laadunvalvonta ja yksittäisistä tuloksista raportointi	Tarkastuksia ja tuloksia koskevien tilastojen laatiminen ja luotettavuus	Yleisarvio
Suomi	4/13/15/21	23	25		
Ranska	2/4/6/7/11/12/13/15/17	22/23		26	
Alankomaat	2/5/6/8/10/13/14/15/16	24			
Portugali	3/5/6/14/15/17	22/23			
Espanja (Andalusia)	11/15	22			
Ruotsi	2/7/9/13/17	22			
Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti)	1/6/13/14/15/17/18/19/20	24		26	

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön

- 1 Hallinnollisia ristiintarkastuksia varten ei ollut käytettävissä ortokuvia. Siitä huolimatta, että ortokuvat eivät ole pakollisia, ne lisäävät merkittävästi ristiintarkastuksissa käytettyjen tietojen luotettavuutta.
- 2 Ortokuvista näkyviä tai viljelijän ilmoittamia tukeen oikeuttamattomia piirteitä ei vähennetä viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään tallennetuista tukikelpoisista aloista.
- 3 Metsälohkoja ei poisteta järjestelmällisesti tukikelpoisesta alasta.
- 4 Uusien viljelylohkojen tukikelpoisuutta ei tarkasteta järjestelmällisesti.
- 5 Tukikelpoisuuden vaatimaa viljelylohkojen vähimmäispinta-alaa ei ole määritetty.
- 6 Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmää ei asianmukaisesti päivitetä paikalla toimitettujen tarkastusten tuloksilla ja/tai topografisen tietokannan tiedoilla.
- 7 Hallinnolliset ristiintarkastukset perustuivat osittain vanhentuneisiin ortokuviiin.
- 8 Yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokanta ei ole luotettava tukioikeuksien osalta; vuosia 2006 ja 2007 koskevien tietokantaan tallennettujen tukioikeuksien ajan tasalla olevista määristä ja arvoista ei toimitettu luotettavia lukuja; tukioikeuksia, joiden osalta ei noudatettu aktivoinnin vähimmäisvaatimuksia, ei peruutettu.
- 9 Lopullisia hallinnollisia ristiintarkastuksia kansallisella tasolla ei tehty ennen maksujen hyväksymistä.
- 10 Alankomaat myönsi ensin tukioikeuksia, jotka ylittivät 4,9 miljoonalla eurolla kansallisen enimmäismäärän, ja suoritti niiden perusteella maksuja viljelijöille.
- 11 Tilatukimaksuja oli hyväksytty sellaisten viljelijöiden osalta, joilla ei ollut tukioikeuksia.
- 12 Maksuja ei ole estetty järjestelmällisesti, kunnes kaikki poikkeamat on selvitetty ja tarvittavat asiakirjat ovat saatavilla.
- 13 Hakemusten rekisteröintimenettely ei anna riittävää näyttöä hakemusten todellisesta vastaanottopäivästä ja/tai menettelyitä ei valvota asianmukaisesti.
- 14 Seuraamuksia myöhässä jätetyistä hakemuksista sovellettiin virheellisesti.
- 15 Maksuja oli laskettu järjestelmällisesti virheellisesti tapauksissa, joissa määritetty ala ei riittänyt kaikkiin ilmoitettuihin tukioikeuksiin.
- 16 Seuraamuksia koskevia EU-säännöksiä ei sovellettu tapauksissa, joissa aloja oli ilmoitettu liian suurina.
- 17 Hallinnolliset ristiintarkastukset puuttuivat tai olivat riittämättömät eikä säädettyjen edellytysten noudattamista kesannoiduksi ilmoitetulla alalla voitu varmistaa.
- 18 Johto ei riittävällä tavalla valvonut muutosten tekemistä tietokantaan.
- 19 Eri viljelijät voivat ilmoittaa saman lohkon eri EU:n tukijärjestelmien mukaisesti.
- 20 Viitelohkon ala voi ylittyä kahdella prosentilla.
- 21 Kasvimaille maksettiin hakemusta kohden tukea 0,3 hehtaarin enimmäismäärään asti ilman tukioikeuksia (719,62 hehtaaria, 134 535,85 euroa).
- 22 Tarkastusten valinta perustui osittain vanhentuneisiin hakemustietoihin ja/tai hakemusten perusjoukko oli riittämätön.
- 23 Tarkastusten määrää ei lisätty vuoden aikana.
- 24 Riskianalyysin perusteella tehdyissä tarkastuksissa havaittu virheiden esiintyvyys oli alhaisempi kuin satunnaisotantaan perustuvissa tarkastuksissa.
- 25 Sovellettiin mittausten menetelmiä, joiden tarkkuus ei ollut riittävä.
- 26 Komissiolle toimitetut tilastot erosivat merkittävästi tarkastajille toimitetuista lukujen perustana olevista tiedoista.

(*) Täydentäviin ehtoihin liittyviä näkökohtia ei ole otettu huomioon.

Tarkastuslausuman keskeisten huomautusten seuranta

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessa	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä	Viidentenä peräkkäisenä vuonna pääosaston pääjohtajan lausuma sisältää varauman yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän riittämättömästä täytäntöönpanosta Kreikassa. Varainhoitovuoden 2006 osalta komissio ja tilintarkastustuomioistuin ovat vahvistaneet, että keskeisten tarkastusten täytäntöönpanossa on jatkuvia puutteita (kohta 5.11 (')).	Vastaustensa mukaan komissio jatkaa tehokasta tarkastusohjelmaa ja tekee Kreikkaa koskevia rahoitusoikaisuja niin kauan kuin se on tarpeellista. Lisäksi komissio seuraa ja valvoo tiiviisti Kreikan toimintasuunnitelmaa, jonka Kreikan viranomaiset ovat laatineet komission nimenomaisesta pyynnöstä ja tiiviissä yhteistyössä komission kanssa edellä mainittujen puutteiden korjaamiseksi. Toimintasuunnitelma sisältää tiukat määräajat erilaisten toimenpiteiden täytäntöönpanemiselle, ja ensimmäisiä tuloksia odotetaan varainhoitovuodesta 2007 lähtien (maksatusvuosi 2006).	Varainhoitovuoden 2007 tarkastuslausumaa varten tehtävän tarkastuksen yhteydessä havaittiin puutteita suorien tuotantoon sidottujen maksujen hallinnollisissa tarkastuksissa Kreikassa, Italiassa, Espanjassa ja Portugalissa: hakemuksia koskevia tietoja oli tallennettu virheellisesti, samalle lohkolle oli maksettu tukia monista keskenään yhteensopimattomista tukijärjestelmistä eikä rangaistuksia ja seuraamuksia ollut sovellettu oikein, minkä vuoksi maksuja suoritettiin liian suurina (kohta 5.27 a (')). Kreikassa viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä on puutteellinen ja sisältää lohkojen rekisteröintiin liittyviä virheitä. Lisäksi eräissä maissa paikkatietojärjestelmän (maantieteellinen tietojärjestelmä) graafinen taso sisältää ainoastaan yli viisi vuotta vanhoja ortokuvia (Ranska ja Ruotsi). Portugalissa päivityksessä on merkittäviä viipeitä (kohta 5.30 b ja c (')). Maatalouden pääosaston pääjohtajan varainhoitovuotta 2007 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa on esitetty jälleen varauma yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän riittämättömästä täytäntöönpanosta Kreikassa.	Vuosikertomuksessa 2007 mainittuja kysymyksiä seurataan yleensä jo sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyillä.
Tilatukijärjestelmä	Yhdistynyt kuningaskunta myönsi tukioikeuksia maanomistajille, jotka vuokrasivat maansa pois suurimmaksi osaksi vuotta (kohta 5.20 (')). Eräät jäsenvaltiot laajensivat sääntöjen vastaisesti tukioikeuksien konsolidointia koskevan säännöksen koskemaan kaikkia tapauksia, joissa viljelijällä oli vuonna 2005 vähemmän hehtaareita kuin tukioikeuksia (kohta 5.24 (')). Tilatukijärjestelmällä on ollut lukuisia sivuvaikutuksia: tukea on maksettu maanomistajille ja uusille edunsaajille (kohta 5.28 (')); monissa jäsenvaltioissa "viljelijät" ovat saaneet pitää satunnaiset voittonsa (kohta 5.30 (')); epäasianmukaisten investointikriteereiden vuoksi ylimääräisiä tukioikeuksia on myönnetty kyseenalaisesti (kohta 5.34 (')).	Komission vastauksen mukaan varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessa mainittuja seikkoja seurataan sääntöjenmukaisuusmenettelyjen avulla.	Tarkastuksessa havaittiin, että tukioikeuksien laskemisessa oli järjestelmällisiä puutteita seuraavista syistä: — tukioikeuksia oli myönnetty yli kansallisen enimmäismäärän (Alankomaat) (kohta 5.22 b (')) — tukioikeuksia oli myönnetty tukeen oikeuttamattomalle tuotannolle, maalle tai investoinnille (kohdat 5.26 b, 5.22 c ja d (')) — asetuksia/erityisiä sääntöjä ei ollut noudatettu tai niitä oli sovellettu virheellisesti (kohdat 5.22 e, 5.24 b ja 5.25 (')). Tilintarkastustuomioistuimen toistamien tarkastusten yhteydessä paikalla toimitettujen tarkastusten laadussa havaittiin useita erityisiä puutteita sekä yksilöitiin sellaisia viljelyaloja tai lohkoja, jotka eivät olleet tukikelpoisia ja jotka kansallisten tarkastajien olisi pitänyt jättää tuen ulkopuolelle (Kreikka, Italia, Espanja ja Portugali) (kohta 5.28 (')). Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä rajoittaa edelleenkin tehokkaasti sääntöjenvastaisten menojen riskiä, jos sitä toteutetaan asianmukaisesti ja jos myönnettyihin tukioikeuksiin perustuvien tilatukijärjestelmän maksujen tiedot on tallennettu tarkasti ja luotettavasti. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan on myönteistä, että tilatukijärjestelmään on äskettäin sisällytetty uusia tukijärjestelmiä, kuten esimerkiksi oliiviöljyn tukijärjestelmät, vaikka lyhyellä aikavälillä virheiden esiintyvyys saattaa tämän vuoksi olla korkea (kohta 5.52 (')).	Katso kohdan 5.22 alakohdan b annettu vastaus. Vuosikertomuksessa 2007 mainittuja kysymyksiä seurataan yleensä jo sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyillä.

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessa	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Oliiviöljy	Paikalla toimitetut tarkastukset tärkeimmissä tuottajajäsenvaltiossa paljastivat yleisiä ongelmia, jotka vaikuttavat paikkatietojärjestelmän luotettavuuteen ja tarkkuuteen, ja tästä johtuen tilatukijärjestelmän mukaisten tukioikeuksien laskemiseen oikeellisesti (kohta 5.84 (*)).	Vastauksessaan varainhoitovuotta 2006 koskevaan vuosikertomukseen komissio totesi, että se on varainhoitovuodesta 2000 alkaen tehnyt jo noin 180 miljoonan euron arvosta rahoitusoikaisuja ja merkittäviä oikaisuja on vielä valmisteilla. Tammikuun 1. päivästä 2006 alkaen oliiviöljyn tuotantotuki on irrotettu kokonaan tuotantomääristä ja sisällytetty tilatukijärjestelmään (vain Espanja on säilyttänyt pienen osan tuotantomääriin sidottua tukea).	Oliivinviljelyn paikkatietojärjestelmän oikeellisuuden vaikutus tuotantotukijärjestelmän sisällyttämiseen tilatukijärjestelmään on todettu Kreikassa ja Italiassa. Siellä neljä viidestä tarkastetusta oliiviöljyn tilatukijärjestelmää koskevasta tilitapahtumasta sisälsi virheitä, joista osa johti merkittävästi liian suurien maksujen suorittamiseen (kohta 5.14c (**)).	<i>Oliiviöljyn tuotantotukeen tehtiin vuosina 2007 ja 2008 lisää rahoitusoikaisuja.</i> <i>Katso kohdan 5.14 alakohtaan c annettu vastaus.</i>
Tarkastukset maksujen suorittamisen jälkeen	Maaseudun kehittämisen sääntöjenmukaisuudesta vastaava yksikkö ei toimitannut asetuksen (ETY) N:o 4045/89 soveltamisalaan liittyviä tarkastuksia (kohta 5.50 (*)). Komissio ei edelleenkään tiedä, kuinka monet asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaisesti alun perin ilmoitetuista mahdollisista sääntöjenvastaisuuksista johtivat takaisinperintään tai mistä syystä takaisinperintää ei toteutettu (kohta 5.52 (*)). Maksujen suorittamisen jälkeen tehtävät tarkastukset viivästyivät Saksassa, Italiassa ja Espanjassa (kohta 5.53 (*)).	e.t. Komissio on velvoittanut todentamisviranomaiset varmistamaan, että maksajavirastot toteuttavat seurantaan mahdollisten ilmoitetujen sääntöjenvastaisuuksien osalta, ja raporttoimaan aiheesta (kohdat 5.40–5.45 (**)). Jokaiselta aiemmalta tarkastusjaksolta löytyy edelleen joitakin sellaisia tarkastuksia, joita ei ole saatu päätökseen; vanhimmat ovat jaksolta 2000/2001 (kohta 5.34 (**)).	Tilintarkastustuomioistuin havaitsi (jälleen), että komission ja jäsenvaltioiden tarkastukset kattoivat vain osan maaseudun kehittämistoimenpiteistä (kohta 5.35 (**)). Tilintarkastustuomioistuin totesi todentamisviranomaisten kertomuksista tekemänsä analyysin perusteella, että maksajavirastojen olisi parannettava mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien seurantaa koskevia tarkistuksiaan ja raportointiaan (kohta 5.36 (**)). Tarkastusohjelman toteuttamisen määräaikoja on noudatettu aiempaa paremmin vuonna 2007 (kohta 5.34 (**)).	<i>Ks. vastaus kohtaan 5.35.</i> <i>Ks. vastaus kohtaan 5.36.</i>
Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen	Tilien tarkastamis- ja hyväksymisjärjestelmien sekä maksujen suorittamisen jälkeen toimitettavien tarkastusten tavoitteena on yhteisön sääntöjen vastaisten menojen jättäminen rahoituksen ulkopuolelle, mutta tavoitteen saavuttamisessa ei nykyisin onnistuta lopullisille edunsaajille suoritettujen maksujen tasolla (kohta 5.76 (*)).	e.t.	Tilintarkastustuomioistuin toistaa edellisessä vuosikertomuksessa esitetyn kantansa tilien tarkastamis- ja hyväksymisjärjestelmästä.	<i>Komissio on eri mieltä ja viittaa kohtaan 5.47 antamaansa vastaukseen.</i>
Vientituki	Tilintarkastustuomioistuin antoi fyysisiä ja vaihtamista koskevia tarkastuksia käsittelevän tarkastuksensa perusteella vientitukiin liittyvän erityiskertomuksen nro 4/2007 (21. kesäkuuta 2007). Tilintarkastustuomioistuimen tekemä analyysi osoitti, että fyysisistä ja vaihtamista koskevista tarkastuksista toimitetut tiedot eivät ole luotettavia (kohta 5.55 (*)).	Neuvosto ja komissio reagoivat erityiskertomuksessa esitettyihin suosituksiin viipymättä muuttamalla lainsäädäntöä (kohta 5.38 (**)).	Epäsäännöllisillä reiteillä tapahtuneen kuljetuksen jälkeen yhteisön alueelle uudelleen tuotuja tuotteita koskevaa erityistä puutetta ei ole kuitenkaan vielä korjattu (kohta 5.38 (**)).	<i>Ks. vastaus kohtaan 5.38.</i>
Maaseudun kehittäminen	Maatalouden ympäristötoimenpiteiden osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että virheiden esiintyvyys oli edelleen suuri, koska viljelijät eivät olleet noudattaneet sitoumuksiaan tai koska viranomaiset eivät olleet tarkastaneet keskeisten tukikelpoisuusedellytysten noudattamista (kohta 5.44 (*)).	Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen maatalouden ympäristötukitoimenpiteissä havaitsema virheiden suuri esiintyvyys ei ole tyypillinen kaikille maaseudun kehittämisen menoille.	Tilintarkastustuomioistuin toistaa kantansa, jonka mukaan maaseudun kehittämisen menot ovat erityisen riskialttiita, ja panee merkille, että maatalouden pääosaston pääjohtajan vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään näihin menoihin liittyvä yleinen varauksia (kohta 5.12 (**)). Merkittävät lisäponnistelut ovat yhä tarpeen sen varmistamiseksi, että edunsaajat noudattavat velvoitteitaan maaseudun kehittämisen alalla, joka varsin monimutkaisten sääntöjen ja tukikelpoisuusedellytysten vuoksi on erityisen riskialtis (kohta 5.57 (**)).	<i>Ks. vastaus kohtaan 5.12.</i> <i>Ks. vastaus kohtaan 5.57.</i>

(*) Kohdan numero tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksesta varainhoitovuodelta 2006.

(**) Kohdan numero tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksesta varainhoitovuodelta 2007.

LIITE 5.3

Vuonna 2007 tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ulkopuolelle jätetyt maksajavirastojen tilit

Jäsenvaltio	Maksajavirasto	Päätöksen ulkopuolelle jätetyt tilit ⁽¹⁾		
		Maataloustukirahasto (miljoonaa euroa)	Maaseuturahasto (miljoonaa euroa)	Maaseudun väliaikainen kehittämiskäyttö (miljoonaa euroa)
Itävalta	AMA		79,00	
Belgia	ALV		25,00	
Belgia	Région Wallone		14,00	
Saksa	Baden-Württemberg		52,00	
Saksa	Bayern		159,00	
Viro	PRIA	38,00		41,00
Kreikka	OPEKEPE	2 378,00	194,00	
Suomi	MAVI	580,00	217,00	
Italia	ARBEA	101,00		
Malta	MRAE	2,00		4,00
Alankomaat	Dienst Regelingen	1 050,00		
Portugali	IFADAP	6,00		
Portugali	INGA	528,00		
Portugali	IFAP	197,00	90,00	
Yhteensä		4 868,00	830,00	45,00

(¹) Komissio katsoi, ettei se voi tarkastaa ja hyväksyä näitä tilejä 30. huhtikuuta 2008 tekemällään päätöksellä. Tämä johtuu kyseisistä jäsenvaltioista, ja lisätutkimukset ovat tarpeen.

Lähde: Komission päätökset 2008/395/EY, 2008/396/EY ja 2008/397/EY (EUVL L 139, 29.5.2008).

KUUEDES LUKU

Koheesiopolitiikan alat

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	6.1—6.20
Koheesiopolitiikan erityispiirteet	6.2—6.20
Politiikan tavoitteet ja välineet ohjelmakaudella 2000–2006	6.4—6.6
Miten varat on käytetty?	6.7—6.8
Valvontajärjestelmät	6.9—6.14
Rahoitusoikaisut	6.15
Koheesiopolitiikan alojen hankkeiden virhetyypit	6.16—6.17
Ohjelmakausi 2007–2013	6.18—6.20
 Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	 6.21—6.36
Tarkastuksen sisältö	6.21
Tarkastushavainnot	6.22—6.31
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	6.22—6.27
Valvontajärjestelmien arviointi	6.28—6.31
Yleiset päätelmät ja suositukset	6.32—6.36
Yleiset päätelmät	6.32
Suositukset	6.33—6.36
 Aiempien huomautusten seuranta	 6.37

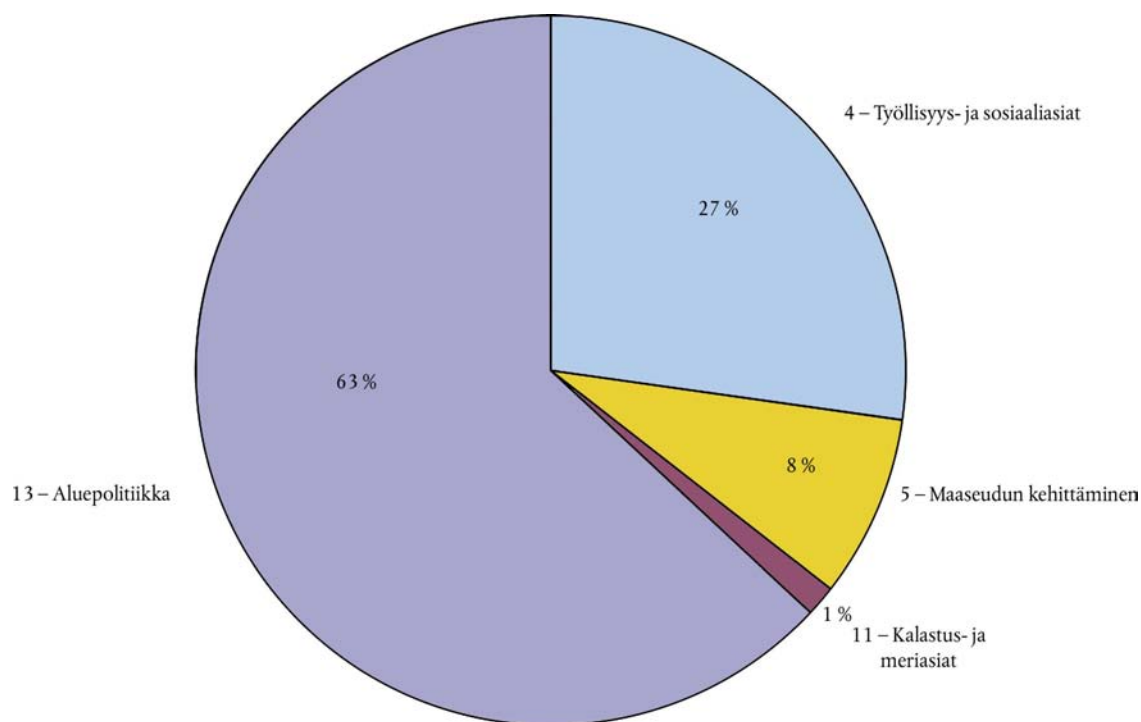
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

6.1. Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen havainnot kahdelta toimintalohekelta, jotka edistävät taloudellista ja sosiaalista koheesiota. Toimintalohekko 4 koskee työllisyys- ja sosiaaliasioita ja toimintalohekko 13 aluepolitiikkaa. Luvussa käsitellään myös maaseudun kehittämisen ja kalatalouden menoja vuosilta 2000–2006 (osittain toimintalohekot 5 – maatalous ja maaseudun kehittäminen, sekä 11 – kalatalous). Varainhoitovuonna 2007 maksusitoumukset olivat yhteensä 45 575 miljoonaa euroa ja maksut yhteensä 42 015 miljoonaa euroa. Maksujen jakautuminen toimintalohekkoittain on esitetty **kaaviossa 6.1**.

Kaavio 6.1 – Koheesio – Maksujen jakautuminen toimintalohekkoittain



Maksut yhteensä vuonna 2007 – 42 015 miljoonaa euroa

Lähde: Varainhoitovuoden 2007 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Koheesiopolitiikan erityispiirteet

6.2. EU:n koheesiomenot suunnitellaan monivuotisin ohjelmakausittain, kuhunkin ohjelmakauteen liittyviä maksuja suoritetaan vielä muutamia vuosia ohjelmakauden päättymisen jälkeen. Tässä luvussa käsitellään ohjelmakauden 2000–2006 maksuja, sillä ne sisältävät suurimman osan (84 %) ⁽¹⁾ menoista. Ohjelmakauteen 2007–2013 liittyviä asioita käsitellään kohdissa 6.18–6.20.

6.3. Unioni toteuttaa koheesiopolitiikan rahoituksen osarahoituksen muodossa. Toisin sanoen myös jäsenvaltioiden on osallistuttava tukea saavien hankkeiden kustannuksiin. Yhteisön osuus maksetaan erilaisista talousarvion rahastoista, joita ovat rakennerahastot (ks. kohta 6.5) ja koheesiorahasto (ks. kohta 6.6).

Politiikan tavoitteet ja välineet ohjelmakaudella 2000–2006

6.4. Ohjelmakaudella 2000–2006 koheesiopolitiikan menot kohdennettiin seuraaviin kolmeen tavoitteeseen:

- a) vähemmän kehittyneiden alueiden rakenteellinen sopeuttaminen (tavoite 1),
- b) rakenteellisissa vaikeuksissa olevien alueiden taloudellinen ja sosiaalinen muutos (tavoite 2),
- c) koulutus- ja työllisyysjärjestelmien nykyaikaistaminen (tavoite 3).

Lisäksi rahoitettiin yksityiskohtaisempia yhteisöaloitteita, jotka kattavat esimerkiksi alueidenvälisen yhteistyön koko Euroopan unionin alueella sekä kaupunkien elvyttämistoimenpiteet.

6.5. Rahoitus hoidetaan neljän rakennerahaston kautta:

- a) Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) tuetaan tavoitteita 1 ja 2 osarahoittamalla infrastruktuuri-investointeja, työpaikkojen luomista ja säilyttämistä, paikallisia kehityshankkeita sekä pienten ja keski suurten yritysten toimintaa.

⁽¹⁾ Ohjelmakauden 2007–2013 maksut koostuvat ainoastaan ennakkomaksuista ja ne kattavat 16 prosenttia menoista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) tuetaan tavoitteita 1, 2 ja 3 myöntämällä taloudellista tukea työttömyyden torjumiseksi, inhimillisten voimavarojen kehittämiseksi ja työmarkkinoille integroimisen edistämiseksi.
- c) Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosastosta (EMOTR-ohjausosasto) osarahoitetaan maaseudun kehittämishankkeita.
- d) Kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineestä (KOR) osarahoitetaan toimenpiteitä kestävän tasapainon saavuttamiseksi kalavarojen ja niiden hyödyntämisen välille ja kalastusalan kilpailukyvyyn ja kehittämisen lisäämiseksi.

6.6. Lisäksi koheesiorahastosta tuetaan ympäristön tilan ja liikenneinfrastruktuurien parantamista jäsenvaltioissa, joiden bruttokansantuote henkeä kohden on alle 90 prosenttia unionin keskiarvosta ⁽²⁾.

Miten varat on käytetty?

6.7. Rakennerahastosta osarahoitetaan *hankkeita toimenpideohjelmien* mukaisesti. Ohjelmakaudella 2000–2006 toteutettiin 545:tä toimenpideohjelmaa, joiden koko vaihteli alle 500 000 eurosta aina yli 8 miljardiin euroon. Kyseisten ohjelmien hankemenot vaihtelivat yksittäiselle edunsaajalle annetusta muutaman sadan euron tuesta suurelle infrastruktuurihankkeelle myönnettyyn useiden satojen miljoonien euron tukeen. Koheesiorahastoon liittyy ohjelmakaudella 2000–2006 toimenpideohjelmien sijaan pelkkiä hankkeita. Tällä kaudella koheesiorahastosta rahoitettiin 1 094 hanketta. Niiden koko vaihteli 50 000 eurosta yli 1 miljardiin euroon.

6.8. Rakenne- tai koheesiorahastohankkeen osarahoitus suoritetaan yleensä hankkeesta aiheutuneiden kustannusten *korvaamisen* ⁽³⁾ muodossa ja korvaus perustuu hankkeen toteuttajan ⁽⁴⁾ toimittamaan *menoilmoitukseen*. Hankkeen toteuttaja toimittaa yleensä useampia välivaiheen menoilmoituksia sekä lopullisen menoilmoituksen hankkeen lopussa.

⁽²⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1164/94 (EYVL L 130, 25.5.1994, s. 1).

⁽³⁾ Korvauspyynnössä voidaan esittää hankkeen tyypistä ja monimutkaisuudesta riippuen monenlaisia menoeriä ja -tyyppejä.

⁽⁴⁾ Hankkeen toteuttajat ovat lopullisia edunsaajia tai tuen loppukäyttäjiä, jotka voivat olla yksityishenkilöitä, yhteisöjä, yksityisiä tai julkisia yrityksiä tai paikallisia, alueellisia tai kansallisia elimiä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Valvontajärjestelmät

6.9. Vastuuketju koheesiopolitiikan menojen asianmukaisuudesta alkaa jäsenvaltiosta, mutta komissiolla on lopullinen vastuu talousarvion asianmukaisesta toteuttamisesta.

6.10. Koheesiopolitiikan alojen hankkeita valvotaan kahdella tasolla. Ensimmäinen taso on jäsenvaltion valvontajärjestelmä, ja sen tavoitteena on estää tai havaita ja korjata hankemenojen virheelliset korvaukset ja muut sääntöjenvastaisuudet. Toisen tason muodostaa komission toteuttama valvonta: sen avulla on tarkoitettu varmistaa, että jäsenvaltioilla on toimivat valvontajärjestelmät, joiden avulla pystytään saamaan mahdollisimman alhaiseksi jäsenvaltioiden valvontapuutteiden riski.

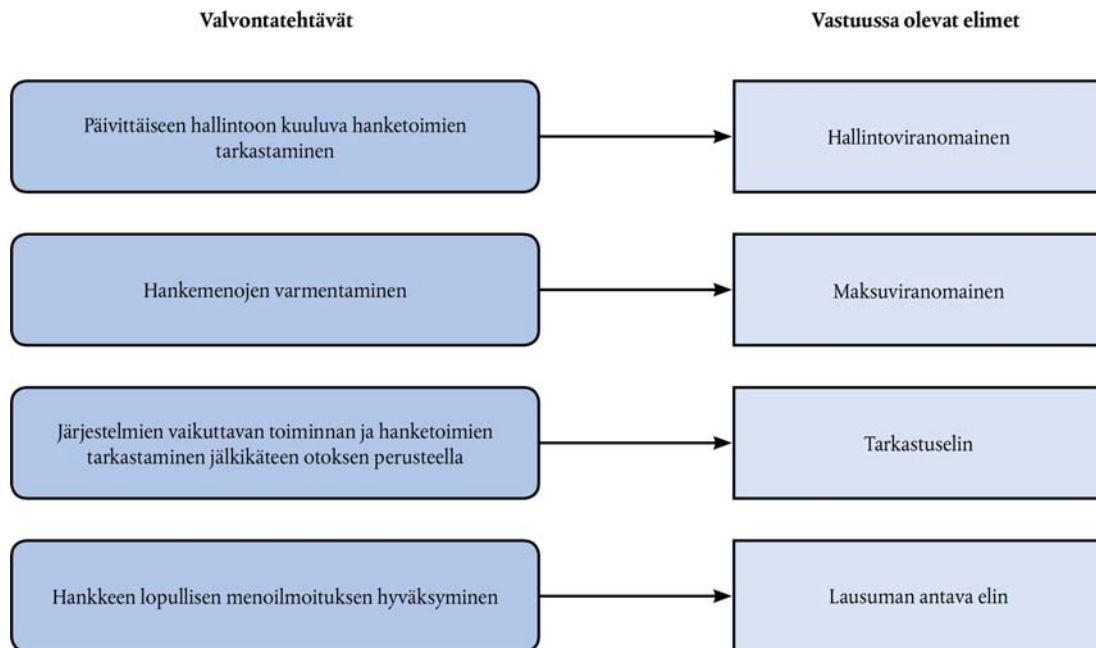
6.11. Jäsenvaltion valvontajärjestelmä käsitti ohjelmakaudella 2000–2006 neljä keskeistä valvontatoimintoa. Toiminnot on määriteltävä selkeästi ja annettava tehtäväksi elimille, joiden on oltava tarkastuselinä ja lausuman antavaa elintä lukuun ottamatta toisistaan riippumattomia (ks. **kaavio 6.2**).

6.12. Valvontatehtävien järjestelyt vaihtelevat jäsenvaltioittain. Joissakin jäsenvaltioissa niiden toteuttaminen on keskitetty kansalliselle tasolle. Toisissa jäsenvaltioissa valvontatehtävät on osoitettu välittäjäelimen kautta joko alueelliselle tai paikalliselle yksikölle tai alakohtaiselle yksikölle (hajautettu valvonta).

6.13. Komission valvonta koostuu pääasiassa jälkitarkastuksista ja rahoitusoikaisujen tekemisestä, jos havaitaan vakavia valvonnan puutteita.

6.9. Jäsenvaltiot velvoitetaan alakohtaisten säännösten nojalla varmistamaan, että komissiolle ilmoitetut menot, joihin myönnetään osarahoitusta, ovat sääntöjenmukaisia. Jotta komissio voisi kantaa vastuunsa talousarvion toteuttamisesta, kun talousarviota toteutetaan yhteistyössä, sen tehtävänä on valvoa, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät ovat toimivia, ja toteuttaa korjaavia toimia, jos näin ei ole (varainhoitoasetuksen 53 b artiklan 4 kohta). Komissio hoitaa valvontatehtäväänsä tarkastustoiminnan lisäksi myös ohjelmaneuvottelujen, seurantakomiteoiden, hallinnointi- ja tarkastusviranomaisten kanssa vuosittain järjestettävien kokousten, opastuksen ja seminaarien avulla. Komission suorittamaa valvontaa vahvistetaan edelleen 19. helmikuuta 2008 hyväksytyn komission toimintasuunnitelman avulla.

6.13. Komissio viittaa kohtaan 6.9 antamaansa vastaukseen.

Kaavio 6.2 – Jäsenvaltioiden keskeiset valvontamenettelyt

6.14. Komission toimittama tarkastus voi olla vaikuttava valvonnan väline, jos:

- a) se perustuu jäsenvaltion valvontajärjestelmän puutteiden riskinarviointiin,
- b) sen tulos on toiminnan kannalta käyttökelpoinen; toisin sanoen, jos se antaa asianmukaisen perustan korjaaville toimille tai kohtuullisen varmuuden siitä, ettei niihin ole aihetta ryhtyä,
- c) korjaavat toimet toteutetaan tarkastuksen tulosten perusteella asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti.

6.14.

- c) *Komission tarkastusten seurauksena toteutettavissa korjaavissa toimissa voi olla kyse siitä, että kansalliset viranomaiset toteuttavat korjaavat toimet, ja/tai siitä, että kansalliset viranomaiset tekevät rahoitusoikaisun, tai siitä, että komissio tekee rahoitusoikaisun ohjelman toteutus- tai päätösvaiheessa.*

Tilintarkastustuomioistuin arvioi näitä tarkastuksia edellä mainittujen kriteereiden perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Rahoitusoikaisut

6.15. Komissio pysyy kannassaan, jonka mukaan suurin osa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista ja vuosikertomuksissaan raportoimista virheistä todennäköisesti havaitaan ja korjaantuu monivuotisen oikaisumekanismin avulla ⁽⁵⁾. Komissio ei kuitenkaan pysty esittämään riittävästi näyttöä jäsenvaltioiden suorittamista oikaisuksista. Rahoitusoikaisujen soveltamisessa käytettyjä mekanismeja käsitellään luvussa 3 (ks. kohdat 3.21–3.29 ja kaavio 3.2) ja toteutuneita rahoitusoikaisuja luvussa 1 (ks. kohdat 1.36 ja 1.38).

6.15. Komissio on tehnyt paljon työtä parantaakseen jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laatua ja selvittää parhaillaan näiden tietojen täydellisyyttä ja tarkkuutta. (Kuten komission vastauksessa kohtaan 3.25 mainittiin, monivuotisten oikaisumekanismien toimivuudesta on onnistuttu saamaan luotettavaa näyttöä.)

Koheesiopolitiikan alojen hankkeiden virhetyypit

6.16. On olemassa suuri riski, että koheesiopolitiikan alojen hankkeiden kustannukset ilmoitetaan virheellisesti ja tästä johdun myös korvataan virheellisesti. Tässä kertomuksessa virheellisellä korvauksella tarkoitetaan liian suurena suoritettua korvausta. Se saattaa johtua:

- a) tukikelpoisuuteen liittyvästä virheestä – korvattu meno ei ole menoja koskevissa erityisissä asetuksissa määritellyn tukikelpoisuussäännön mukainen
- b) toimien tosiasiallisuuteen liittyvästä virheestä – korvattu meno sisältää kustannuksen, joka ei ole tosiasiaa aiheuttanut tai josta ei ole todentavaa aineistoa
- c) oikeellisuuteen liittyvästä virheestä – kun kustannukset on laskettu virheellisesti, tai
- d) useista virheistä koostuvasta virheestä – kun korvatussa menossa ilmenee enemmän kuin yksi edellä mainituista virheistä.

6.16. Koheesiopolitiikan alojen maksut ovat luonnostaan hyvin riskialttiita, koska toteuttavia tahoja on eri tasoilla useita ja tuensaajia ja osarahoitettavia kohteita on varojen kokonaismäärään liittyen paljon. Jos ensimmäisen tason hallinnoinnin tarkastukset ja varmentamismenetely toimivat asianmukaisesti, riskiä voidaan riittävällä tavalla pienentää.

6.17. Hankkeessa saattaa ilmetä myös säännöstenmukaisuuteen liittyviä virheitä. Nämä liittyvät yleensä julkisiin hankintamenettelyihin tai ovat puutteita julkisuutta koskevien vaatimusten noudattamisessa. Nämä luokitellaan ei-kvantitatiivisesti ilmaistaviksi virheiksi. Maksuedellytyksiin vaikuttavat, vakavat julkisten hankintamenettelyiden noudattamatta jättämiset luokitellaan kuitenkin tukikelpoisuuteen liittyviksi virheiksi (ks. kohdat 1.9–1.11).

⁽⁵⁾ Komission vastaus tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2006 koskevaan vuosikertomukseen, kohta 6.39.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ohjelmakausi 2007–2013

6.18. Ohjelmakaudelle 2007–2013 on asetettu kolme tavoitetta (lähentymistavoite, alueellisen kilpailukyvyyn ja työllisyyden tavoite ja Euroopan alueiden välisen yhteistyön tavoite) ja niitä varten käytetään kolmea rahastoa: alueellinen kehitysrahasto, sosiaalirahasto ja koheesiorahasto. Ohjelmilla pyritään lisäämään jäsenvaltioiden ja niiden alueiden ja kaupunkien kiinnostavuutta, edistämään innovaatiota, yrittäjyyttä, työllisyyttä ja osaamistaloutta sekä kehittämään alueellisia talouksia ja luomaan uusia ja parempia työpaikkoja.

6.19. Vuosi 2007 oli uuden ohjelmakauden ensimmäinen vuosi ja se oli näin ollen valmisteluvaihetta, jolloin menoja ei ilmoitettu korvauksia varten. Ensimmäisen vuoden maksut olivat 6,8 miljardia euroa, joka on 2 prosenttia hyväksytyjen ohjelmien ennakkomaksuista (2,5 prosenttia koheesiorahaston hankkeille uusissa jäsenvaltioissa). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti yksityiskohtaisesti ainoastaan ohjelmakauden 2000–2006 hankkeita ja ohjelmia, koska varainhoitovuonna 2007 ei maksettu korvauksia.

6.20. Ohjelmakauteen 2007–2013 liittyvissä asetuksissa ⁽⁶⁾ valvontaa koskevia säännöksiä on sekä tarkennettu että lujitettu ja komission ja jäsenvaltioiden vastuualueita on selvennetty. Uuden ohjelmakauden tarkastusta koskevia säännöksiä on huomattavasti lujitettu. Jäsenvaltioiden on toimitettava komission hyväksyntää varten asiakirja, jossa esitellään niiden tarkastusstrategia ⁽⁷⁾, ja vakuutus sääntöjenmukaisuudesta, jossa on kuvaus kunkin toimintaohjelman järjestelmistä. Jäsenvaltioiden on esitettävä myös järjestelmien tarkastuksiin ja tapahtumista poimitun edustavan otoksen tarkastukseen perustuvat vuotuiset tarkastuskertomukset, joiden perusteella annetaan vuosittainen tarkastuslausuma.

⁽⁶⁾ Erityisesti neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25) ja komission asetus (EY) N:o 1828/2006 (EUVL L 371, 27.12.2006, s. 1).

⁽⁷⁾ Tätä ei kuitenkaan edellytetä pienempien ohjelmien osalta (alle 750 miljoonaa euroa ja EU:n rahoitusosuus 40 prosenttia).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen sisältö

6.21. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 180 välimaksua⁽⁸⁾, jotka oli suoritettu vuonna 2007 (ohjelmakauden 2000–2006 osalta) 176:lle rakennerahastojen hankkeelle (99 EAKR:n, 56 ESR:n, ja 21 EMOTR:n hanketta) ja neljälle koheesiorahaston hankkeelle. Mainitut 176 rakennerahastohanketta toteutettiin 16 toimenpideohjelman puitteissa kymmenessä jäsenvaltiossa. Asianomainen jäsenvaltio on ottanut käyttöön ainakin yhden **kaaviossa 6.2** esitetyn valvontamenettelyn kutakin toimenpideohjelmia kohti. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kyseiset valvontamenettelyt käyttäen perusteena sitä, ovatko ne asetusten mukaiset ja voidaanko niiden avulla vaikuttavasti hallinnoida laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä riskejä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi niin ikään osan komission valvontatoimista analysoiden 20 komission toimittamaa tarkastusta.

Tarkastushavainnot

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

6.22. **Taulukoissa 6.1 ja 6.2** on esitetty yhteenveto havainnoista, jotka liittyvät koheesiopolitiikan hankkeiden unionin rahoituksen laillisuuteen ja asianmukaisuuteen.

6.23. **Taulukosta 6.1** käy ilmi, että ainoastaan 46 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen edustavaan tilastolliseen otokseen kuuluneista hankkeista ei sisältänyt laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä virheitä (vastaava virheprosentti oli 31 vuonna 2006).

6.24. **Taulukossa 6.2** analysoidaan korvaukseen vaikuttavat virheet virhetyypeittäin. Virheiden jakautuminen on paljolti sama kuin varainhoitovuonna 2006.

6.23. Tiettyjen sääntöjen, jotka koskevat menojen tukikelpoisuutta, soveltamisessa on saatettu noudattaa erilaisia tulkintoja. Tilintarkastustuomioistuimen taulukossa 6.1 esittämistä 97 hankkeesta, jotka sisältävät virheen, seitsemässä hankkeessa olosuhteet ovat tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden osalta sellaiset, että rahoitusokaisujen tai muiden jatkotoimien toteuttamiselle ei ole perustaa.

⁽⁸⁾ Kunkin korvauksen tarkastuksessa tarkistetaan suuri määrä toimien perustana olevia tositteita ja muita asiakirjoja.

Taulukko 6.1 – Korvausten sääntöjenmukaisuus ja oikeellisuus ⁽¹⁾

Hankkeita, joissa sääntöjenmukaisuuteen liittyviä virheitä	Hankkeiden korvaaminen tehty		Yhteensä
	virheellisesti	oikein	
esiintyi	29 tapausta 16 %	27 tapausta 15 %	56 tapausta 31 %
ei esiintynyt	41 tapausta 23 %	83 tapausta 46 %	124 tapausta 69 %
Yhteensä	70 tapausta 39 %	110 tapausta 61 %	180 tapausta 100 %

(¹) Sääntöjenmukaisuuteen liittyvät virheet ovat virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti (ks. kohdat 1.9–1.11).

Taulukko 6.2 – Korvauksiin vaikuttavien virheiden analysointi virhetyypeittäin

Korvauksen virheellisyys/virheellisyys	Rahasto				Yhteensä
	EAKR	ESR	EMOTR	Koheesiorahasto	
Tukikelpoisuuteen liittyvät virheet	18 tapausta 18 %	7 tapausta 13 %	3 tapausta 14 %	2 tapausta 50 %	30 tapausta 17 %
Tosiasiallisuuteen liittyvä virhe	5 tapausta 5 %	0 tapausta 0 %	3 tapausta 14 %	0 tapausta 0 %	8 tapausta 4 %
Oikeellisuuteen liittyvä virhe	8 tapausta 8 %	4 tapausta 7 %	0 tapausta 0 %	0 tapausta 0 %	12 tapausta 7 %
Useista virheistä koostuva virhe	5 tapausta 5 %	15 tapausta 27 %	0 tapausta 0 %	0 tapausta 0 %	20 tapausta 11 %
Virheetön korvaus	63 tapausta 64 %	30 tapausta 54 %	15 tapausta 72 %	2 tapausta 50 %	110 tapausta 61 %
Yhteensä	99 tapausta 100 %	56 tapausta 100 %	21 tapausta 100 %	4 tapausta 100 %	180 tapausta 100 %

6.25. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotoksessa yleisimmät syyt EAKR:sta maksettuihin virheellisiin korvauksiin olivat seuraavat tukikelpoisuuteen liittyvät virheet:

- a) oli esitetty kustannuksia, joita ei olisi kuulunut korvata niiden luonteen vuoksi
- b) hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisessa ilmeni vakavia puutteita.

6.25. Komissio seuraa havaintoja varmistaakseen, että asianmukaiset toimenpiteet toteutetaan.

- b) Komissio panee myös merkille, että monet sääntöjenvastaisuudet liittyvät julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiseen. Siksi komissio onkin kohdistanut oman tarkastustyönsä tälle riskialueelle ja toteuttanut muita toimia, kuten laatinut jäsenvaltioille ohjeita sovellettavasta rahoitusoikaisujen tasosta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki:

Tavoite 1 -alueella sijaitseva yliopisto oli osallistunut robotiikkahankkeeseen, jota toteutettiin kyseisen alueen ulkopuolella sijaitsevassa laboratoriossa. Tämä oli vastoin tutkimukseen myönnettyä valtion apua koskevaa kansallista lainsäädäntöä, jonka mukaisesti EAKR oli osarahoittanut hanketta, joten menot eivät olleet tukeen oikeutettuja.

Lomakylän omistajat eivät olleet toteuttaneet julkista tarjouskilpailua uudistustöiden tekemiseksi, jota varten he saivat tukea 63 prosenttia töiden kustannuksista sekä 33 prosentin verohelpotuksia ja 25 prosentin avustuksen EAKR:sta. Koska EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan yksityisten yritysten hankkeisiin, joissa julkisten varojen osuus rahoituksesta on vähintään 50 prosenttia, hanke ei ollut oikeutettu EU:n tukeen kyseisten sääntöjen rikkomisen vuoksi.

6.26. ESR:n virheet koskivat yleensä seuraavia seikkoja:

- a) kyseiseen hankkeeseen tosiasiallisesti liittyviä yleiskuluja tai henkilöstömenoja koskeva todentava aineisto puuttui
- b) henkilöstömenot tai yleiskulut oli arvioitu liian suuriksi
- c) hankkeiden yhteydessä esitettiin tukeen oikeuttamattomia kustannuksia (tukikelpoisuuteen liittyvät virheet).

Esimerkki:

Erään hankkeen kohdalla ei ollut riittävästi todentavaa aineistoa siitä, että ulkopuolisen henkilöstön käytöstä aiheutuneet kustannukset olivat hankkeen kannalta asianmukaisia: kyseisen henkilöstön päivittäisestä läsnäolosta oli olemassa kuukausittaisia tietoja, mutta päivittäiset tuntilistat, joissa olisi kuvattu heidän konkreettisia päivittäisiä tehtäviään, puuttuivat. Hankkeesta ei voida kattaa kyseisiä kustannuksia, koska ajankäyttöä ei ollut rekisteröity yksityiskohtaisesti veloitettujen työpäivien perusteeksi. Tästä syystä menoja ei voitu pitää tukeen oikeutettuina.

Toisessa hankkeessa henkilöstökustannukset oli arvioitu liian suuriksi: useisiin henkilöstön jäseniin liittyvät kustannukset oli katettu kokonaan osarahoitetusta ESR:n hankkeesta, vaikka kyseinen henkilöstö osallistui myös osarahoitetun hankkeen ulkopuolisiin toimiin.

6.26. Komissio seuraa havaintoja varmistaakseen, että asianmukaiset toimenpiteet toteutetaan.

- a) ja b) Komissio havaitsee usein tämäntyyppisiä virheitä. Kauden 2007–2013 sääntelykehityksessä menettelyä on yksinkertaistettu niin, että yleiskulut voidaan ilmoittaa kiinteänä osuutena välittömistä kustannuksista ilman tarkempia todisteita.
- c) Komissio on jo suositellut, että jäsenvaltiot parantavat tuensaajille suunnattua tiedottamista. Tällä tavoin ja parantamalla päivittäisen hallinnoinnin tarkastuksia pitäisi pystyä vähentämään tämäntyyppisten virheiden esiintymistä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.27. Varainhoitovuoden 2007 osalta havaittiin, että ohjelmakautta 2000–2006 koskevilla koheesiopolitiikan aloilla hankkeiden korvausten virhetaso oli olennainen. Kvantitatiivisesti ilmaistavia ja/tai ei-quantitatiivisesti ilmaistavia virheitä sisältävien hankkeiden (ks. kohdat 1.9–1.11) osuus otoksesta on 54 prosenttia (%). Tilintarkastustuomioistuimen arvioiden mukaan vähintään 11:tä prosenttia korvatusa kokonaismäärästä ei olisi pitänyt korvata.

Valvontajärjestelmien arviointi

6.28. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot 16 toimintaohjelman valvontajärjestelmien arvioinnista jäsenvaltioissa on esitetty **liitteessä 6.1**. Tilintarkastustuomioistuin arvioi 11 tapauksessa hallintojärjestelmät ”osittain vaikuttaviksi”, kolmessa tapauksessa ”riittämättömiksi” ja kahdessa tapauksessa ”vaikuttaviksi”. Tilintarkastustuomioistuimen suorittamissa tilien perustana olevien toimien tapahtumatarkastuksissa edelleen havaittu korkea virhetaso osoittaa vastaavasti, että yleisesti ottaen jäsenvaltioiden järjestelmillä voitiin ainoastaan osittain hallinnoida vaikuttavasti korvausten laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä riskejä.

6.29. Keskeiset tilintarkastustuomioistuimen yksilöimät puutteet olivat seuraavat:

- a) hallintoviranomaiset – päivittäiset tarkastukset menojen todenperäisyyden varmistamiseksi olivat riittämättömät, menoilmoitusten tueksi tarvittavan todentavan aineiston puuttumista ei havaittu, tarjouskilpailumenettelyn puutteita ei havaittu
- b) maksuviranomaiset eivät havainneet, jos hallintoviranomainen ei ollut toteuttanut riittäviä päivittäisiä tarkastuksia
- c) tarkastuselimet eivät toimittaneet riittäviä tarkastuksia varmuuden saamiseksi valvontajärjestelmien tehokkaasta toiminnasta.

KOMISSION VASTAUKSET

6.27. Monilla ei-quantitatiivisesti ilmaistavista virheistä ei olisi ollut vaikutusta maksusuorituksiin, vaikka ne olisi havaittu ennakkolta. Esimerkkeinä voidaan mainita tarjouskilpailua koskevan ratkaisuilmoituksen julkaisemisen viivästyminen ja puutteet tarjousten arviointikomitean dokumentoinnissa.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio määrästä, jota ei olisi pitänyt korvata, sisältää tapauksia, joissa tilintarkastustuomioistuimen havaitsema tilanne ei komission mielestä ole sellainen, että rahoitusoikaisuille olisi perustaa ainakaan esitetyllä tasolla.

6.28. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot osoittavat tilanteen parantuneen huomattavasti vuodesta 2006, jolloin tilintarkastustuomioistuin arvioi, että 19 järjestelmästä 13 oli ei-vaikuttavia. Viime vuonna tilintarkastustuomioistuin totesi, että sen käsittelemä otos antoi yleiskuvan jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien vaikuttavuudesta, jota se piti yleisesti ottaen ei-vaikuttavana tai vain kohtalaisen vaikuttavana. Tilintarkastustuomioistuimen otoksesta saatava yleiskuva vuodelta 2007 on parempi, ja se osoittaa, että kaikki järjestelmät eivät ole ei-vaikuttavia, vaan niiden vaikuttavuudessa on selvästi aste-eroja.

Komission pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa annettiin kolmesta ohjelmasta myönteisempi arvio kuin tilintarkastustuomioistuin liitteessä 6.1.

6.29.

- c) Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että 16 tarkastetusta ohjelmassa 14:ssä toimien päättämisestä vastaavien elinten työ oli vaikuttavaa.

(%) Ks. **liite 6.2**. Vuonna 2006 vastaava luku oli 69 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.30. Tilintarkastustuomioistuin arvioi yhteensä 20 rakennetoimista vastaavien pääosastojen (aluepolitiikan pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto sekä kalastus- ja meriasioiden pääosasto) toimittamaa tarkastusta. Suurimmassa osassa tapauksista tarkastukset oli suunniteltu ja toteutettu asianmukaisesti, mutta kuudessa tapauksessa asiaankuuluvat korjaavat toimet oli tehty myöhässä. Kolmessa tapauksessa tarkastusten puutteellinen dokumentointi vaikeutti tarkastustulosten arviointia. Nämä tekijät vähentävät huomattavasti tämän keskeisen valvontamenettelyn vaikuttavuutta.

6.31. Komission toteuttaman valvonnan keskeinen tavoite on varmistaa, että jäsenvaltioilla on asiaa koskevan lainsäädännön mukaiset toimivat valvontajärjestelmät. Edellä esitetyt havainnot osoittavat, ettei kyseistä tavoitetta ole kokonaan saavutettu.

Yleiset päätelmät ja suositukset

Yleiset päätelmät

6.32. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella (ks. kohta 6.21), että koheesiopolitiikan hankkeiden menojen korvaamisessa ilmeni olennaisessa määrin laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen liittyviä virheitä. Tilintarkastustuomioistuinten arvio on, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät varmistavat ”osittain vaikuttavasti” ja komission valvontajärjestelmät myös ”osittain vaikuttavasti” menojen korvaamisen laillisuutta ja asianmukaisuutta.

KOMISSION VASTAUKSET

6.30. Komissio katsoo, että useimmissa tapauksissa tarkastustulosten seurauksena toteutettiin asianmukaisia korjaavia toimia kohtuullisen ajan kuluessa, tarkastusten dokumentointi oli riittävää ja tarkastusten tulokset olivat näin ollen toiminnan kannalta käyttökelpoisia. Komissio on rakennetoimia koskevassa toimintasuunnitelmassa sitoutunut toteuttamaan toimia, joilla sen tarkastustoiminnan vaikutusta lisätään siten, että maksut keskeytetään ja rahoitusoikaisuja teetetään aikaisempaa nopeammin.

6.31. Tilintarkastustuomioistuinten havainnot osoittavat, että komission toimet eivät ole vielä halutulla tavalla estäneet virheitä maksusuorituksissa. Havainnot eivät liity siihen, miten komission toimet vaikuttavat jäsenvaltioiden puutteellisista valvontajärjestelmistä johtuvien riskien pienentämiseen. Komissio tarkastaa, onko jäsenvaltioiden laatimien valvontajärjestelmien toiminta vaikuttavaa. Jos se saa näyttöä puutteista, se toteuttaa toimia riskin pienentämiseksi. Se voi esimerkiksi vaatia jäsenvaltioita toteuttamaan tilanteen korjaavia toimintasuunnitelmia, keskeyttää maksut tai teettää rahoitusoikaisuja. Pääosastot ovat vuotuisissa toimintakertomuksissaan luokitelleet yksityiskohtaisesti kaikkien järjestelmien arvioinnin ja maininneet käynnissä olevat korjaavat toimet kaikkien niiden ohjelmien osalta, joihin liittyy olennaisia puutteita.

6.32. Ohjelmakauden 2000–2006 päätösvaiheessa komission mahdollisuudet toteuttaa toimia virheiden ehkäisemiseksi ovat rajalliset, ja se keskittyy toimiin, joilla pienennetään puutteellisten kansallisten hallinnointi- ja valvontajärjestelmien riskejä.

Rakennepolitiikoista vastaavat pääosastot ovat julkaisseet vuotuisissa toimintakertomuksissaan omat arvionsa järjestelmien vaikuttavuudesta 545 kansallisessa ohjelmassa. Tulokset osoittavat merkittävää parantumista: noin 37 prosenttia järjestelmistä toimii hyvin, noin 51 prosenttia järjestelmistä toimii mutta kaipaa parannuksia ja noin 12 prosenttia järjestelmistä on ei-vaikuttavia. Komissio on sijoittanut huomattavasti resursseja tarkastusten kattavuuden lisäämiseksi, se on saanut aikaan merkittäviä parannuksia kansallisiin järjestelmiin soveltamalla ”toimintasuunnitelmamenettelyä”, se on keskeyttänyt maksuja ja teettänyt rahoitusoikaisuja. Helmikuussa 2008 hyväksytyn toimintasuunnitelman toteuttaminen vahvistaa edelleen komission valvontatehtävää.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suosituksset

6.33. Edellisen vuoden tapaan on tarpeen pyrkiä tehostamaan virheiden estämistä hankkeen varhaisissa vaiheissa toimimalla yhteistyössä hankkeen toteuttajien kanssa ja varmistamalla, että valvonta toimii vaikuttavasti ensimmäisillä tasoilla. Näin ollen suositellaan seuraavaa:

- a) Hallintoviranomaisten/välittäjäelinten olisi oltava yhteydessä hankkeen toteuttajiin hankkeen varhaisessa vaiheessa, jotta nämä perehtyisivät vaatimuksiin, saisivat apua järjestelmien luomisessa ja tulisivat tietoisiksi virheriskeistä.
- b) Hallintoviranomaisten/välittäjäelinten tulisi valita ja kouluttaa henkilöstöä, joka pystyisi havaitsemaan virheitä hankkeiden menoilmoituksissa ja edunsaajien menettelyissä; lisäksi henkilöstölle tulisi antaa tarkistuslistoja, jotka kattavat kaikki riskit.
- c) Komission tulisi valvoa tehokkaasti jäsenvaltioissa ensimmäisen tason tarkastuksia riskianalyysin perusteella sekä arvioimalla sitä ennen eri hallintoviranomaisten/välittäjäelinten valvonnan vaikuttavuutta.
- d) Komission ja jäsenvaltioiden tulisi kiinnittää erityistä huomiota palautemekanismin (hallintoviranomaiselta/välittäjäelimeltä edunsaajille; maksuviranomaiselta hallintoviranomaiselle; tarkastuselimeltä hallintoviranomaiselle ja maksuviranomaiselle) vaikuttavaan toimintaan pyrkien poistamaan havaittujen virheiden systeemiset syyt.

6.34. Tilintarkastustuomioistuin toistaa komissiolle esittämänsä suosituksen hyödyntää menoihin sovellettavissa asetuksissa ja säännöissä vahvistettuja yksinkertaistamismahdollisuuksia, kuitenkin niin ettei menojen vaikuttavuus heikkene. Näin pystyttäisiin pienentämään varainkäytön virheriskiä ja vähentämään hankkeen toteuttajien hallinnollista taakkaa.

6.35. Lisäksi komission tulisi hyödyntää ohjelmakauden 2007–2013 valmistelussa ja täytäntöönpanossa mahdollisimman tehokkaasti jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten työtä. Samalla on kuitenkin valvottava niiden tekemää työtä, jotta saadaan varmuus siitä, että se on säännösten mukaista; tämä voidaan toteuttaa sekä tarkastelemalla konkreettisia tarkastustehtäviä komissiolle lähetettyjen kertomusten perusteella ja toistamalla niitä. Tämä edellyttää huomattavan suuria ponnisteluja ja resursseja.

6.33. Komissio julkaisi kesäkuussa 2008 hallinnoinnin tarkastamista koskevat ohjeet helmikuussa 2008 hyväksytyn toimintasuunnitelman mukaisesti. Ohjeissa korostetaan hallinnointiviranomaisten toteuttamien ehkäisevien toimien merkitystä. Viestinnässä tuensaajille on oltava toimiva strategia, on annettava seikkaperäistä opastusta ja noudatettava hyviä käytäntöjä hallinnollisissa ja paikan päällä suoritettavissa tarkastuksissa, joita tehdään, jotta saataisiin riittävä varmuus ilmoitettujen menojen sääntöjenmukaisuudesta.

a) ja b) Nämä suositukset sisältyvät edellä mainittuihin ohjeisiin ja komissio seuraa niiden täytäntöönpanoa.

c) Komissio on toiminut ja toimii edelleen näin toimintasuunnitelman 1.1 kohdan mukaisesti.

d) Suositus sisältyy kautta 2007–2013 koskevien säädösten vaatimuksiin tarkastusviranomaisen työn kautta. Se mainitaan myös hallinnoinnin tarkastuksia ja todentamisviranomaisen tehtäviä koskevissa ohjeissa.

6.34. Suositus on sisällytetty komission toimintasuunnitelman kohtaan 4.3 ja sitä toteutetaan parhaillaan.

6.35. Kun vaatimustenmukaisuuden arviointimenettely, joka antaa varmuuden kauden 2007–2013 järjestelmistä, on saatu päätökseen, komissio aikoo tällä kaudella arvioida tarkastusviranomaisten työtä voidakseen päätellä, voiko se luottaa niiden työhön ja niiden vuosittain antamaan tarkastuslausuntoon neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 73 artiklan mukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.36. Jotta voidaan varmistua siitä, että unionin varoja käytetään asianmukaisesti, komission tulisi käyttää tehokkaasti käytössään olevia oikaisuvälineitä:

- a) varmistamalla, että virheiden korjaamista ja järjestelmien säännönmukaisuutta koskevia säännöksiä sovelletaan järjestelmällisesti
- b) hyödyntämällä täysimääräisesti kaikkia seuraamuksiin tarjottuja välineitä, kuten maksatusten keskeyttämistä, rahoitusoikaisuja ja maksujen takaisinperintää.

Tämä edellyttää kenttätöön huomattavaa lisäämistä jäsenvaltioissa eikä sitä voida toteuttaa ilman, että sillä olisi resursseihin kohdistuvia seurauksia.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

6.37. Tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisissa vuosikertomuksissa esitettyjen keskeisten huomautusten seurannan tuloksesta esitetään yhteenveto **liitteessä 6.3**.

KOMISSION VASTAUKSET

6.36. Toimintasuunnitelman kohdan 8 mukaisesti komissio on toteuttanut toimia tarkastustyönsä vaikutuksen lisäämiseksi nopeuttamalla menettelyjä maksujen keskeyttämisen ja rahoitusoikaisujen toteuttamiseksi. Se aikoo hyödyntää kaudella 2007–2013 tarjolla olevaa lisämahdollisuutta keskeyttää maksut kuuden kuukauden ajaksi.

- b) Komission strategiana kaudella 2007–2013 on tarkastaa tarkastusviranomaisten toimintaa jäsenvaltioissa pystyäkseen päättämään, voiko se luottaa niiden työhön. Silloin kun komissio päätyy myönteiseen tulokseen, sen ei tarvitse toistaa niiden työtä toteuttamalla tuensajia koskevia omia tarkastuksia (kertaalleen tarkastamisen periaatteen mukaisesti).

LIITE 6.1

Valvontajärjestelmien arviointi

Ohjelma	Keskeinen sisäisen valvonnan menettely				Yleisarvio
	Hallintoviran- omainen	Maksuviran- omainen	Tarkastuselin	Lausuman antava elin	
EMOTR – Portugali					
EMOTR – Espanja					
ESR – Tanska – Tavoite 3					
ESR – Kreikka – Terveys					
ESR – Italia – Campania					
ESR – Portugal – Norte					
ESR – Espanja – Yrittäjyyttä koskeva aloite					
EAKR – Espanja – Kilpailukyky					
EAKR – Tšekki – Teollisuus ja yritystoiminta					
EAKR – Saksa – Mecklenburg Vorpommern – Tavoite 1					
EAKR – Kreikka – Tietoyhteiskunta					
EAKR – Ranska – Martinique					
EAKR – Yhdistynyt kuningaskunta / Irlanti – Peace II					
EAKR – Italia – Tutkimus					
EAKR – Tšekki – Infrastruktuurit					
EAKR – Slovakia – Perusinfrastruktuurit					

Värikoodit



Vaikuttava
Osittain vaikuttava
Riittämätön

LIITE 6.2

Tapahtumatestauksen tulokset

Otoksen perusteella tehty arvio virheitä sisältävien tapahtumien osuudesta	54 prosenttia
Virhemäärä	yli 5 prosenttia

LIITE 6.3

Tarkastuslausuman keskeisten huomautusten seuranta

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus															
1. Komission toimet koheesiopolitiikan hankkeiden hallinnoinnin parantamiseksi																		
Tilintarkastustuomioistuin on havainnut viime vuosina useita kertoja, että koheesiopolitiikan alojen hankkeiden virhetaso on olennainen. Tilintarkastustuomioistuin on arvioinut, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät eivät yleensä ole vaikuttavia tai ne ovat vain kohtalaisen vaikuttavia, ja havainnut, ettei komission toteuttamalla valvonnalla voida vaikuttavasti estää virheitä jäsenvaltioiden tasolla. (Ks. esim. vuosikertomukset varainhoitovuodelta 2006, kohdat 6.37–6.45, varainhoitovuodelta 2005, kohdat 6.38–6.45, varainhoitovuodelta 2004, kohdat 5.47–5.54, ja varainhoitovuodelta 2003, kohdat 5.55, 5.56 ja 5.66–5.69).	Komissio hyväksyi vuoden 2008 alussa toimintasuunnitelman valvontatehtävänsä vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä (KOM(2008) 97 lopullinen, julkaistu 19.2.2008).	Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen ja ottaa huomioon jo käynnistetyt toimet. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tässä vaiheessa on kuitenkin ennen aikaista arvioida komission toimien vaikutusta. Tilintarkastustuomioistuin raportoi näistä kysymyksistä varainhoitovuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessaan.																
2. Tarkastuslausuma 2005: Komission toteuttama tilintarkastustuomioistuimen huomautusten seuranta																		
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2005, että kaikissa tarkastetuissa ohjelmissa hankkeiden menoilmoitusten virhetaso oli olennainen. Ohjelmakaudella 2000–2006 tarkastetuista 95 hankkeesta 60:ssä oli olennaisia virheitä. Vastaavasti ohjelmakauden 1994–1999 65 tarkastetusta hankkeesta 33 sisälsi olennaisia virheitä. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohdat 6.13–6.15 ja 6.26–6.28).	Komissio oli vastauksessaan sitoutunut ottamaan tilintarkastustuomioistuimen havainnot huomioon ja varmistamaan, että edellytetyt oikaisut tehdään. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohdat 6.13 ja 6.26, komission vastaukset).	Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli, miten komissio on ottanut huomioon tilintarkastustuomioistuimen toimitamista 15 tarkastuksesta seuranneita ja varainhoitovuoden 2005 tarkastuslausumassa raportoituja huomautuksia. Kahdeksan huomautusta koski EAKR:a, yksi koheesiorahastoa ja kuusi ESR:a (¹). Tilintarkastustuomioistuimen analyysistä käy ilmi, että kahdeksan tapauksen seuranta oli oikea-aikaista ja tyydyttävää, kuuden tapauksen osittain tyydyttävää ja yhden tapauksen seuranta oli riittämätöntä. <table><tr><th>Arvostelu: Seuranta oli</th><th>Aluepolitiikan pääosasto</th><th>Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto</th></tr><tr><td>Tyydyttävä</td><td>5</td><td>3</td></tr><tr><td>Osittain tyydyttävä</td><td>4</td><td>2</td></tr><tr><td>Riittämätön</td><td>0</td><td>1</td></tr><tr><td>Yhteensä</td><td>9</td><td>6</td></tr></table> Keskeisimmät tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat ongelmat olivat: a) seurannan merkittävät viipeet b) järjestelmiä ja muodollisia virheitä koskevia huomautuksia ei ollut seurattu.	Arvostelu: Seuranta oli	Aluepolitiikan pääosasto	Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto	Tyydyttävä	5	3	Osittain tyydyttävä	4	2	Riittämätön	0	1	Yhteensä	9	6	Komissio varmistaa, että kaikissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa esiin tulleissa tapauksissa toteutetaan asianmukaiset korjaavat toimet. Komissio myöntää, että joissakin tapauksissa jatkotoimet ovat viivästyneet, mutta se ei voi yhtyä tilintarkastustuomioistuimen analyysiin tapausten määrästä. Komissio ei esimerkiksi voi määrätä jäsenvaltiota tekemään korjauksia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa vuonna 2005 havaittujen yksittäisten virheiden osalta, jos jäsenvaltio on tarkastuksen jälkeen esittänyt riittävät todisteet tai perustelut.
Arvostelu: Seuranta oli	Aluepolitiikan pääosasto	Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto																
Tyydyttävä	5	3																
Osittain tyydyttävä	4	2																
Riittämätön	0	1																
Yhteensä	9	6																

⁽¹⁾ EAKR:a ja koheesiorahastoa hallinnoivat aluepolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto.

SEITSEMÄS LUKU

Tutkimus, energia ja liikenne

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	7.1—7.11
Tutkimus-, energia- ja liikennepolitiikkojen erityispiirteet	7.2—7.11
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	7.12—7.43
Tarkastuksen sisältö	7.12—7.13
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	7.14—7.23
Seuraamukset	7.23
Valvontajärjestelmien arviointi	7.24—7.39
Menoilmoitusten tarkastaminen asiakirjojen perusteella ennen menojen korvaamista	7.26—7.30
Menoilmoituksista annettavat tarkastuslausunnot	7.31—7.33
Komission toimittamat tilien jälkitarkastukset	7.34—7.39
Yleiset päätelmät ja suositukset	7.40—7.43
Aiempien huomautusten seuranta	7.44—7.49
Tarkastuslausumissa esitettyjen keskeisten huomautusten seuranta	7.44
Euroopan laajuisista liikenneverkoista (TEN-T) annetun erityiskertomuksen nro 6/2005 seuranta	7.45—7.49

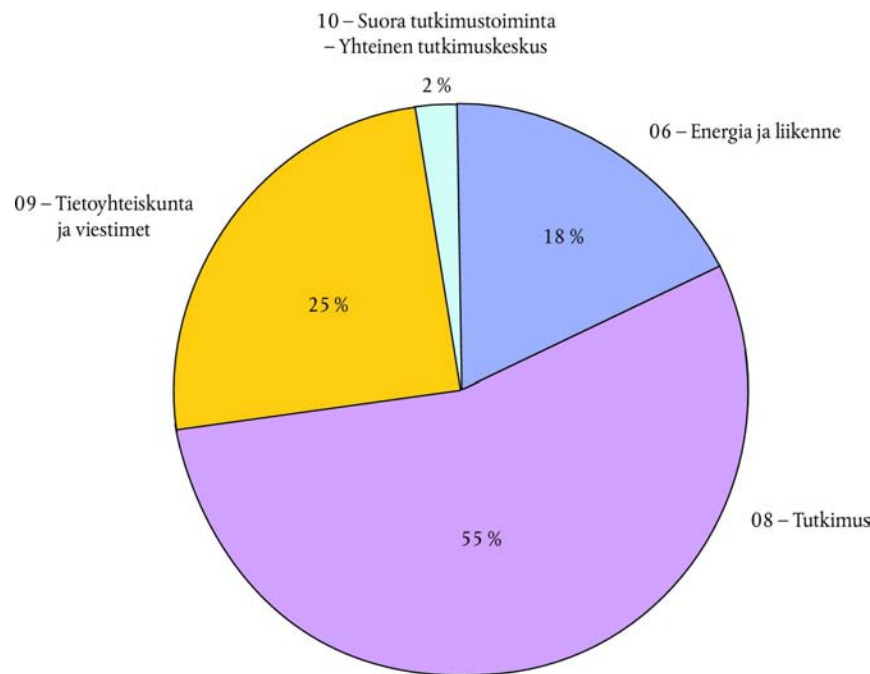
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHDANTO

7.1. Tässä vuosikertomuksen luvussa käsitellään tilintarkastustuomioistuimen havaintoja toimintaloikoilta 06 – Energia ja liikenne, 08 – Tutkimus, 09 – Tietoyhteiskunta ja viestimet sekä 10 – Suora tutkimustoiminta. Varainhoitovuonna 2007 toimintalohkokoryhmän maksusitoumusten määrä oli kaikkiaan 6 795 miljoonaa euroa (7 340 miljoonaa vuonna 2006) ja maksujen määrä kaikkiaan 4 484 miljoonaa euroa (6 493 miljoonaa vuonna 2006). Maksujen jakautumista toimintalohkoittain on kuvattu **kaaviossa 7.1**. Yksityiskohtaisempia tietoja varainhoitovuoden menoista on esitetty tämän vuosikertomuksen **liitteessä I**.

Kaavio 7.1 – Tutkimus, energia ja liikenne – Maksujen jakautuminen toimintalohkoittain



Vuonna 2007 maksujen kokonaismäärä oli 4 484 miljoonaa euroa

Lähde: Varainhoitovuoden 2007 tilinpäätös.

Tutkimus-, energia- ja liikennepolitiikkojen erityispiirteet

7.2. Tutkimuspolitiikalla pyritään luomaan eurooppalainen tutkimusalue sekä edistetään työllisyyttä, kansainvälistä kilpailukykyä sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan Lissabonin strategian toteuttamista kehittämällä EU:ta koulutus-, tutkimus- ja innovointialueena.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

7.3. Energia- ja liikennepolitiikan tavoitteena on ympäristörajoitteet huomioon ottaen tukea taloudellista kasvua, turvallisuutta ja toimitusvarmuutta. Tähän pyritään keskittymällä EU:n sisämarkkinoiden toteuttamiseen, siirtämällä painopistettä kestäviin liikennemuotoihin ja kehittämällä yhdenmukaisia Euroopan laajuisia verkkoja.

7.4. Tietoyhteiskunta- ja mediapolitiikat keskittyvät EU:n strategiaan aloitteeseen, i2010-ohjelmaan ⁽¹⁾, sekä tukevat innovaatiota ja kilpailukykyä tieto- ja viestintäteknologiaa koskevan tutkimus- ja kehitystyön avulla sekä lujittavat Euroopan audiovisuaalista sektoria.

7.5. Kaikilla toimintaloikoilla suurin osa menoista liittyy tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskeviin hankkeisiin ⁽²⁾. Tutkimusta rahoitetaan monivuotisista puiteohjelmista. Niihin sisältyy useita rahoitusjärjestelmiä, joista tuetaan monentyyppisiä hankkeita eri aihealueilla.

7.6. Rahoitusta hallinnoidaan suoraan keskitetysti ⁽³⁾: komissio suorittaa tavallisesti maksut edunsaajille ilman jäsenvaltioiden kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten osallistumista. Edunsaajina voivat olla tutkimuslaitokset, yliopistot, julkishallinto, yritykset tai yksityishenkilöt.

7.7. Tutkimushankkeissa edunsaajat tai osallistujat ⁽⁴⁾ työskentelevät tavallisesti yhteenliittymänä eri jäsenvaltioista käsin. Jokainen hankkumppani tekee avustussopimuksen komission kanssa. Yksi kumppaneista nimitetään hankekoordinaattoriksi, joka on yhteydessä komissioon ja valvoo rahoitusta ja hallintoa koskevien sopimusehtojen noudattamista.

7.5–7.10. Tutkimuksen puiteohjelmien hallinnointiin käytetty sisäinen valvontajärjestelmä voidaan jakaa neljään erilliseen vaiheeseen:

Ehdotusten arviointi

Valvonnan yleinen tavoite on valita vain ne ehdotukset, joihin liittyy tieteellistä huippuosaamista ja joissa selkeästi käsitellään parlamentin ja neuvoston hyväksymien erityisten työohjelmien mukaisia toimintatavoitteita.

Ehdotusten valinta ja sopimusneuvottelut

Neuvotteluvaiheen tavoitteena on tehdä jokaisesta hyväksytystä tieteellisestä tutkimusehdotuksesta sopimus. Nämä sopimukset ovat oikeudellisesti sitovia asiakirjoja, joilla varmistetaan sekä hankkeen tieteellinen johtaminen että sen varainhoito.

Hankkeiden ja sopimusten hallinnointi

Tämän vaiheen tarkoituksena on varmistaa, että kaikkia sovellettavia sopimuksen mukaisia ja sääntömääräisiä sekä toimintaan että rahoitukseen liittyviä vaatimuksia on noudatettu, ennen kuin maksuja suoritetaan.

Tilintarkastukset ja muut jälkitarkastukset

Tämän vaiheen tarkoituksena on varmistaa, että havaitaan ja oikaistaan monivuotisella tasolla merkittävimmät järjestelmävirheet, jotka ovat jääneet havaitsematta ennakotarkastuksissa. Jälkitarkastukset ovat erittäin tärkeitä tapahtumien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden varmistamisessa monivuotisella tasolla. Niiden tavoitteena on pitää jännösvirhesuhde olennaisuusrajan alapuolella.

⁽¹⁾ i2010-strategialla kootaan yhteen kaikki EU:n politiikat, aloitteet ja toimet, joiden tarkoituksena on edistää digitaaliteknologian kehittämistä ja käyttöä. i2010-strategia on osa Lissabonin strategiaa, jolla EU:sta kehitetään kilpailukykyisempää ja dynaamisempaa osaamistaloutta. Suurin osa rahoituksesta myönnetään tutkimuksen puiteohjelmista.

⁽²⁾ Suoran tutkimustoiminnan menoista tuetaan EU:n yhteistä tutkimuskeskusta (kaksi prosenttia kaikista maksuista vuonna 2007). Yhteinen tutkimuskeskus on komission pääosasto, johon kuuluu seitsemän tutkimuslaitosta ja joka antaa tieteellistä ja teknistä tukea Euroopan unionin politiikan suunnittelulle, kehittämiselle, toteutukselle ja seurannalle.

⁽³⁾ Komissiossa pääasiassa neljä pääosastoa vastaa tutkimukseen myönnettävän rahoituksen hallinnoinnista: päävastuu on tutkimuksen pääosastolla ja tietoyhteiskunnan ja viestimien pääosastolla, mutta myös energian ja liikenteen pääosasto ja yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto osallistuvat hallinnointiin. Seitsemännen puiteohjelman yhteydessä tutkimusalan pääosastot aikovat toteuttaa osan talousarviostaan välillisen keskitetyn hallinnon avulla.

⁽⁴⁾ Hankkeissa on keskimäärin noin 20 osallistujaa, mutta määrä voi nousta jopa 95 osallistujaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

7.8. Tutkimushankkeisiin myönnettyjen avustusten suuruus vaihtelee yksittäisille tutkijoille maksetuista noin 20 000 eurosta lukuisista kumppaneista koostuvien yhteenliittymien toteuttamille suurille integroiduille hankkeille maksettuihin 30 miljoonaan euroon. Edunsaajia on yli 15 000, mutta niistä 200 suurinta saa noin 40 prosenttia maksujen kokonaismäärästä.

7.9. Euroopan laajuisia liikenne- ja energiaverkkoja koskevan ohjelman menoista tuetaan suuria energia- ja liikennehankkeita (67 hanketta vuonna 2007; keskimääräinen avustus oli 2,4 miljoonaa euroa). Edunsaajat ovat tavallisesti jäsenvaltioiden viranomaisia, mutta ne voivat olla myös julkisia tai yksityisiä yrityksiä.

7.10. Sekä tutkimushankkeiden että energia- ja liikenneverkkoihin liittyvien hankkeiden avustukset maksetaan tavallisesti erinä: ennakkomaksu suoritetaan, kun avustussopimus on allekirjoitettu, minkä jälkeen maksetaan väli- ja loppumaksut edunsaajien säännöllisesti tekemien menoilmoitusten perusteella korvauksena tukikelpoisista menoista.

7.11. Suurin riski laillisuudelle ja asianmukaisuudelle on se, että edunsaajat ilmoittavat menoilmoituksissaan todellista suurempia menoja eikä tätä kyetä estämään tai myöhemmin havaitsemaan ja korjaamaan komission valvontajärjestelmien avulla (menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot, asiakirjoihin perustuvat tarkastukset ennen korvauksen suorittamista ja jälkitarkastukset).

7.11. Riski, että edunsaajat ilmoittavat kustannukset todellista suurempina, johtuu laajalti sovellettavan sääntelykehyksen edellyttämiin rahoitusjärjestelmiin luonnostaan kuuluvasta monimutkaisuudesta. Rahoitusjärjestelmät perustuvat todellisten kustannusten korvaamiseen. Siitä johtuvat virheet voidaan pääasiassa havaita tekemällä tarkastuksia sekä paikan päällä että asiakirjoja tarkastelemalla. Komissio on tästä syystä mukauttanut sisäistä valvontajärjestelmäänsä, jotta menojen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus voidaan nykyistä paremmin varmistaa monivuotisella tasolla. Se on lisännyt tarkastusten määrää ja varsinkin kattavuutta talousarvion suhteen (ks. myös vastaukset kohtiin 7.15 ja 7.16, 7.20 ja 7.21, 7.26 ja 7.29).

Monivuotisen tarkastusohjelman vaikutus kasvaa asteittain nelivuotisella täytäntöönpanokaudella.

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen sisältö

7.12. Erityisarvio ⁽⁵⁾ perustuu:

- a) Tilien perustana olevien toimien tapahtumatarkastukseen ⁽⁶⁾, johon poimittiin 180 maksua sisältävä edustava tilastollinen otos komission maksuista ⁽⁷⁾ vuodelta 2007

⁽⁵⁾ Tämän vuosikertomuksen kymmenennessä luvussa käsitellään tutkimusmenoja, jotka kuuluvat yritystoiminnan toimintalohkoon.

⁽⁶⁾ Tarkastetaan laskut ja muu todentava aineisto. Komissiolle menojen korvaamista varten esitetyt menoilmoitukset liittyvät lähinnä henkilöstömenoihin ja välillisiin kustannuksiin sekä matkakuluihin, kulutustarvikkeita koskeviin kuluihin ja muihin välittömiin kustannuksiin.

⁽⁷⁾ Otos koostuu 59 ennakkomaksusta, jotka komissio suoritti edunsaajille avustussopimuksen perusteella (39 kuudennen puiteohjelman maksua, 13 seitsemännen puiteohjelman maksua, yksi Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin liittyvä maksu ja kuusi muuta maksua); 12 maksusta, joita ei tarkoitettu hankkeisiin vaan esimerkiksi hanke-ehdotuksia arvioivien ulkoisten asiantuntijoiden laskuttamien palveluiden maksamiseen; sekä 109 väli- ja loppumaksusta (85 kuudennen puiteohjelman maksua, 11 viidennen puiteohjelman maksua, kuusi Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin liittyvää maksua, yksi Euroopan laajuisiin energiaverkkoihin liittyvä maksu ja kuusi muuta maksua).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- b) tarkastettavaksi poimittujen valvontajärjestelmien osatekijöiden toiminnan arviointiin
- i) menoilmoitusten tarkastamiseen asiakirjojen perusteella ennen kuin energian ja liikenteen pääosasto korvaa menot
- ii) menoilmoituksia koskeviin tarkastuslausuntoihin
- iii) menoilmoitusten jälkitarkastuksiin.

7.13. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toteutti aiempien huomautustensa perusteella seuranta seuraavien aiheiden osalta:

- a) varainhoitovuoden 2005 tarkastuslausumassa esiin tuodut keskeiset virheet
- b) puutteet menoilmoitusten varmentamisjärjestelmässä
- c) komission edunsaajille suorittamien maksujen toistuva viivästyminen.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

7.14. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastetuista maksuista poimimansa otoksen virhetason laillisuuden ja/tai asianmukaisuuden osalta olennaiseksi. Yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastuksen tuloksista on esitetty **taulukossa 7.1 ja liitteessä 7.1**.

Taulukko 7.1 – Tapahtumatarkastuksen tulokset

Maksutyyppe	Kvantitatiivisesti ilmaistava virhe	Vain i-kvantitatiivisesti ilmaistava virhe	Korvattu määrä oikea, mutta menettelyt puutteelliset	Virheellisiä maksuja yhteensä	Virheettömien maksujen lukumäärä	Yht.
Ennakkomaksut	0	0	8	8	51	59
Väli- ja loppumaksut	61	6	10	77	32	109
Muut	0	0	1	1	11	12
Yhteensä	61	6	19	86	94	180

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.15. Taulukosta käy ilmi, että tilintarkastustuomioistuimen otoksessa oli 86 maksua, joissa havaittiin virhe (48 prosenttia maksuista). Useimmat virheet johtuvat siitä, että komissio on korvannut edunsaajien menoilmoituksissaan todellista suurempina ilmoittamia tukikelpoisia kuluja.

7.16. Pääasialliset virhetyyppit olivat:

- a) tukikelpoisia henkilöstömenoja ja välillisiä kustannuksia ilmoitettiin todellista suurempina (45 prosenttia virheistä)
- b) ilmoitettiin tukeen oikeuttamattomia muita menoja (20 prosenttia virheistä)
- c) ilmoitettujen menojen perusteeksi ei esitetty asianmukaista todentavaa aineistoa (16 prosenttia virheistä)
- d) ilmoitettiin talousarviossa olevia määriä todellisten menojen sijasta (6 prosenttia virheistä)
- e) ilmoitettiin menoja, jotka eivät liittyneet hankkeeseen (13 prosenttia virheistä).

7.17. Ei-kvantitatiivisesti ilmaistavien virheiden kohdalla on kyse siitä, että ei ole noudatettu jotakin maksuedellytystä, mistä aiheutuu suora taloudellinen vaikutus. Sen tarkkaa määrää ei voida määrittää, koska ilmoitetun menon perustaksi ei ole esitetty tarvittavaa todentavaa aineistoa. Esimerkkinä mainittakoon tapaus, jossa tarkastuksen kohteena ollut edunsaaja ei kyennyt esittämään asianmukaista todentavaa aineistoa ilmoittamiensa menojen perusteeksi, mikä oli avustussopimuksen ehtojen vastaista. Olennaisten todentavien asiakirjojen puuttuessa virheen vaikutusta ei voida ilmaista määrällisesti.

7.18. Tapaukset, joissa menettelyt olivat puutteellisia, liittyvät lähinnä tarkastushavaintoihin, jotka koskevat menoilmoitusten varmentamisjärjestelmän ongelmia (ks. kohdat 7.31–7.33) ja komission edunsaajille suorittamien maksujen viivästymistä (ks. myös *liite 7.2*).

7.19. Virheitä esiintyi silloin, kun säädöskehys oli monimutkainen ja tukikelpoisuuskriteereitä oli lukuisia. Keskeisiin sopimusvelvoitteisiin kuuluu, että edunsaajat voivat ilmoittaa ainoastaan todellisia tukikelpoisia kuluja, jotka olivat välttämättömiä hankkeen toteutumiselle. Yhteistä useimmille tilintarkastustuomioistuimen havaitsemille virhetapauksille on se, että tätä vaatimusta ei ole noudatettu.

KOMISSION VASTAUKSET

7.15 ja 7.16. Komission omissa tarkastuksissa on vahvistettu toistuvasti ilmenevien virheiden olennainen määrä. Kyseiset virheet liittyvät etupäässä siihen, että edunsaajat ilmoittavat tukikelpoiset kustannukset todellista suurempina, kuten tutkimusasioita käsittelevien pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa on yksityiskohtaisesti selvitetty.

Ratkaistakseen tämän ongelman komissio on lisännyt merkittävästi jälkitarkastuksia yhteisen tarkastusstrategian puitteissa (ks. myös vastaus kohtaan 7.11).

7.18. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä tarkastuslausunnoissa havaituista puutteellisuuksista. Se onkin käynnistänyt korjaavia toimia (ks. vastaukset kohtiin 7.32 ja 7.33).

Tarkastuslausuntojen on kuitenkin jo osoitettu vaikuttavan ennaltaehkäisevästi. Ne ovat vähentäneet virhetasoa kuudennessa puiteohjelmassa merkittävästi verrattuna viidenteen puiteohjelmaan, jolloin tarkastuslausuntoja ei edellytetty.

Kaikki tutkimusasioita käsittelevät pääosastot ovat lisänneet ajoissa tehtyjen maksujen suhteellista osuutta. Asiaa seurataan tarkasti ja siihen kiinnitetään erittäin paljon huomiota, jotta lisäparannuksia saadaan aikaan.

7.19. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että sovellettava säädöskehys ja noudatettavat tukikelpoisuuskriteerit ovat liian monimutkaisia. Monimutkaisuus on myös tärkein syy komission omissa tarkastuksissa havaittuihin virheisiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.20. Tilintarkastustuomioistuimen maksuista poimimaan otokseen sisältyi useita suuria edunsaajia, joista jokainen osallistuu lukuisiin EU-hankkeisiin. Näillä edunsaajilla on yleensä monimutkaiset kirjanpito- ja hallintojärjestelmät. Tämän vuoksi säännöissä on tiettyä joustavuutta (esimerkiksi hankkeen henkilöstömenojen laskemiseen voi käyttää keskimääräisiä kustannuksia), mikä ei kuitenkaan saa johtaa siihen, että lasketut määrät ovat merkittävästi suurempia kuin todelliset menot.

7.21. Nämä edunsaajat voivat käyttää keskimääräisiin kustannuksiin perustuvaa menetelmää kaikkiin menoilmoituksiinsa. Jos heidän kohdallaan havaitaan virheitä, on siis olemassa riski, että komissio on aiheuttomasti korvannut merkittäviä määriä tukeen oikeuttamattomia menoja.

7.22. Esimerkiksi erään suuren edunsaajan (tilintarkastustuomioistuimen otoksessa viisi tapahtumaa) osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että henkilöstömenojen ja välillisten kustannusten laskemiseen käytetyn menetelmän vuoksi tukikelpoiset menot oli ilmoitettu noin 10 prosenttia todellista suurempina. Toisen suuren edunsaajan (tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kaksi hanketta) menoilmoituksia varten käyttämä keskimääräisiin kustannuksiin perustuva menetelmä johti tukikelpoisten menojen ilmoittamiseen 5–6 prosenttia todellista suurempina.

Seuraamukset

7.23. Laajennettu seuraamusjärjestelmä oli yksi pääasiallisista korjaavista toimista, jotka otettiin käyttöön kuudennen puiteohjelman myötä vuonna 2002 ⁽⁸⁾. Komissio ei ole soveltanut lainkaan seuraamuksia kuudennen puiteohjelman aikana. Edunsaajat saattavat siis esittää menoilmoituksensa komissiolle tietäen, että menojen ilmoittamisesta todellista suurempina koituu heille käytännössä enintään se riski, että he voivat joutua maksamaan takaisin ne varat, joka vastaavat liian suurena ilmoitettua osuutta. Edunsaajat eivät joudu maksamaan ylimäärästä korkoa eikä heille aiheudu muita taloudellisia seuraamuksia.

⁽⁸⁾ Sen lisäksi, että komissio perii ylimäärän takaisin, sillä on valtuudet vaatia korvausta (sopimussakko) edunsaajalta, jonka todetaan ilmoittaneen tukikelpoiset menot todellista suurempina ja saaneen siten aiheuttomasti EU-varoja. Jos edunsaajan todetaan rikkoneen sopimusehtoja toistuvasti, häneen saatetaan soveltaa myös kiinteämääräisiä taloudellisia seuraamuksia.

KOMISSION VASTAUKSET

7.20 ja 7.21. Edunsaajat voivat käyttää keskimääräisiä henkilöstömenoja, jos tämä on niiden tavanomaisten tilinpitokäytäntöjen mukaista.

Jotta voitaisiin tehokkaasti käsitellä riskejä, jotka tilintarkastustuomioistuin on tuonut esiin kohdassa 7.21, kuudennen puiteohjelman mukainen yhteinen tarkastusstrategia kattaa kaikki kuudennen puiteohjelman 200 suurinta osallistujaa, jotka saavat yhteensä 40 prosenttia kuudennen puiteohjelman kokonaisbudjetista.

Lisäksi ekstrapolaatio niihin sopimuksiin, joita ei tarkasteta, rajoittanee sitä riskiä, että merkittäviä määriä aiheuttomasti korvattuja tukeen oikeuttamattomia menoja jäisi komission toimesta perimättä takaisin.

Jos edunsaaja käyttää keskimääräisiä lukuja, tällöin ilmoitetut kustannukset saattavat luonteeltaan erota todellisista kustannuksista. Komission on tutkittava poikkeamat sekä ylös- että alaspäin riittävän laajasta otannasta voidakseen kohtuullisella tavalla arvioida keskimääräisten lukujen täsmällisyyttä. Komissio ja tilintarkastustuomioistuin harkitsevat parhaillaan tapahtumatestauksen käyttöä keskimääräisiä menoja käyttävien edunsaajien kohdalla.

Seitsemättä puiteohjelmaa varten komissio on ottanut käyttöön järjestelmän, jossa edunsaajan keskimääräisten menojen laskentamenetelmän ennakkovarmennuksesta annetaan tarkastuslausunto. Järjestelmä koskee ennen kaikkea suuria edunsaajia. Ennakkovarmennuksesta annettavaa tarkastuslausuntoa koskevan järjestelmän käytännön toteutusta viimeistellään parhaillaan.

7.22. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien toisen edunsaajan tapauksessa nämä ongelmat on erikseen havaittu komission valvonta-järjestelmässä. Kumpikin tapaus on nyt tiukassa seurannassa.

7.23. Komissio soveltaa erilaisia seuraamuksia:

Tärkein sopimussuhteeseen perustuva seuraamus on sopimusten irtisanominen, jos sopimusvelvoitteita rikotaan. Se oli käytössä jo edellisissä puiteohjelmissa.

Kuudennessa puiteohjelmassa komissio otti käyttöön mahdollisuuden soveltaa sopimussakkoja. Sopimussakkojen vaatiminen kuuluu tarkastusstrategiaan, ja sen mukaan sopimussakkoja on sovellettava kaikissa tapauksissa, joissa seurantatarkastuksissa paljastuu, että sopimuspuoli ei ole korjannut edellisissä tarkastuksissa havaittuja virheitä. Kuudennen puiteohjelman tarkastusstrategian toteuttaminen aloitettiin vuonna 2007, ja ensimmäiset seurantatarkastukset järjestetään vuoden 2008 kuluessa. Sopimussakkoja sovelletaan tuloksista riippuen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valvontajärjestelmien arviointi

7.24. Komissio soveltaa hankkeiden elinkaaren kussakin vaiheessa erilaisia valvontamenettelyjä alentaakseen säännönvastaisen maksujen riskiä (*kaavio 7.2*):

- a) Valintamenettelyihin sovelletaan valvontamenettelyjä, joilla pyritään varmistamaan avustusten myöntäminen tukikelpoisille edunsaajille ehdotusten ansioiden perusteella.
- b) Edunsaajille suoritettaviin maksuihin kohdistetaan tarkastuksia, joiden tarkoituksena on minimoida aiheettomien maksujen riski.

7.25. Tilintarkastustuomioistuin arvioi menoilmoituksiin kohdistettavat asiakirjoihin perustuvat tarkastukset, jotka suoritetaan ennen kuin energian ja liikenteen pääosasto korvaa asianomaiset menot, sekä komission toimittamat korvattujen menojen jälkitarkastukset. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka luotettavasti tarkastuslausuntoihin perustuvalla järjestelmällä voidaan saada varmuus menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tuloksia koskeva yhteenveto on esitetty *liitteessä 7.1*.

Menoilmoitusten tarkastaminen asiakirjojen perusteella ennen menojen korvaamista

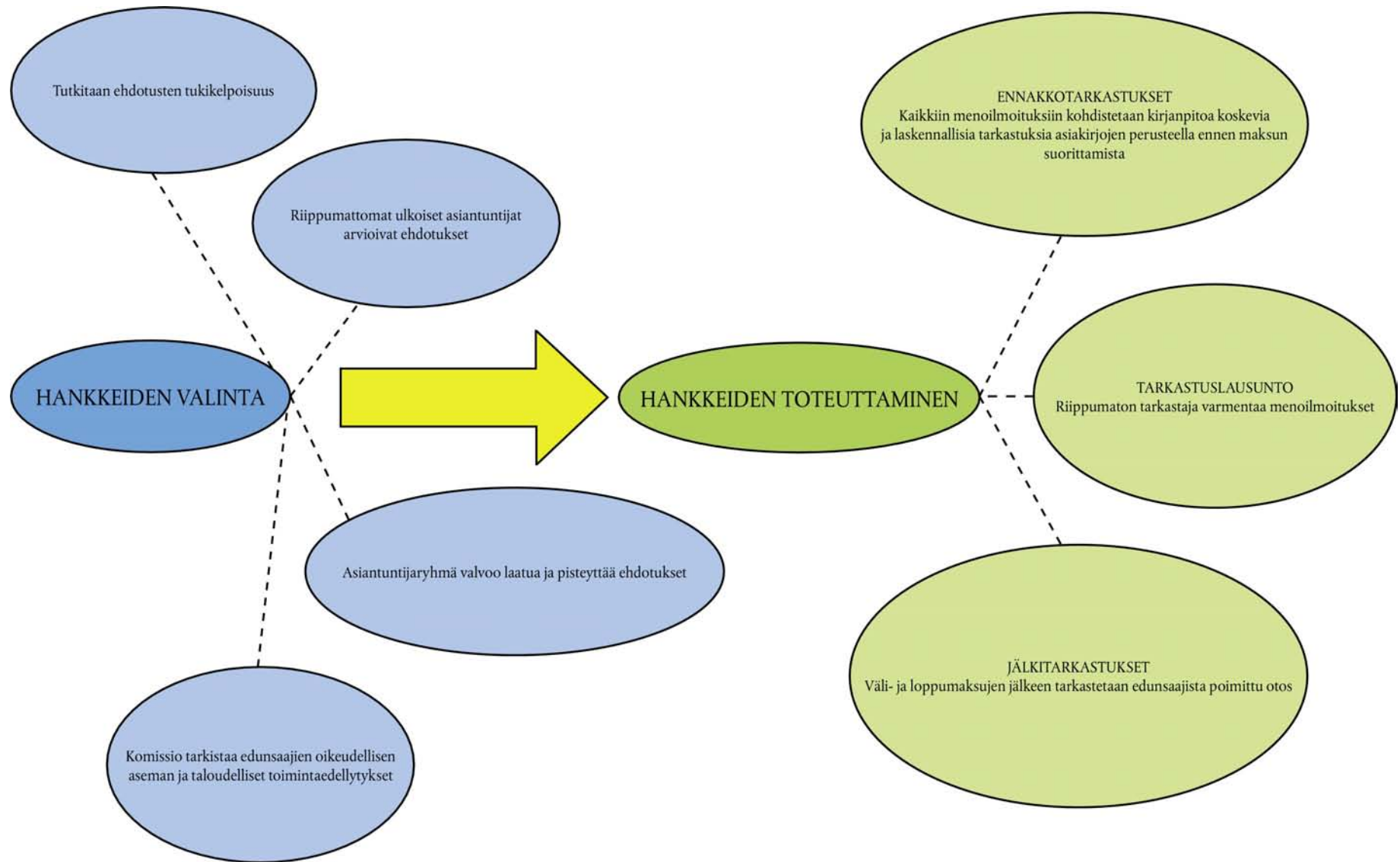
7.26. Komissio tekee kirjanpitoa koskevia ja laskennallisia tarkastuksia varmistaakseen, että menoilmoitukset ja tarkastuslausunnot on esitetty avustussopimusta noudattaen. Joskus komissio saattaa ulottaa tarkastukset kattamaan yksittäisiä menoeriä, jotka se tarkistaa edunsaajalta pyytämiensä, esimerkiksi laskuissa ja palkkakuiteissa olevien, lisätietojen avulla.

7.27. Tilintarkastustuomioistuin tutki energian ja liikenteen pääosaston toimittamia tarkastuksia varten laaditut ohjeet ja menettelyt sekä pääosaston soveltamat raportointi- ja seuranta-menettelyt. Tilintarkastustuomioistuin testasi tarkastusten toimintaa poimimalla tapahtumatarkastukseen 15 maksua ⁽⁹⁾ energian ja liikenteen pääosastolta.

7.26. Sovelletavan sääntelykehiksen edellyttämiin rahoitusjärjestelmiin luonnostaan kuuluva monimutkaisuus rajoittaa sitä, kuinka paljon asiakirjoihin perustuvia tarkastuksia voidaan kohtuudella tehdä ennen menon korvaamista. Tästä syystä komissio on lisännyt merkittävästi jälkitarkastuksia ja ottanut käyttöön yhteisen tarkastusstrategian (ks. myös vastaus kohtaan 7.11).

⁽⁹⁾ Korvauksista kahdeksan koski tutkimusta ja seitsemän Euroopan laajuisia verkkoja.

Kaavio 7.2 – Tutkimuksen puiteohjelmat – Keskeiset valvontamenettelyt



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.28. Energian ja liikenteen pääosastolla on yksityiskohtaiset ohjeet, jotka kattavat muun muassa otantaan sovellettavan lähestymistavan ja menettelyt perusteellisten tarkastusten suorittamista varten. Energian ja liikenteen pääosastolla on käytössä myös kirjalliset menettelyt ja vakioidut tarkistuslistat.

7.29. Energian ja liikenteen pääosastossa asiakirjojen perusteella tehtäviä tarkastuksia koskevien raportointi- ja seuranta järjestelyjen tilanne ei ole muuttunut tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2006 esittämistä havainnoista. Kyseisten järjestelyjen avulla tuotetaan ainoastaan yhteenvetotietoja hyväksytyistä tai hylätyistä menoista, eivätkä ne sisällä sellaisia virhetyppeihin ja -tasoihin liittyviä yksityiskohtaisia tietoja, joiden pohjalta voitaisiin soveltaa kohdennettua lähestymistapaa.

7.30. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhden tapauksen (tutkimukseen liittyvä korvaus edunsaajalle), joissa tarkastukset eivät olleet toimineet tyydyttävällä tavalla. Edunsaaja oli käyttänyt menoilmoituksessaan henkilöstömenoista talousarviossa esitettyjä lukuja todellisten määrien sijasta, mikä johti menojen ilmoittamiseen 16 prosenttia todellista suurempina. Tämä olisi voitu havaita uskottavuustarkastuksilla ennen maksun hyväksymistä.

Menoilmoituksista annettavat tarkastuslausunnot

7.31. Tilintarkastustuomioistuin vertasi testaustuloksiaan tarkastuslausuntoihin, jotka oli annettu edunsaajan luona tarkastetun 62 tapahtuman osalta.

7.32. Tapauksista 32:ssa (52 prosentissa) tarkastaja oli antanut lausunnon, joka ei sisältänyt huomautuksia, kun taas tilintarkastustuomioistuin havaitsi menoilmoituksissa vakavia virheitä. Tämä vahvistaa tilintarkastustuomioistuimen aiemman havainnon, jonka mukaan kyseisellä valvontamenettelyllä ei aina saada riittävää varmuutta menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

7.33. Koska kuudennen puiteohjelman monimutkaisia rahoitusta koskevia sääntöjä voidaan tulkita eri tavoin, edunsaajat ja lausunnon antavat tarkastajat ovat epävarmoja (etenkin henkilöstömenojen ja välillisten kustannusten) tukikelpoisuudesta. Sääntöjen tulkinnanvaraisuus ja se, ettei kuudennen puiteohjelman yhteydessä ole käytössä pakollista tarkastuslausuntomallia, vähentävät yhä tämän valvontajärjestelmän keskeisen osatekijän tehokkuutta. Niiden toimenpiteiden, joihin komissio on ryhtynyt tarkastuslausuntojen laadun parantamiseksi seitsemännen puiteohjelman yhteydessä (esimerkiksi pakolliset menettelyt ja raportointi), soveltaminen on vasta alkutekijöissään.

KOMISSION VASTAUKSET

7.29. Nykyinen valvontastrategia on merkittävästi vähentänyt asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten käyttöä. Valvontajärjestelmiä on vahvistettu merkittävästi, kun kuudennessa puiteohjelmassa on otettu käyttöön tarkastuslausunnot ja jälkitarkastuksia on tehostettu kuudennen puiteohjelman tarkastusstrategian myötä. Jälkitarkastusten tulosten perusteellinen analyysi antaa riittävästi tietoa virhelajeista ja virhetasosta. Kaikki tutkimusasioita käsittelevät pääosastot ovat ilmoittaneet tästä omista vuotuisissa toimintakertomuksissaan.

7.30. Komissio korjaa virheen antamalla perintämääräyksen.

7.32 ja 7.33. Komissio on samaa mieltä siitä, että kuudennen puiteohjelman tarkastuslausuntojen luotettavuus ei ole täysin tyydyttävä, kun otetaan huomioon tarkastuksissa todettujen jäljellä olevien virheiden määrä. Kuudennessa puiteohjelmassa havaittujen virheiden kokonaistaso on kuitenkin alhaisempi kuin viidennessä puiteohjelmassa ilmoitetuissa menoissa, joista tarkastuslausuntoa ei annettu. Tämä osoittaa, että tarkastuslausunnot lisäävät ilmoitettujen menojen oikeellisuutta.

Kuudennessa puiteohjelmassa ei ole käytössä mitään pakollista tarkastuslausuntomallia. Ehdotettua mallia on kuitenkin käytetty suurimmassa osassa toimitettuja tarkastuslausuntoja.

Seitsemännessä puiteohjelmassa komissio on edelleen parantanut tarkastuslausuntojen luotettavuutta käyttämällä nk. sovittuja menettelyjä, joissa esitetään yksityiskohtaisesti tarkastustyö, joka tarkastusviranomaisten on tehtävä, ja kannustamalla hankkimaan kustannuslaskentamenetelmästä vapaaehtoisesti tarkastuslausunto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission toimittamat tilien jälkitarkastukset

7.34. Tilintarkastustuomioistuimen aiemmin esittämä arvostelu on otettu huomioon, ja jälkitarkastukset kattoivat vuonna 2007 entistä suuremman osan menoista (**taulukko 7.2**). Kesken olevien tarkastusten määrän vähentämiseksi ja liian suurina ilmoitettujen määrien perimiseksi takaisin ilman kohtuuttomia viivytyksiä on kuitenkin ponnisteltava edelleen.

7.35. Tarkastustulosten jakaminen tutkimusalan pääosastojen kesken oli vielä puutteellista, sillä ne ylläpitivät yhä paikallisia it-välineitä viemättä tuloksia automaattisesti komission keskitettyyn tarkastusten seurantajärjestelmään.

7.36. Tutkimusalan pääosastot alkoivat vuonna 2007 soveltaa kuudennen puiteohjelman osalta yhteistä jälkitarkastusstrategiaa, jonka tarkoituksena on saada aiempaa suurempi varmuus menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

7.37. Strategiaan kuuluu useita aloitteita, jotka todennäköisesti tehostavat asianomaisen valvontamenettelyn toimintaa. Tällaisia ovat muun muassa yhteiset riskikriteerit ja otantamenetelmät. Niissä on otettu erityisesti huomioon suuret edunsaajat. Lisäksi strategian myötä on parannettu laadunvalvontamenettelyjä, perustettu työryhmä huolehtimaan tarkastustulosten jakamisesta, laadittu yhteistä tarkastuskäsikirjaa, koottu yhteisiä tarkastustii-mejä sekä pidetty kuukausittaisia koordinoitkokouksia, joissa keskustellaan tietyistä tapauksista ja hyväksytään yhteisiä kantoja.

7.34. Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot ovat merkittävästi lisänneet tarkastustoimintaa vuonna 2007 ja ovat saavuttaneet vuotuiset tavoitteensa.

Tarkastuksia lisättiin vuonna 2007, ja nyt huomiota kiinnitetään havaittujen virheiden korjaamiseen. Tutkimusasioita käsittelevät pääosastot pyrkivät aktiivisesti parantamaan seurantavälineitä ja antavat entistä tarkempia hallintoon ja varainhoitoon liittyviä ohjeita. Tämän odotetaan parantavan perintämenettelyjen tehoa ja loppuun saattamista (myös ekstrapolaation ja tilintarkastustuomioistuimen havaintojen seurannan kautta).

7.35. Tarkastusten tuloksia koskevat tiedot pyritään määrätietoisesti jakamaan tehokkaalla tavalla. Yhteinen tarkastustulosten tietokanta on toiminut toukokuusta 2008, ja sen tarkoituksena on jakaa tietoja tutkimusasioita käsittelevien pääosastojen kesken.

Viidennen ja kuudennen puiteohjelman tarkastuksia koskevat tiedot on nyt siirretty komission keskitettyyn tarkastusten seurantajärjestelmään, ja työtä tehdään sen varmistamiseksi, että uudet tarkastustiedot siirretään automaattisesti kaikista tutkimusasioista käsittelevien pääosastojen käyttämistä paikallisista tietotekniikkavälineistä.

Taulukko 7.2 – Vuosina 2005–2007 päätökseen saadut tutkimuksen puiteohjelmiin liittyvien tilien jälkitarkastukset

Pääosasto	Päätökseen saadut tarkastukset			Tarkastettujen osuuksien määrä			Voimassa olevien sopimusten määrä			Tarkastettujen osuuksien arvo (miljoonaa euroa)			Voimassa olevien opimusten arvo (miljoonaa euroa)			Tarkastusten perusteella komission hyväksi tehty tukeen oikeuttamattomien menojen oikaisut						Tarkastettujen osuuksien arvo/voimassa olevien sopimusten arvo (%)		
	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005	2006	2007	2005		2006		2007		2005	2006	2007
																Arvo (milj. euroa)	Tarkastettujen sopimusten osuus sopimusten arvosta (%)	Arvo (milj. euroa)	Tarkastettujen sopimusten osuus sopimusten arvosta (%)	Arvo (milj. euroa)	Tarkastettujen sopimusten osuus sopimusten arvosta (%)			
Energian ja liikenteen PO ⁽¹⁾	16	69	126	20	100	188	1 099	1 166	294	21,49	66,48	73,08	899,46	929,55	1 063,30	0,85	3,9	5,47	8,2	3,70	5,1	2,4	7,2	6,9
Tietoyhteiskunnan ja viestintän PO ⁽²⁾	30	80	143	72	192	339	1 520	1 415	1281	32,61	79,45	167,67	1 809,00	1 889,00	2 022,00	2,57	7,9	3,59	4,5	6,86	4,1	1,8	4,2	8,3
Yritys- ja teollisuustoiminnan PO ⁽³⁾	1	44	108	8	69	127	1 672	2 369	224	22,28	28,66	29,67	305,75	1 179,00	332,11	1,38	6,2	0,64	2,2	0,78	2,6	7,3	2,4	8,9
Tutkimuksen PO ⁽²⁾	23	151	305	35	198	565	8 906	12 070	9441	38,25	58,68	293,40	5 032,43	6 663,85	4 713,16	0,72	1,9	3,47	5,9	4,81	1,6	0,8	0,9	6,2
Yhteensä	70	344	682	135	559	1 219	13 197	17 020	11 240	114,63	233,26	563,82	8 046,64	10 661,41	8 130,57	5,52	4,8	13,18	5,6	16,15	2,9	1,4	2,2	6,9

⁽¹⁾ Lukuun ottamatta Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon kuuluvia hankkeita. Vuosilta 2005 ja 2006 luvuissa on otettu huomioon kaikki pääosaston tarkastamat (tutkimuksen alan ja muiden alojen) ohjelmat.

⁽²⁾ Tarkastettujen osuuksien arvo sisältää kaikki (EU:n ja osallistujan) menot.

⁽³⁾ Vuosilta 2005 ja 2006 luvuissa on otettu huomioon kaikki pääosaston tarkastamat (tutkimuksen alan ja muiden alojen) ohjelmat.

Lähde: Komission toimittamat tiedot.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.38. Strategian avulla on myös tarkoitus parantaa menoilmointusten varmentamismenettelyjä auttamalla jatkossakin edunsaajia ja lausunnon antavia tarkastajia sekä kehittämällä kustannuslaskentamenetelmien ennakkotarkastuksiin perustuvien tarkastuslausuntojen antamista seitsemännen puiteohjelman yhteydessä.

7.39. Tämä uusi strategia muodostaa hyvän pohjan tilintarkastustuomioistuimen yksilöimien ongelmien ratkaisemiselle, mutta sen mahdolliset hyödyt toteutuvat vain, jos sitä sovelletaan täysimääräisesti ja tehokkaasti vuodesta 2008 alkaen.

Yleiset päätelmät ja suositukset

7.40. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tekemänsä tarkastustyön perusteella, että tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän maksujen virhetaso oli vuonna 2007 laillisuuden ja/tai asianmukaisuuden osalta olennainen.

7.41. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän valvontajärjestelmät ovat osittain tehokkaita.

7.42. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee jälleen, että yksinkertaistetaan ja selkeytetään sääntöjä, joita edunsaajien on sovellettava menoja laskiessaan ja ilmoittaessaan. Olisi suotavaa mahdollisuuksien mukaan lisätä kertaluonteiseen korvaukseen perustuvaa rahoitusta ja ottaa käyttöön rahoitusjärjestelmä, joka kytkeytyy tuloksiin eikä niinkään panokseen.

7.43. Nykyisen rahoitusjärjestelmän, jossa menot korvataan edunsaajien tekemien ilmoitusten perusteella, yhteydessä komission olisi:

- a) korjattava maksuissa toistuvasti ilmenevät virheet hyödyntämällä tehokkaasti kuudennen puiteohjelman sääntöjen mukaisia seuraamusmekanismeja (kohdat 7.14–7.23)
- b) huolehdittava siitä, että asiakirjoihin perustuvat tarkastukset, jotka tehdään ennen maksujen suorittamista edunsaajille, toimitetaan huolellisesti, sekä analysoitava havaitut virheet entistä paremmin (kohdat 7.26–7.30)

KOMISSION VASTAUKSET

7.39. Kuudetta puiteohjelmaa koskevan yhteisen tarkastusstrategian toteutus on täydessä vauhdissa. Ensimmäiset näkyvät tulokset saatiin jo vuonna 2007 (ks. myös vastaukset kohtiin 7.15 ja 7.16, 7.20 ja 7.21, 7.26 ja 7.29).

7.40 ja 7.41. Komission valvontastrategialla pyritään havaitsemaan ja korjaamaan virheet siten, että kun se pannaan kokonaisuudessaan täytäntöön neljän vuoden kuluessa, strategialla varmistetaan, että jäännösvirhesuhde (korjaamatta jäävät virheet) on olennaisuusrajan alapuolella, kuten tutkimusasioita käsittelevien pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa on yksityiskohtaisesti kuvattu.

7.42. Komissio on samaa mieltä siitä, että tukikelpoisiin menoihin liittyviä kysymyksiä on edelleen yksinkertaistettava erityisesti henkilöstömenojen ja välillisten kustannusten osalta. Komissio kiinnittää huomiota seitsemännen puiteohjelman oikeudellisiin rajoituksiin ja vaikeuteen määritellä edustavia kertaluonteisia ja kiinteitä määriä.

Seitsemännessä puiteohjelmassa käyttöön otettu kustannuslaskentamenetelmästä ennakkoon annettava tarkastuslausunto on jo merkittävästi yksinkertaistanut menettelyjä. Komissio viittaa kysymyksiin, joita on käsitelty kohtiin 7.20 ja 7.21 annetussa vastauksessa.

Komissio on valmis käymään keskustelua tilintarkastustuomioistuimen ja muiden sidosryhmien kanssa vaihtoehtoisten rahoitusjärjestelyjen kehittämisestä tulevaisuudessa (kuten kiinteistä määristä ja tuloksiin perustuvasta rahoituksesta).

7.43.

- a) Kuudennen puiteohjelman mukainen tarkastusstrategia on suunniteltu käsittelemään maksuissa toistuvasti ilmeneviä virheitä. Seuraamukset ja erityisesti sopimussakot ovat osa vuodesta 2007 alkaen toteutettua tarkastusstrategiaa.
- b) Ennakkovarmennusta on vahvistettu kuudennessa puiteohjelmassa huomattavasti verrattuna aiempiin puiteohjelmiin ottamalla käyttöön tarkastuslausunnot.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- c) autettava jatkossakin edunsaajia ja lausunnon antavia tarkastajia menoilmoitusten varmentamisprosessissa ja huolehdittava siitä, että seitsemännen puiteohjelman menoilmoitusten varmentamista kehitetään vaikuttavalla tavalla (kohdat 7.31–7.33)

- d) sovellettava edelleen kuudennen puiteohjelman yhteydessä jälkitarkastuksiin perustuvaa yhteistä tarkastusstrategiaa etenkin kehittämällä yhteisiä hallintotietojärjestelmiä sekä hyödyntämällä tarkastustuloksia oikea-aikaisesti ja tehokkaasti (kohdat 7.34–7.39).

Menoilmoitusten tarkastaminen paikan päällä tehtävillä tarkastuksilla on edelleen varmennusstrategian kulmakivi, ja se antaa olennaista tietoa tehdyistä virheistä. Siitä syystä komissio on lisännyt jälkitarkastuksia kuudennen puiteohjelman yhteydessä käyttöön otetussa tarkastusstrategiassa. Tarkastuksia ja toimenpiteitä havaittujen virheiden korjaamiseksi on lisätty strategiassa huomattavasti. Toimenpiteet ovat tehokas vaihtoehto tilintarkastustuomioistuimen suosittelemille toimenpiteille.

- c) Useita toimia on toteutettu kuudennen puiteohjelman tarkastuslausuntojen laadun parantamiseksi. Tällaisia ovat edunsaajille ja lausuntoja antaville tarkastajille annetut ohjeet, erityisen työryhmän perustaminen käsittelemään tarkastuslausuntoja sekä lausuntoja antavien tarkastajien osallistuminen seminaareihin ja koulutukseen.

Seitsemännessä puiteohjelmassa komissio on parantanut tarkastuslausuntojen luotettavuutta käyttämällä nk. sovittuja menettelyjä, joissa esitetään yksityiskohtaisesti tarkastustyö, joka tarkastajan on tehtävä.

Komissio kannustaa myös hankkimaan vapaaehtoisesti kustannuslaskentamenetelmästä tarkastuslausunnon parhaillaan viimeisteltävien täytäntöönpanotoimenpiteiden mukaisesti.

- d) Edelleen tehdään työtä sen eteen, että tarkastustulokset voidaan toteuttaa tehokkaasti ja oikea-aikaisesti. Suoriteperusteisia kirjanpito menetelmiä (ABAC) käytetään tarkastusten seurannassa, samoin kuin perintämääräyksiä ja korvausvaatimuksia.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Tarkastuslausumissa esitettyjen keskeisten huomautusten seuranta

7.44. Tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisissa tarkastuslausumissa esitettyjen keskeisten huomautusten seurannan tuloksista esitetään yhteenveto **liitteessä 7.2**.

7.44. Ks. komission vastaukset liitteessä 7.2.

Euroopan laajuisista liikenneverkoista (TEN-T) annetun erityiskertomuksen nro 6/2005 seuranta

7.45. Euroopan laajuisista liikenneverkoista (TEN-T) annetussa erityiskertomuksessa nro 6/2005 ⁽¹⁰⁾ yksilöitiin puutteita, jotka

⁽¹⁰⁾ EUVL C 94, 21.4.2006.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

liittyivät muun muassa rahoituksen kohdentamiseen sekä hankkeiden valintaan ja seurantaan. Tilintarkastustuomioistuimien suositeli, että komissio:

- a) keskittäisi rahoitusta niihin hankkeiden osiin, joiden euroopalainen lisäarvo on suurin, asettamalla rajat ylittävät hankkeet etusijalle ja suurentamalla rahoitusosuuksia
- b) soveltaisi rahoitettavien hankkeiden valinnassa entistä tiukemmin entistä tehokkaampaa ja avoimempaa arviointimenettelyä
- c) toteuttaisi entistä tiukempaa hankeseurantaa.

7.46. Komission toimet noudattelevat osin tilintarkastustuomioistuimen suosituksia.

7.47. Rajat ylittävien hankkeiden rahoitustuen enimmäismäärä on uudessa asetuksessa korotettu 30 prosenttiin ja rahoituksen vähimmäismäärä on nostettu yhdestä miljoonasta 1,5 miljoonaan euroon.

7.48. Hankkeiden valintaan käytettävää arviointimenettelyä on parannettu lisäämällä ulkoisten asiantuntijoiden käyttöä ja laatimalla hakijoille ohjeita.

7.49. Seurantaa on kehitetty tekemällä järjestelmällisesti tarkastuksia paikalla ja ottamalla käyttöön yhtenäinen hanketietokanta. Komissio on selkeyttänyt "selvitysten" ja "töiden" määritelmää, kuten tilintarkastustuomioistuimien ehdotti, mutta se ei ole yhdenmukaistanut töiden kuvauksen rakennetta eikä vakioinut teknistä ja rahoitukseen liittyvää raportointia.

7.49. Valmistellessaan uutta rahoituspäätösmallia uudelle ohjelmakaudelle 2007–2013 komissio ja Euroopan laajuisten liikenneverkkojen (TEN-T) toimeenpanovirasto kiinnittivät erityistä huomiota kaikkien sellaisten tekijöiden parantamiseen, joiden avulla TEN-T-ohjelmasta rahoitettujen toimien teknistä ja rahoitukseen liittyvää raportointia voidaan tehostaa. Tämän tuloksena rahoituspäätösmalliin tehtiin muutoksia ja seurantajärjestelmää lujitettiin ottamalla käyttöön hankkeen täytäntöönpanoa koskeva uusi yksityiskohtainen strateginen toimintasuunnitelma, joka edunsaajan on toimitettava viimeistään kuuden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksiannosta. Hankkeiden seurannan odotetaan paranevan tämän uuden vaatimuksen ja vuotuisen raportointijärjestelmän kehittämisen ansiosta. Lisäksi ne toimivat edunsaajien tukena täytäntöönpanovaiheessa, koska ongelmat havaitaan varhaisessa vaiheessa.

LIITE 7.1

Valvontajärjestelmien arviointi

Järjestelmä	Keskeinen sisäisen valvonnan menettely			Yleisarvio
	Asiakirjoihin perustuvat tarkastukset ennen maksun suorittamista	Varmentaminen (Tarkastuslausunnot)	Tilien jälkitarkastukset	
Kuudes puiteohjelma				

Värikoodit



Vaikuttava

Osittain vaikuttava

Riittämätön

Tapahtumatarkastuksen tulos

Virheitä sisältävien tapahtumien osuus otoksen perusteella arvioituna	48 %
Virhetaso	2–5 %

Tarkastuslausuman keskeisten huomautusten seuranta

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
1. Tarkastuslausuma varainhoitovuodelta 2005: Edunsaajien ilmoittamien menojen virhetaso oli olennainen			
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edunsaajan tasolla tarkastetuista 22:sta tilien perustana olevasta toimesta 17:ssä virhetaso oli olennainen varainhoitovuonna 2005. Useimmin esiintyi seuraavanlaisia virheitä: todentava aineisto puuttui etenkin kirjatun työajan osalta tai menot oli laskutettu kahden kertaan, henkilöstömenojen osalta sovelletut keskiarvoina ilmoitetut määrät poikkesivat huomattavasti todellisista menoista, toimintaan liitettiin aiheuttomasti välillisiä kustannuksia ja ilmoitetut menot eivät olleet tukikelpoisuusperusteiden mukaisia. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohdat 7.6–7.8).	Kolmessa tapauksessa komissio kiisti tilintarkastustuomioistuimen esittämät havainnot eikä ole toteuttanut korjaavia toimia. Kymmenessä tapauksessa komissio on tehnyt rahoitusoikaisuja joko laatimalla perintämääräyksiä tai mukauttamalla edunsaajille myöhemmin suoritettavia maksuja. Neljässä tapauksessa komission käynnistämää korjaavia toimenpiteitä ei ole vielä saatu päätökseen.	Komissio on ryhtynyt korjaaviin toimiin useimpien tilintarkastustuomioistuimen havaintojen osalta, mutta monissa tapauksissa rahoitusoikaisuihin on kulunut paljon aikaa (jopa 20 kuukautta) tai niitä ei ole saatu päätökseen. Viivästykset aiheuttomien maksujen oikaisemisessa vaarantavat varainhoidon moitteettomuuden menojen osalta.	Komissio yhtyy siihen näkemykseen, että rahoitusoikaisujen toteuttaminen mukauttamalla seuraavia maksuja saattaa johtaa joihinkin viivytyksiin. Komissio katsoo kuitenkin, että järjestelmä sopii käynnissä oleville hankkeille. Komissio tehostaa edelleen tarkastustensa seurantatoimia voidakseen rajoittaa/välttää perusteettomia viiveitä.
2. Kuudennen puiteohjelman varmentamisjärjestelmässä ilmenneet puutteet			
Komissio antoi ohjeet myöhäisessä vaiheessa, ja kuudennen puiteohjelman rahoitusjärjestelyt ovat monimutkaiset. Nämä seikat ovat haitanneet varmentamisjärjestelmän toimintaa. Ohjeita on parannettava, jotta päästään tukikelpoisuutta ja lausunnon antavan tarkastajan riippumattomuutta koskevista epävarmuustekijöistä. Tilintarkastustuomioistuin on toistuvasti havainnut edunsaajien luona toimittamisissaan tarkastuksissa, että merkittäviä tukeen oikeuttamattomia menoja on kirjattu menoilmoituksiin, joista tarkastaja on antanut huomautuksia sisältämättömän lausunnon. Tavallisimmin ongelmat johtuvat tukeen oikeuttamattomista henkilöstömenoista ja sopimusehtojen vastaisista kustannuslaskentamenetelmistä. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, kohta 6.11; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohdat 7.15–7.17; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 7.14–7.17).	Komissio on lisännyt apuaan lausunnon antaville tarkastajille ja edunsaajille sekä operatiivisille yksiköilleen. Jälkitarkastuksiin perustuvalla kuudennen puiteohjelman tarkastusstrategialla on tarkoitus edistää varmentamisjärjestelmän tehokkuuden arviointia. Tutkimusalan pääosastot keskustelevat tarkastuslausuntoihin liittyvistä näkökohdista säännöllisesti tutkimuksen alalla toimivien pääosastojen ulkoisten tarkastusten koordinoitiryhmän kokouksissa. Tarkastuslausuntojen laadun parantamiseksi komissio on sisällyttänyt seitsemännen puiteohjelmaan lisätoimenpiteitä: nk. sovitut menettelyt, pakollinen lausunto keskimääräisten henkilöstömenojen laskennassa käytettävistä menetelmistä sekä vapaaehtoinen lausunto henkilöstömenojen ja välillisten kustannusten laskennassa käytettävistä menetelmistä.	Tilintarkastustuomioistuin on vieläkin havainnut, että useimmissa tapauksissa, joissa se on yksilöinyt menoilmoituksissa merkittäviä virheitä, tarkastaja on antanut huomautuksia sisältämättömän lausunnon. Tarkastuslausunnot eivät kuudennen puiteohjelman kohdalla edelleenkaan muodosta luotettavaa valvontamenettelyä.	Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että kuudennen puiteohjelman tarkastuslausuntojen luotettavuus ei ole täysin tyydyttävällä tasolla, kun otetaan huomioon tarkastuksissa todettujen jäljellä olevien virheiden määrä. Kuudennessa puiteohjelmassa havaittujen virheiden kokonaistaso on kuitenkin alempi kuin viidenteen puiteohjelmaan liittyvissä ilmoitetuissa menoissa, joista tarkastuslausuntoa ei annettu. Tämä osoittaa, että tarkastuslausunnot lisäävät ilmoitettujen menojen oikeellisuutta. Lisäksi seitsemännessä puiteohjelmassa komissio on parantanut tarkastuslausuntojen luotettavuutta käyttämällä nk. sovituja menettelyjä, joissa esitetään yksityiskohtaisesti tarkastustyö, joka tarkastajan on tehtävä.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
3. Komission maksut ovat edelleen myöhässä			
Merkittävässä osassa tapauksista komission maksut edunsaajille ovat viivästyneet aiheutta, mikä on varainhoitoasetuksessa menotapahtumille säädettyjen määräaikojen vastaista. Tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2005 tarkastamista 69 maksusta 11 (16 prosenttia) oli viivästynyt. Vuoden 2006 osalta tilintarkastustuomioistuin yksilöi 113 tapauksen joukosta 21 viivästynyttä maksua (18,6 prosenttia). Vuoden 2007 osalta tilintarkastustuomioistuin yksilöi 180 tapauksen joukosta 30 viivästynyttä maksua (17 prosenttia). (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2003, kohta 6.22; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, kohta 6.27; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohta 7.10; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 7.29 ja liite 7.1).	Komissio on parantanut viivästysten seurantaan, ja niistä keskustellaan säännöllisesti johdon kokouksissa. Komission on analysoinut viivästysten syyt. Se on järjestänyt koulutusta, ja rahoituksesta vastaaville virkamiehille on annettu lisäohjeita maksatusprosessin osalta.	Vaikka komission on ryhtynyt ratkaisemaan ongelmaa, maksujen viivästyminen ei juurikaan ole vähentynyt kuudennen puiteohjelman aikana. Kuten komission sisäisen tarkastuksen yksiköt ovat tuoneet esiin, jatkuvat viivästykset lisäävät menojen laillisuuteen ja asianmukaisuuteen kohdistuvaa riskiä. Taloudellisen riskin (edunsaajat voivat vaatia korkoa) ja operatiivisten riskien (arvioinnista vastaavat asiantuntijat eivät ehkä enää halua osallistua tuleviin arviointeihin ja hankkeet saattavat kärsiä maksuvalmiusvaikeuksista) lisäksi komissio vaarantaa tarpeettomasti maineensa.	<i>Kaikki tutkimusasioita käsittelevät pääosastot ovat lisänneet ajoissa suoritettujen maksujen suhteellista osuutta. Asiaa seurataan tarkasti ja siihen kiinnitetään erittäin paljon huomiota, jotta lisäparannuksia saadaan aikaan.</i>

KAHDEKSAS LUKU

Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	8.1—8.6
Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden erityispiirteet	8.1—8.6
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	8.7—8.33
Tarkastuksen sisältö	8.7—8.8
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	8.9—8.10
Valvontajärjestelmien arviointi	8.11—8.30
Ennakkotarkastukset	8.11—8.16
Täytäntöönpanosta vastaavien elinten tarkastus	8.17—8.22
Hankkeita koskevien maksupyyntöjen ulkoiset tarkastukset	8.23—8.28
Sisäinen tarkastus	8.29—8.30
Yleiset päätelmät ja suositukset	8.31—8.33
Päätelmät	8.31—8.32
Suositukset	8.33
Aiempien huomautusten seuranta	8.34—8.52
Tarkastuslausuman keskeisten huomautusten seuranta	8.34
Erityiskertomus nro 2/2006 Tacis-ohjelman avulla Venäjän federaatiossa rahoitettujen hankkeiden tuloksista	8.35—8.52
Johdanto	8.35—8.38
Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	8.39—8.50
Päätelmät ja suositukset	8.51—8.52

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

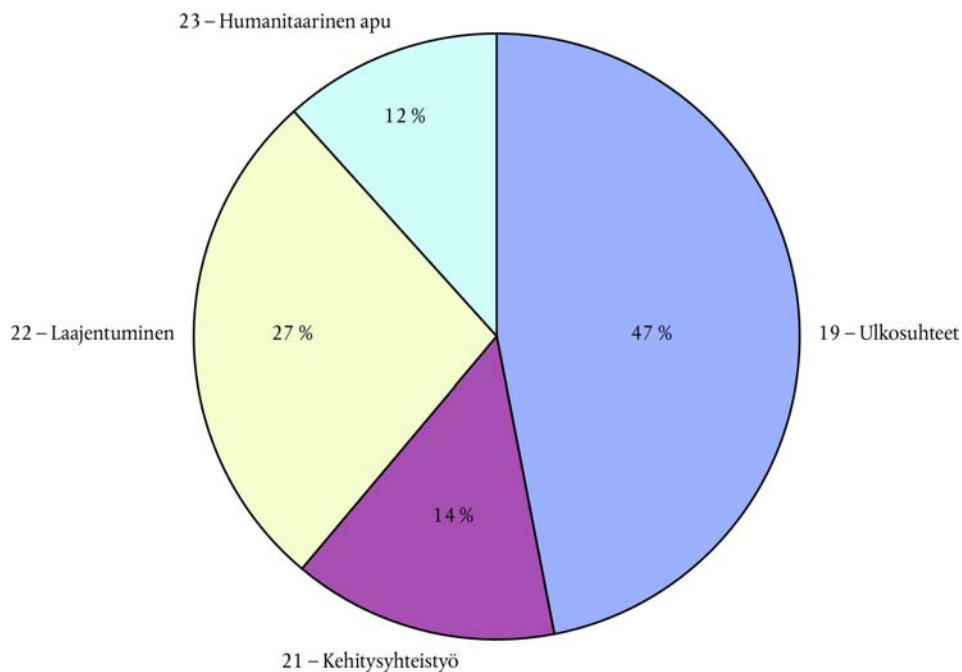
KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden erityispiirteet

8.1. Tässä luvussa käsitellään tilintarkastustuomioistuimen havaintoja yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitys- ja laajentumisasioita koskevasta toimintaloikeryhmästä. Niiden piiriin kuuluvat seuraavat toimintaloikat: 19 – ulkosuhteet; 21 – kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtiot) ⁽¹⁾; 22 – laajentuminen; 23 – humanitaarinen apu. Vuonna 2007 maksusitoumusten kokonaismäärä oli 6 090 miljoonaa euroa (7 153 miljoonaa euroa vuonna 2006) ja maksujen kokonaismäärä 6 199 miljoonaa euroa (6 292 miljoonaa euroa vuonna 2006). Maksujen jakautuminen toimintaloikoittain on eritelty **kaaviossa 8.1**. Varainhoitovuoden menoista on tarkempia tietoja tämän kertomuksen **liitteessä I**.

Kaavio 8.1 – Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki, kehitysyhteistyö ja laajentuminen – maksujen jakautuminen toimintaloikoittain



Vuoden 2007 maksut yhteensä: 6 199 miljoonaa euroa

Lähde: Vuoden 2007 tilinpäätös.

⁽¹⁾ Euroopan kehitysrachastoista maksettavasta tuesta raportoidaan erikseen, sillä sitä ei rahoiteta yleisestä talousarviosta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

8.2. Ulkosuhteisiin ja kehitysyhteistyöhön liittyvien menojen toteuttamisesta vastaa lähinnä EuropeAid-yhteistyötoimisto (EuropeAid). Menot koostuvat seuraavista osa-alueista:

- a) taloudellinen ja tekninen apu Aasian ja Latinalaisen Amerikan maille sekä taloudellinen yhteistyö kyseisten maiden kanssa
- b) eurooppalainen naapuruuspolitiikka, johon sisältyy strateginen kumppanuus Venäjän kanssa
- c) alakohtaiset ohjelmat, jotka kohdistuvat esimerkiksi elintarviketurvaan, valtioista riippumattomiin toimijoihin ja paikallisviranomaisiin, ympäristökysymyksiin, terveydenhuoltoon ja koulutukseen sekä demokratia- ja ihmisoikeuskysymyksiin.

8.3. Suurin osa menoista kuuluu komission suoran keskitetyn hallinnoinnin piiriin; osaa menoista hallinnoivat komission keskusyksiköt ja noin 80:tä prosenttia hallinnoivat komission lähetystöt asianomaisissa kolmansissa maissa. Yhteishallinnointia sovelletaan kansainvälisten järjestöjen välityksellä toimitettavaan tukeen.

8.4. Suurin osa maksuista suoritetaan ennakoina/ennakkorahoituksena kehityshankkeiden täytäntöönpanosta vastaaville elimille (esimerkiksi valtion laitoksille, valtioista riippumattomille järjestöille tai kansainvälisille järjestöille). Tuettavat hankkeet jakautuvat yli 150 maahan, ja täytäntöönpanosta vastaavien elinten koko ja hallintovalmiudet vaihtelevat suuresti. Hankkeiden sisällä suoritetaan suuri määrä yksittäisiä maksuja, joihin sovelletaan monimutkaisia sääntöjä etenkin tarjouskilpailujen ja hankintojen alkuperän osalta.

8.5. Laajentumisasioiden pääosasto hallinnoi siirtymävaiheen ja yhteiskunnan rakenteiden kehittämisen tukeen liittyviä menoja liittymistä valmistelevan tukivälineen, Phare-ohjelman, CARDS-ohjelman⁽²⁾ sekä Turkin kanssa tehtävän yhteistyön kautta. Maksut suoritetaan yleensä joko hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän (DIS-järjestelmä) tai laajennetun hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän (EDIS-järjestelmä) avulla. DIS-järjestelmää sovellettaessa komission lähetystö suorittaa hankintapäätösten ennakkotarkastukset, kun puolestaan EDIS-järjestelmän yhteydessä ennakkotarkastuksia ei suoriteta.

8.4. Monet hankkeet ja valvontajärjestelmät ovat monivuotisia, joten hankkeen kuluessa havaitut virheet ja niihin liittyvät aiheettomat maksut voidaan oikaista tarkastuksen kohteena olevaa vuotta myöhempänä vuotena. Valvontajärjestelmä on laadittu sen varmistamiseksi, että edunsaajien maksupyynnöt voidaan valvoa hankkeen toteutuksen tärkeissä vaiheissa, jolloin ennakkomaksuja tai -rahoitusta koskevat virheet saadaan havaittua ja oikaistua seuraavissa maksuissa tarkastuksen kohteena olevaa vuotta myöhempänä vuotena.

Lopulliset maksut suoritetaan, kun hanke on saatu päätökseen ja kun komissio on hyväksynyt hankkeen loppuraportit.

8.5. Mahdollisten ehdokasmaiden osalta käytetään kahta muuta järjestelmää. Albaniassa ja Bosnia ja Hertsegovinassa tukea hallinnoivat Euroopan komission lähetystöt (suora keskitetty hallinnointi hajautetussa järjestelmässä). Montenegrossa, entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa, Serbiassa ja Kosovossa on käytössä keskitetty välillinen hallinnointijärjestelmä, jossa tukea hallinnoi Euroopan jälleenrakennusvirasto.

Keskitettyä hallinnointia käytetään usean edunsaajan ohjelmissa sekä Kyproksen turkkilaiselle yhteisölle myönnetyn avun hallinnoinnissa.

⁽²⁾ Phare oli pääasiallinen Keski- ja Itä-Euroopan maihin kohdistuvan liittymistä valmistelevan strategian rahoitusväline. CARDS-ohjelman kautta annetaan yhteisön jälleenrakennus-, kehitys- ja vakautusapua Balkanin maille.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

8.6. Humanitaarisen avun (elintarvikeapu mukaan lukien) täytäntöönpanosta vastaa humanitaarisen avun pääosasto (ECHO). Menoja hallinnoivat komission keskusyksiköt. Noin puolet sidotuista määrärahoista suunnataan valtioista riippumattomille järjestöille (suora keskitetty hallinnointi) ja puolet YK:n järjestöille tai muille kansainvälisille järjestöille (yhteishallinnointi).

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen sisältö

8.7. Tarkastuksen tavoitteena oli tehdä päätelmät tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden alalla. Tarkastus perustui kahteen pääasialliseen osaluokkaan:

- a) Komission tai sen lähetystöjen vuonna 2007 toteuttamien tilien perustana olevien toimien tapahtumatarkastukset, jotka perustuivat 145 tapahtuman edustavaan tilastolliseen otokseen. Otos koostui täytäntöönpanosta vastaaville elimille suoritetuista maksuista, talousarviotuen maksuista ja rahastoille suoritetuista maksuista sekä muista maksuista, joita komissio/lähetystö oli suorittanut suoraan esimerkiksi urakka-, palvelu- tai hankintasopimusten perusteella. Täytäntöönpanosta vastaaviin elimiin tehtiin tarvittaessa tarkastuskäynti, jonka aikana tarkastettiin rahoitus- tai tarkastuskertomuksissa ilmoitetut maksut.
- b) Komission valvontajärjestelmien arviointi keskusyksiköissä sekä lähetystöissä seuraavia tarkastusmuotoja tutkimalla:
 - i) sopimusten ja maksujen ennakkotarkastukset
 - ii) täytäntöönpanosta vastaavien elinten tarkastus
 - iii) ulkoiset tarkastukset
 - iv) sisäinen tarkastus.

8.8. Tarkastuksen yhteydessä tehtiin tarkastuskäynti kahdeksaan maahan, joissa toimitettiin menotapahtumien yksityiskohtainen tarkastus: ulkoisiin toimiin liittyvät menotapahtumat tarkastettiin Indonesiassa, Nicaraguassa, Costa Ricassa, Egyptissä ja Filippiineillä, ja laajentumiseen liittyvät menot tarkastettiin Bulgariassa, Turkissa sekä Kroatiassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

8.9. Tapahtumatarkastuksessa havaittiin, että laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen liittyvä virhetaso oli olennainen kyseisessä toimintalohkoryhmässä. Arvioitu virhetaso ja virheitä sisältävien tapahtumien (joita esiintyi lähinnä täytäntöönpanosta vastaavien elinten tasolla) osuus on esitetty **liitteessä 8.1**. Tarkastuksessa todettiin seuraavat virhetyypit:

- a) Tukikelpoisuuteen liittyvät virheet, jotka johtuivat esimerkiksi seuraavista syistä: hankintamenettelyjä ei sovellettu asianmukaisesti; ilmoitetut menot olivat aiheutuneet hankkeiden täytäntöönpanojakson ulkopuolella tai eivät kuuluneet hankkeen kattamiin menoluokkiin; edunsaajamaat suorittivat maksuja ilman oikeusperustaa tai ennen kyseessä olevien palveluiden toteutumista.
- b) Tosiasiallisuuteen liittyvät virheet: joidenkin hankkeiden tapauksessa puuttui tarkistettavien maksujen hyväksymiseen tarvittavia tositteita (esimerkiksi laskuja, kuitteja ja tiliotteita).

8.10. Kolmeen YK:n järjestöille suoritettuun maksuun liittyvistä tositteista osaa ei saatu ajoissa kyseisiltä järjestöiltä.

8.9. Virheet koskevat pääasiassa ennakkomaksuihin tai -rahoitukseen liittyviä täytäntöönpanosta vastaavien elinten menoja. Komissio pystyy havaitsemaan ja korjaamaan tällaiset virheet valvontajärjestelmäänsä kuuluvien, ennen lopullisen maksun suorittamista tehtävien pakollisten tilintarkastusten yhteydessä.

- a) Yhdessä esimerkissä komissio on eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen havainnosta.

Havaitut virheet koskevat sopimuksia, joita edunsaajamaat ovat tehneet sellaisessa järjestelmässä, jossa edunsaajamaalla on oikeus saada komissiolta ennakkomaksuja (ennakkorahoitusta). Komissio tarkastaa menojen tukikelpoisuuden huolellisesti heti, kun liittymistä edeltävää tukea saavat maat toimittavat sille loppuselvityksen liiteasiakirjoineen ja tositteineen. Komissio ei suorita lopullista maksua tai se peruuttaa kyseisen maksun niiden menojen osalta, jotka eivät ole sääntöjen mukaisia.

8.10. Komissio on toimittanut kaikki hallussaan olevat tiedot, ja se tukee tilintarkastustuomioistuimen pyyntöä saada tositteet YK:n järjestöiltä.

Komissio otti yhteyttä YK:hon heti kuultuaan tilintarkastustuomioistuinta asiaan liittyvistä vaikeuksista, jotta asia saataisiin ratkaistua ja tilintarkastustuomioistuin saisi pyydetty tiedot.

Valvontajärjestelmien arviointi**Ennakkotarkastukset**

8.11. Joitakin yksittäisiä virheitä havaittiin, mutta komission maksujen ja sopimusten ennakkotarkastusjärjestelmä oli yleisesti ottaen tehokas keino tarkastaa komission omien yksiköiden toimintaan suoraan liittyviä maksutapahtumia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.12. Bulgariassa kuitenkin havaittiin, että EDIS-järjestelmän valtuuksien myöntämisestä huolimatta (lähetytö ei siis suorittanut ennakkotarkastusta) järjestelmiin liittyi huomattavia puutteita. Kahdelle täytäntöönpanosta vastaavalle elimelle oli myönnetty EDIS-järjestelmän valtuudet kesäkuussa 2007; kyseiset elimet noudattivat sovellettavia tarjouskilpailu- ja hankintamenettelyjä puutteellisesti, minkä lisäksi sopimusten täytäntöönpanoehtojen noudattamisessa oli puutteita. Komission yksiköt ovat vahvistaneet tämän, ja laajentumisasioiden pääjohtajan vuotuisen lausumaan on sisällytetty varaus.

8.13. Talousarviotuen osalta tutkittiin seitsemän maksua sekä valvontajärjestelmät asianomaisissa lähetyksissä.

8.14. Talousarviotukea voidaan myöntää, jos kumppanimaan julkisten menojen hallinnointi on riittävän avointa, luotettavaa ja tehokasta ja maa on määritellyt selkeästi alakohtaiset tai makrotaloudelliset politiikat, jotka sen tärkeimmät avunantajat, tilanteen mukaan myös kansainväliset rahoituslaitokset, ovat hyväksyneet ⁽³⁾. Komissio laati tämän perusteella erilliset suuntaviivat, joissa määritetään varojen maksamisen ehdot; seuraavat erät suoritetaan, jos tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty tyydyttävästi ⁽⁴⁾. Arviointien suorittamiseen ja saavutetun edistyksen mittaamiseen käytetyt tulosindikaattorit eivät kuitenkaan olleet kaikissa tutkituissa tapauksissa aikaan sidottuja, selkeitä, yksiselitteisiä ja realistisia.

8.15. Kahden maksun tapauksessa yli puolet indikaattoreista ei ollut aikaan sidottuja (yhdessä tapauksessa kuusi indikaattoria yhdeksästä), joten oli mahdotonta tehdä päteviä päätelmiä ehdon täyttyvästä jäämisestä tietynä ajankohtana. Lisäksi yli 40 prosenttia indikaattoreista ei ollut mitattavissa tai erikseen määritettyjä; esimerkiksi metsitettyä alaa koskeneen indikaattorin yhteydessä ei ollut yksilöity mittauserusteita, eikä valtionhallinnossa työskentelevän henkilöstön työsuorituksen parantamista koskevan indikaattorin yhteydessä selvitetty, miten suoritusta olisi arvioitava. Eräässä tapauksessa yli 70:tä prosenttia indikaattoreista arvioitiin arabiankielisen aineiston perusteella, vaikka rahoitussopimuksessa edellytettiin nimenomaisesti englanninkielistä aineistoa. Tämä vähensi huomattavasti sellaisten toimijoiden määrää, joilla oli mahdollisuus saada täysi selko aineistosta.

KOMISSION VASTAUKSET

8.12. Maksut kahdelle täytäntöönpanosta vastaavalle elimelle keskeytettiin helmikuussa 2008. Ellei asianmukaisia toimenpiteitä toteuteta hyvin nopeasti, komissio peruuttaa kyseisten elinten valtuudet, jolloin niillä ei enää ole oikeutta hallinnoida liittymistä edeltävää ja liittymisen jälkeistä tukea.

Komissio valvoo edunsaajamaiden järjestelmiä tarkkaan myös vastaisuudessa. Parannusten aikaan saamiseksi on laadittu toimintasuunnitelma. Jonkin verran on jo edistytty, mutta kansallisten viranomaisten on toteutettava vielä toimia.

8.14. Näissä tapauksissa maksettavat erät oli nimetty "joustaviksi", joten maksu suoritetaan, kun ehto (ehdot) täytetään. Tulosindikaattorit eivät näin ollen voi olla aikaan sidottuja, kuten eivät muutkaan ehdot. Tätä menettelyä käyttävät useat avunantajat. Esimerkiksi erittäin velkaantuneille köyhillä maille on asetettu väljät ehdot, eikä eri vaiheita ole sidottu aikaan. Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen yleisluonteisesta huomautuksesta, jonka mukaan joissakin tapauksissa aikataulu on asetettava, jotta ehdon täytyminen on paremmin ennustettavissa. Komissio yrittää aina toimia selkeästi ja yksiselitteisesti ja varmistaa, että tulosindikaattorit ovat saavutettavissa.

8.15. Kuten edellä todettiin, aikasidonnaisuutta ei varsinaisesti vaadita. Komissio myöntää, että aina on parantamisen varaa ja että osa indikaattoreista ja ehdoista voitaisiin määritellä selkeämmin ja tavoitteellisemmin. Alakohtaiset uudistukset olisi kuitenkin nähtävä pidempänä prosessina, jossa valmisteluvaiheita edeltävät toimet ovat joskus kokonaisuuden kannalta välttämättömiä.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1638/2006, annettu 24 päivänä lokakuuta 2006, eurooppalaista naapurisuuden ja kumppanuuden välinettä koskevista yleisistä määräyksistä (EUVL L 310, 9.11.2006, s. 1) (15 artiklan 2 kohdan e alakohta), sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1905/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta (EUVL L 378, 27.12.2006, s. 41) (25 artiklan 1 kohdan b alakohta).

⁽⁴⁾ *Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support*, tammikuu 2007.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.16. Yleistä talousarviotukea koskevat komission suuntaviivat ovat käytännössä tulkinnanvaraisia: vaikka työsuorituksen ja tulosten mittaamisen perusteella ohjelman tavoitteita ei saavutettaisi 100-prosenttisesti, edunsaajamaat voivat silti saada 100 prosenttia sopimukseen perustuvista varoista.

Täytäntöönpanosta vastaavien elinten tarkastus

8.17. Täytäntöönpanosta vastaavissa elimissä ilmenevät virheet johtuvat usein taloushallinnon menettelyiden puutteista. Ulkosuhteiden ja kehitysyhteistyön toimintaloikoilla tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita viidessä yhdeksästä tarkastuskäynnin kohteena olleesta täytäntöönpanosta vastaavasta elimestä.

8.18. Havaitut puutteet liittyivät lähinnä tositteisiin ja arkistointiin sovellettuihin menettelyihin sekä siihen, että kirjanpitojärjestelmien avulla ei pystytä varmistamaan, että menot on ilmoitettu oikein. Tilanne on tämä siitä huolimatta, että organisaatiot ovat usein kooltaan pieniä. Lisäksi havaittiin, että menojen kirjaamismenettelyt olivat puutteellisia, minkä seurauksena ennakot vietiin systemaattisesti kirjanpitoon toteutuneina menoina ja vaihtokursseja sovellettiin epäyhtenäisesti. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tällaiset puutteet ovat estettävissä siten, että lähetystöt kohdentavat valvonnan ja tuen paremmin.

8.19. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kolmessa tapauksessa, joissa toimien toteuttajina olivat täytäntöönpanosta vastaavat elimet yhteistyössä paikallisten toimintakumppaneiden kanssa, ei käytössä olleiden järjestelmien avulla kyetty varmistamaan, että komission ja täytäntöönpanosta vastaavien elinten välisen sopimuksen määräykset olivat paikallisten toimintakumppaneiden tiedossa ja että he sovelsivat niitä.

8.20. Suuri osa EuropeAidin ja humanitaarisen avun pääosaston ECHO:n menoista (maksujen määrä oli 820 miljoonaa euroa vuonna 2007) kanavoidaan YK:n järjestöjen kautta. Euroopan yhteisön ja YK:n välillä 29. huhtikuuta 2003 tehdystä rahoitusta ja hallintoa koskevassa puitesopimuksessa yksilöidään ehdot, joita sovelletaan sopimuksen perusteella aiheutuvien menojen tarkastamiseen.

KOMISSION VASTAUKSET

8.16. Vaikka maksuja koskevista ehdoista pyritään tekemään mahdollisimman tarkat, indikaattoreiden arviointi on aina jossain määrin harkinnanvaraista. Tämä johtuu etenkin sellaisista ulkoisista vaikutuksista, joista hallituksia ei voi pitää vastuullisina. Aina on kuitenkin tehtävä huolellinen arviointi.

8.17–8.20. Täytäntöönpanosta vastaavat elimet eivät kuulu komission sisäiseen valvontajärjestelmään, vaan niiden kanssa on tehty sopimus tiettyjen toimien täytäntöönpanosta. Komissio valvoo ensisijaisesti sopimusehtojen noudattamista ja tarvittaessa myös täytäntöönpanosta vastaavien elinten sisäisten valvontajärjestelmien tärkeimpiä osia. Puutteiden havaitseminen täytäntöönpanosta vastaavien elinten toiminnassa ei tarkoita sitä, että komission valvontajärjestelmässä olisi puutteita, eikä sitä, ettei komissio havaitsisi näitä puutteita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.21. Vuonna 2007 komissio käynnisti tai suoritti 57 rahoitusta ja hallintoa koskevaan puitesopimukseen liittyvää tarkastuskäyntiä, kun vuosina 2004–2006 niitä tehtiin ainoastaan 22. Tarkastusten tulokset muodostavat tärkeän osan varmuudesta, jonka komissio saa tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kuitenkin ainoastaan neljän tarkastuskäynnin (jotka kattoivat seitsemän hanketta) perusteella oli laadittu loppukertomus tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen toimittamisajankohtaan mennessä. Tilintarkastustuomioistuin ei näin ollen pysty päättelemään, mikä oli tarkastusten kokonaisvaikutus komission suorittamaan valvontaan.

8.22. Laajentumisasioiden toimintaloikolla havaittiin Turkissa erään toimeenpanosta vastaavan elimen tapauksessa puutteita, jotka liittyivät tehtävien pitämiseen erillään sekä henkilöstökysymyksiin. Tässä tapauksessa komission lähetystö oli suorittanut hajautettuun hallinnointijärjestelmään perustuvat tarjouskilpailuja hankintamenettelyiden ennakkotarkastukset, joiden avulla kyettiin varmistamaan tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus.

Hankkeita koskevien maksupyyntöjen ulkoiset tarkastukset

8.23. EuropeAid hyödyntää hankkeita koskevien maksupyyntöjen tukikelpoisuuden varmistamiseen tarkastusjärjestelmää. Ensimmäisen tason varmuus saadaan hanketason tarkastuksiin, jotka ovat myöhempien rahoituspyyntöjen perustana. Useimmissa tapauksissa vaaditaan tarkastuskertomuksia, ennen kuin hankkeiden täytäntöönpanosta vastaaville elimille suoritetaan maksuja. Kertomusten ja niiden taustalla olevien tarkastusten laatu on näin ollen erittäin tärkeä asianomaisia maksuja hyväksyttäessä.

8.24. Hanketarkastuksissa havaittiin parannuksia vuonna 2007. Tarkastukset eivät aina kuitenkaan ole vielä riittävän laadukkaita. Tarkastuksessa havaittiin seuraavat keskeiset puutteet:

- paikan päällä lähetystöissä toimitettuihin tarkastuksiin valituista 11 kertomuksesta kolmessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi tukeen oikeuttamattomia menoja sekä tarjouskilpailumenettelyiden noudattamatta jättämisistä, ja kahdessa tapauksessa sisäisen valvonnan järjestelmään liittyviä puutteita, joita ulkoiset tarkastajat eivät olleet havainneet

KOMISSION VASTAUKSET

8.22. Tarkastuskäynnit eivät aina ajoitu tasaisesti kalenterivuodelle. Suurin osa käynneistä ajoittui vuoden 2007 jälkipuoliskolle.

Tarkastuskäynnit ovat vain yksi osa moninaista ja kattavaa valvontaa, johon pääjohtajien lausuma vuotuisessa toimintakertomuksessa perustuu. Käytössä on myös muita tietolähteitä, kuten neljän pilarin periaatteiden noudattamisen tarkistaminen (tehty yli 97 prosentille varoista, jotka on maksettu rahoitusta ja hallintoa koskevan puitesopimuksen allekirjoittaneille maille), raportointivaatimusten täyttymistä koskevat tarkastukset ja komission yksiköiden suorittamat tarkistukset.

8.23. Turkin viranomaiset toteuttivat komission pyynnöstä toimia, joiden perusteella luovuttiin harkittavana olleesta hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän (DIS) keskeyttämisestä; lainsäädännöllä vahvistettiin muun muassa varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön asemaa. Toimien ansiosta tehtävien pitäminen erillään on nyt toteutunut ja henkilöstön määrä on lisääntynyt huomattavasti. Jatkuva valvonta ja seuranta on edelleen ensisijaista.

8.24. Toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskeviin tarkastuksiin kuuluvat ulkoiset tarkastukset ovat osa EuropeAidin sisäistä valvontajärjestelmää.

Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin havaitsi parannuksia.

Kyseiset tarkastuskertomukset liittyvät ennen helmikuuta 2006 tehtyihin sopimuksiin. Kyseisissä tapauksissa ei näin ollen sovelleta ulkoisia tarkastuksia koskevia EuropeAidin laatimia uusia toimeksiantoja, jotka ovat tulleet voimaan edellä mainitun päivämäärän jälkeen tehtyjen uusien sopimusten osalta. Uusien toimeksiantojen tarkoitus on juuri ehkäistä tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien puutteiden kaltaisten epäkohtien ilmeneminen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- mainituista kolmesta kertomuksesta kahdessa ei ollut varmuutta laadusta, sillä tarkastajia ei ollut valittu avoimesti
- eräässä toisessa tapauksessa tarkastuksen sisältö oli epätarkeituksenmukainen; kyseisessä tapauksessa toimitettiin ainoastaan organisaatiota koskeva tarkastuskertomus, johon ei sisällynyt lainkaan tietoja toteutettavasta hankkeesta.

Edunsaajien käynnistämiin menojen tarkistuksiin on sovellettu uusia toimeksiantojen kuvauksia helmikuusta 2006 alkaen tehtyjen sopimusten kohdalla. Uudet toimeksiantojen kuvaukset eivät kuitenkaan vaikuta aiemmin tehtyihin sopimuksiin, joten tulee viemään jonkin aikaa, ennen kuin niiden tuomat edut tulevat kokonaisuudessaan esiin. Komission käynnistämien tarkastusten kohdalla uudet toimeksiannot tulivat pakollisiksi lokakuusta 2007 alkaen.

8.25. EuropeAid teettää riskianalyysin perusteella hankkeiden lisätarkastuksia, joiden tavoitteena on lisävarmuuden saaminen. Toistaiseksi ei ole kuitenkaan laadittu kattavia menettelyjä, joiden avulla tarkastuksista saataisiin suurin mahdollinen hyöty:

- a) Suunnitellut lisätarkastukset kattoivat menot vaihtelevasti pääasiallisissa maantieteellisissä linjoissa (8–43 prosenttia). Tietoja ei voida vahvistaa EuropeAidin tasolla, sillä tarkastukset poikkeavat teknisesti suuntaviivoista, joten on epäselvää, saavutetaanko lisätarkastuksissa yhdenmukainen varmuuden vähimmäistaso.

KOMISSION VASTAUKSET

Molemmat sopimukset tehtiin vuonna 2005, ja helmikuussa 2003 tai sitä myöhemmin tehtyjä tukisopimuksia koskevien yleisten ehtojen mukaan ulkoisen tarkastajan on vahvistettava toimea koskeva lopullinen rahoituskertomus, ennen kuin se toimitetaan komissiolle. Edunsaaja valitsee tarkastajan, jonka komissio hyväksyy. Tarkastajan nimi merkitään sopimuksen erityisehtoihin. Hänen on oltava "kansainvälisesti tunnustetun lakisääteisen tilintarkastuksen valvontajärjestön jäsen".

Komissio allekirjoitti kyseisen sopimuksen vuonna 2002. Tuolloin edunsaajat saivat toimittaa rahoituskertomuksen ja hankeselvityksen ohessa tarkastuskertomuksen vain vuositilinpäätöksestään. Vuoden 2003 jälkeen tukisopimukseen sovellettavia sääntöjä on muutettu, ja nyt vaaditaan ennen lopullisen maksun suorittamista kustakin hankkeesta tehtyä erityistä tarkastuskertomusta.

Komissio odottaa, että tehdyt parannukset alkavat näkyä entistä selvemmin.

8.25.

- a) Suurin osa tarkastussuunnitelman mukaisista tarkastuksista toimitetaan hankkeen toteutusjaksolla, ja niiden toteutuminen riippuu laajalti hankkeen etenemisestä.

Tästä seuraa, että tarkastustoimissa saattaa olla vaihtelua vuosittain eri lähetystöjen kesken kunkin lähetystön hallinnoiman rahoitusmäärän, hankevalikoiman (määrä ja tyyppi) ja hankkeiden toteutustilanteen mukaan. Tarkastustavoitteen asettaminen prosenttiosuudeksi hallinnoidusta rahamäärästä ei estäisi tarkastustoiminnan vuosittaisia vaihteluita, ja lisäksi tarkastettavien hankkeiden tyyppi ja arvo vaikuttaisivat kyseiseen tavoitteeseen suuresti.

EuropeAidin järjestelmässä varmuutta ei saada takaamalla, että hankkeista tarkastetaan tietty ennalta määrätty osuus, vaan yksinkertaisesti varmistamalla, että tarkastukset kattavat kaikki oleelliset "tarkastuskohteet", jotka määritetään havaittujen riskien perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Alkuperäistä tarkastussuunnitelmaa, johon kuului 373 tarkastusta, muutettiin vuoden aikana tuntuvasti (109 tarkastusta peruttiin ja 99 lisättiin, joten tarkastusten määrä oli 363). Tämä pian suunnitelman hyväksymisen jälkeen ilmennyt korkea muutosaste asettaa kyseenalaiseksi tarkastussuunnittelun systemaattisuuden ja riskiperusteisuuden. CRIS-Audit-tietokonesovellusta, joka mahdollistaa edistymisen ja tulosten seurannan, ei otettu käyttöön koko laajuudessaan vuonna 2007. Loppuraportissa ei viitata suunnittelukriteereihin, kuten kohdeväestöön ja kattavuusasteeseen, joten saavutetut tulokset eivät ole verrattavissa suunniteltuihin.
- c) Vuoden loppuun mennessä oli toimitettu tarkastuskertomukset vain 121 suunnitellusta tarkastuksesta. Alhainen täytäntöönpanoaste heikentää vuoden aikana suoritettujen ulkoisten tarkastusten avulla saatavan varmuuden laatua.
- d) Edistymistä koskeva raportointi ja ulkoisten tarkastusten tulosten analysointi oli vielä osittain kehittymätöntä vuonna 2007. Tarkastuksen metodologiasta vastaava keskusyksikkö laati yhteenvetokertomuksen, mutta se ei ollut riittävän kattava. Esimerkiksi tarkastuksiin, joita paikalliset yritykset olivat suorittaneet yksittäisten lähetystöjen toimeksiannosta, saattaa liittyä suurempi laadullinen riski kuin keskitettyyn puitesopimukseen perustuviin tarkastuksiin. Kyseisiä tarkastuksia ei kuitenkaan käyty läpi.

8.26. Jälkitarkastuksista (lopputarkastukset) vastaavat toimeksiannon perusteella ulkoiset tarkastajat, jotka tutkivat tarkastukseen valittuja, hiljattain päätettyjä laajentumisasioiden toimintalohkon ohjelmia. Tarkastusmetodologiaa muutettiin, joten kertomusten määrä oli poikkeuksellisen suuri vuonna 2007, eikä osaan kertomuksista ole kohdistettu oikea-aikaista seurantaa. Vuonna 2007 laajentumisasioiden pääosasto sai 99 lopullista tarkastuskertomusta, joista 66:n seurantaa ei ollut saatettu päätökseen vielä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen toimittamisajankohdaksi huhtikuussa 2008; lisäksi seuranta oli kesken kuuden kertomuksen kohdalla, joita ei ollut saatu valmiiksi vuonna 2006. Joissakin tapauksissa lopullisen tarkastuskertomuksen esittämisestä ehtii kulua yli vuosi, ennen kuin edunsaajamaalta saadaan lopullinen vastaus.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Tarkastussuunnitelmaan sisältyy joitakin pakollisia tarkastuksia, joiden kohteena olevat hankkeet ovat hyvin eri vaiheissa. Osa vuoden aikana toimitettaviksi suunnitelluista tarkastuksista siirretään seuraavaan vuoteen ja osa aikaistetaan hankkeen etenemisen vuoksi.

Tarkastusten – myös vuoden 2007 tarkastussuunnitelman – etenemistä ja tuloksia on seurattu 1. päivästä tammikuuta 2008 lähtien CRIS-Audit-tietokonejärjestelmän avulla.

Samalla komissio seuraa säännöllisesti tarkastussuunnitelman täytäntöönpanoa vuoden aikana muun muassa lähetystöjen lähetettävien säännöllisten kertomusten ja tietojen avulla.

- c) Vuoden 2007 lopussa kaksi kolmannesta vuoden 2007 tarkastussuunnitelman mukaisista tarkastuksista oli annettu toimeksi ja yksi kolmannes kertomuksista saatu. Tämä vastaa edellisiä vuosia. Samaan päivämäärään mennessä lähes kaikki vuoden 2006 tarkastussuunnitelman mukaisten tarkastusten kertomukset oli saatu (171 kertomusta 177:stä suunnitelman mukaisesta tarkastuksesta), mikä vahvistaa tarkastussuunnitelman tavallisen elinkaaren: suunnitelman toteuttaminen saadaan päätökseen vuonna $n + 1$.
- d) Vuotuinen yhteenvetokertomus tehdään tarkastuksista, jotka rahoitetaan tarkastusta koskevan puitesopimuksen (FWC) nojalla ja joihin kuuluu sekä EuropeAidin päätoimipaikan että lähetystöjen hallinnoimia tarkastuksia. Kertomus antaa kattavan kuvan tarkastajien havaitsemista ongelmista ja mahdollisista ratkaisuista.

8.26. Komissio on pystynyt hoitamaan tehtävänsä kertomusten poikkeuksellisen suuresta määrästä huolimatta: kertomusten määrä lisäantyi 70 prosenttia vuodesta 2006.

Monia kertomuksia ei saatu käsiteltyä ennen vuoden loppua, koska tarkastetun tahon on vastattava komission huomautuksiin ja kaikki havaitut sääntöjenvastaisuudet on tutkittava ennen komission lopullisen kannan vahvistamista. Tämä vie keskimäärin 3–4 kuukautta.

Pidemmät käsittelyajat on silloin tällöin hyväksyttävä, jos tarkastushavainnot ovat monimutkaisia, ja jotta mahdollisten rahoitusoikaisujen tekemisessä voitaisiin noudattaa riittävää tarkkuutta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.27. Humanitaarisen avun pääosasto ECHO teettää tarkastuksia täytäntöönpanosta vastaavien yhteistyökumppaneidensa päätoimipaikoissa ja tarkastuttaa hankkeita paikan päällä. Vuonna 2007 ECHO lisäsi huomattavasti paikan päällä toimitettavien tarkastusten määrää, joskin suurin osa tarkastuksista suoritettiin – kuten myös vuonna 2006 – yhteistyökumppaneiden päätoimipaikoissa, missä menojen tosiasiallisuutta ei voida tarkastaa kattavasti.

8.28. Mainittujen päätoimipaikoissa tehtävien tarkastusten otokset kattavat maksuja noin kolmasosasta hankkeita. Vuonna 2007 tarkastetuista määrästä 2,6 prosenttia raportoitiin mahdollisesti tukeen oikeuttamattomaksi; on kuitenkin todennäköistä, että kun valtioista riippumattomilta järjestöiltä on ensin saatu asiaa koskevat selvitykset, määrästä saadaan lopulta perittyä takaisin vain osa. Tulosten ekstrapolointia ei edellytetä, joten tarkastusjärjestelmän avulla ei voida arvioida mahdollisesti tukeen oikeuttamattomien menojen koko laajuutta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksen kahden valtioista riippumattoman järjestön päätoimipaikassa. Tarkastuksessa kävi ilmi, että humanitaarisen avun pääosaston ECHOn toimeksiannosta tehtyihin tarkastuksiin perustuvissa tarkastuskertomuksissa ei kiinnitetty huomiota tarjouskilpailumenettelyihin liittyneisiin puutteisiin eikä tukeen oikeuttamattomiin menoihin.

Sisäinen tarkastus

8.29. Sekä EuropeAidin että humanitaarisen avun pääosaston ECHOn sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön tavoitteena on laatia yleinen vuosikohtainen arvio EuropeAidin sisäisen valvonnan tilanteesta vuonna 2010, kun jakson 2007–2009 kattava, sisäisen tarkastuksen yksikön sisäiseen riskianalyysiin perustuva monivuotinen tarkastussuunnitelma on saatettu päätökseen. Mainittu riskianalyysi ei ole täysin yhteneväinen EuropeAidin oman riskianalyysin kanssa: kaudelle 2007–2009 ei ole suunniteltu tarkastuksia tietyille aloille, joihin on havaittu sisältyvän korkea riski.

KOMISSION VASTAUKSET

8.27. Kuten komission vastauksessa tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2006 vuosikertomukseen todetaan, tarkastuksia on tarkasteltava koko valvontastrategian yhteydessä (katso 8.18 kohta komission vastauksista tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2006 vuosikertomukseen). Komissio painottaa valvontatoimenpiteitä, joiden yhteydessä tiivistä seurannasta huolehtivat sekä paikalla olevat asiantuntijat että päätoimipaikoissa oleva komission henkilöstö. Lisäksi komissio analysoi tarkkaan tiedot, joita kumppanit toimittavat kertomuksissaan.

Ulkoiset tarkastajat käyttävät edellä kuvatuista tarkastuksista saatavia tietoja päätoimipaikoissa tehtävissä tarkastuksissa, ja näin he voivat arvioida hankemenojen tosiasiallisuutta ja laillisuutta.

8.28. Humanitaarisen avun pääosasto ECHO tarkistaa erilaisin valvontamenettelyin, ovatko kumppanit ottaneet käyttöön valvontajärjestelmiä. Se esimerkiksi arvioi kumppanin ennen kumppanuutta koskevan puitesopimuksen tekemistä, tekee vuosiarvion kumppaneistaan sekä arvioi käytössä olevia valvontajärjestelmiä päätoimipaikoissa tehtävien tarkastusten yhteydessä. Nämä menettelyt tarjoavat varainhoitoasetuksen 117 artiklan ja varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 180 artiklan mukaiset vastaavat takeet maksuja varten. Kyseisissä artikloissa säädetään, että toimivaltainen tulojen ja menojen hyväksyjä voi riskinarviointinsa perusteella olla tietyissä olosuhteissa vaatimatta tuensaajalta tarkastuslausuntoa tilinpäätöksestä ja sen perusteena olevista tileistä.

8.29. Sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön (IAC) riskianalyysi on riippumaton EuropeAidin omasta riskianalyysistä. Jälkimmäinen otetaan kuitenkin huomioon sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön riskikiresteriä laadittaessa. Vaikka jollakin alalla olisi sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön riskikiresterin mukaan suuri riski, alaa ei välttämättä mainita vuotuisessa tarkastussuunnitelmassa, jos kyseisen toimintaprosessi ei vielä kuulu pääosaston työkäytänteisiin tai tiettyjen ohjelmien hallinnointiin. Lisäksi koska sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön tarkastussuunnitelma koordinoidaan sisäisen tarkastuksen toimialan (IAS) kanssa vuosina 2007–2009, osa tarkastettavista kohteista on merkitty sisäisen tarkastuksen toimialan tarkastussuunnitelmaan eikä sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön suunnitelmaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.30. Humanitaarisen avun pääosaston ECHOn tarkastamiseen suunnattiin vuonna 2007 hyvin vähäiset resurssit (yksi tarkastusalan ammattilainen), eikä minkäänlaista kattavaa tarkastussuunnitelmaa hyväksytty eikä pantu täytäntöön. Vuoden 2007 lopussa perustettiin uusi erillinen sisäisen tarkastuksen yksikkö, jonka tehtävänä on ECHOn sisäinen tarkastus.

Yleiset päätelmät ja suositukset

Päätelmät

8.31. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastuksensa perusteella, että yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden toimintaloikeryhmien menojen laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen liittyvä virhetaso on olennainen (ks. kohta 8.9).

8.32. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että ulkosuhteiden sekä kehitys- ja laajentumisasioiden ja humanitaarisen avun valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia (ks. **liite 8.1** ja kohdat 8.11–8.30).

Suositukset

8.33. Mainittujen puutteiden lieventämiseksi tilintarkastustuomioistuin suositaa, että:

- a) EuropeAid lisää hankerahoituksesta vastaavan henkilöstön koulutusta ja tukea sekä heidän töidensä seurantaa rahoituksesta ja sopimuksista vastaavissa lähetystöjen yksiköissä
- b) EuropeAid varmistaa, että riskinarvioinnin perusteella toimitettavien tarkastusten suunnitelmat ovat realistisia ja että tarkastukset toteutetaan ilman viipeitä; EuropeAidin pitäisi myös koota ja analysoida koko tarkastusohjelman tulokset, jotta laatua voidaan valvoa ja saatuja kokemuksia hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla

KOMISSION VASTAUKSET

8.30. Komissio antoi kahdelle henkilölle tehtäväksi tukea humanitaarisen avun pääosaston ECHOn sisäistä tarkastusta. Sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön tarkastussuunnitelma tehtiin riskianalyysin perusteella, ja siinä otettiin huomioon sisäisen tarkastuksen toimialan ja tilintarkastustuomioistuimen mittavat tarkastukset, joita oli tehty humanitaarisen avun alalla. Sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön vuoden 2007 työsuunnitelma on jännööriskin perusteella arvioituna ollut asianmukainen.

8.31. Virheet koskevat pääasiassa ennakkomaksuihin tai -rahoitukseen liittyviä täytäntöönpanosta vastaavien elinten menoja. Komissio pystyy havaitsemaan ja korjaamaan tällaiset virheet valvontajärjestelmäänsä kuuluvien, ennen lopullisen maksun suorittamista tehtävien pakollisten tilintarkastusten yhteydessä.

Komissio tarkastaa menojen tukikelpoisuuden huolellisesti heti, kun liittymistä edeltävää tukea saavat maat toimittavat sille loppuselvityksen liiteasiakirjoineen ja tositteineen. Komissio ei suorita lopullista maksua tai se peruuttaa kyseisen maksun niiden menojen osalta, jotka eivät ole sääntöjen mukaisia.

8.33.

- a) Hankkeen aikana komission yksiköt valvovat sen täytäntöönpanoa käymällä vuoropuhelua paikallisviranomaisten kanssa, järjestämällä teknisiä tapaamisia edunsaajien kanssa ja tekemällä käyntejä paikan päällä. Riippumattomat asiantuntijat tekevät vuosittain tuloperusteisen seurannan, jolla täydennetään näitä toimia ja seurataan meneillään olevien hankkeiden etenemistä, vaikutusta ja mahdollisia ongelmia. Hankkeessa voidaan riskinarvioinnin jälkeen tehdä sekä toimintaa että rahoitusta koskevia lisätarkastuksia.
- b) Tarkastussuunnitelmaan liittyvää menettelyä muokataan joka vuosi, jotta riskinarvioinnin perusteella toimitettavat tarkastukset voitaisiin määrittää mahdollisimman realistisesti. Tarkastussuunnitelman täytäntöönpanoa seurataan tarkkaan vuoden 2008 ajan, ja tarkastusten tulokset pyritään hyödyntämään mahdollisimman tehokkaasti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) komissio perustaa talousarviotuen ohjelmien hallinnointinsa mitattavissa ja saavutettavissa oleviin, ajallisesti määritettyihin ja relevantteihin indikaattoreihin, ja vaatii luotettavaa ja vahvistavaa aineistoa indikaattoreiden arviointia varten; komission olisi myös valvottava, että rahoituksen ja tulosten välillä on selkeä yhteys
- d) Bulgariassa toteutetaan välittömästi lisätoimia EU-varojen hallinnointiin liittyvien puutteiden korjaamista silmällä pitäen, ja Turkissa pidetään yllä tarvittavaa valvontaa
- e) lopputarkastusten jälkeen saatavien lopullisten vastausten toimittamisviiveitä vähennetään
- f) humanitaarisen avun pääosasto ECHO kehittää tarkastusstrategiaansa siten, että strategia kattaa paremmin täytöntöönpanosta vastaavien elinten ja varsinkin kentällä toimivien erityyppisten yhteistyökumppaneiden toimet.

KOMISSION VASTAUKSET

- c) *Talousarviotuen ohjelmiin kuuluvat yhteisön varat maksetaan tulosten perusteella. Näin ollen komissio pyrkii käyttämään mitattavissa ja saavutettavissa olevia ja tietyllä ajanjaksolla tai tietyynä ajankohtana tarkoituksenmukaisia indikaattoreita. Avunantaja huolehtii usein luotettavaan aineistoon perustuvasta tulosten arvioinnista Pariisin julistuksen mukaisesti. Komissio pyrkii monin keinoin ottamaan käyttöön lisää tuotoksiin ja tuloksiin perustuvia tulosindikaattoreita.*

- d) *Komissio jatkaa hallinnointijärjestelmien tiivistä seurantaa Bulgariassa. Parannusten aikaan saamiseksi on laadittu toimintasuunnitelma. Kansallisten viranomaisten on toteutettava viipymättä toimia tilanteen korjaamiseksi. Ehdotettuja toimenpiteitä seurataan ja valvotaan tarkkaan sen varmistamiseksi, että niillä saadaan aikaan toivotunlaisia parannuksia.*

Turkin viranomaiset ryhtyivät toimeen komission pyynnöstä. Tehtävät saadaan pidettyä nyt erillään, ja henkilöstön määrä on lisääntynyt huomattavasti. Jatkuva valvonta ja seuranta on edelleen ensisijaista.

- e) *Komissio on pystynyt hoitamaan tehtävänsä vuotta 2007 koskevien kertomusten poikkeuksellisen suuresta määrästä huolimatta: kertomusten määrä lisääntyi 70 prosenttia vuodesta 2006.*

Monia kertomuksia ei saatu käsiteltyä ennen vuoden loppua, koska tarkastetun tahon on vastattava komission huomautuksiin ja kaikki havaitut sääntöjenvastaisuudet on tutkittava ennen komission lopullisen kannan vahvistamista. Tämä vie keskimäärin 3–4 kuukautta. Pidemmät käsittelyajat on silloin tällöin hyväksyttävä, jos tarkastushavainnot ovat monimutkaisia, ja jotta mahdollisten rahoitusoikaisujen tekemisessä voitaisiin noudattaa riittävää tarkkuutta.

- f) *Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen suosituksen huomioon ja on jo lisännyt paikalla suoritettavien tarkastusten määrää vuonna 2007.*

Jos tarkastusten kattavuutta lisättäisiin nykyisestä, kustannukset kasvaisivat ja samalla toimien toteutus kärsisi. Tämä voisi aiheuttaa tyytymättömyyttä komission kumppaneissa, jotka huolehtivat humanitaarisen avun toimittamisesta paikan päällä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Tarkastuslausumassa esitettyjen keskeisten huomautusten seuranta

8.34. Tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisissa tarkastuslausumissa esitettyjen keskeisten huomautusten seurannan tuloksista esitetään yhteenveto **liitteessä 8.2.**

Erityiskertomus nro 2/2006 Tacis-ohjelman avulla Venäjän federaatiossa rahoitettujen hankkeiden tuloksista**Johdanto**

8.35. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi huhtikuussa 2006 erityiskertomuksen nro 2/2006 Venäjän federaatiossa rahoitettujen Tacis-hankkeiden tuloksista ⁽⁵⁾. Kertomuksen keskeinen päätelmä oli, että liian useiden hankkeiden tavoitteet olivat jääneet saavuttamatta osittain siksi, että komission hallinnointiin liittyi puutteita:

- a) Venäjän viranomaisten ja edunsaajien kanssa ei käyty todellisten tarpeiden yksilöintiin tähtäävää vuoropuhelua
- b) hanketavoitteet olivat epätarkkoja eivätkä ne olleet mitattavissa, ja toimien taustalla vaikuttavat oletukset olivat epärealistisia (myös aikaan liittyvien näkökohtien osalta)
- c) omavastuullisuutta lisäävää yhteisrahoitusta ei käytetty käytännössä lainkaan
- d) hankkeiden arviointiin, hanketulosten levittämiseen ja kestävyteen liittyviin näkökohtiin ei kiinnitetty riittävästi huomiota.

8.36. Tilintarkastustuomioistuimen suositukset tähtäsivät mainittujen näkökohtien hallinnoinnin parantamiseen komissiossa. Myös Euroopan parlamentti ⁽⁶⁾ ja Eurooppa-neuvosto ⁽⁷⁾ ovat toivoneet tiiviimpää vuoropuhelua komission ja asianomaisten Venäjän viranomaisten välille, jotta kansalliset tarpeet, prioriteetit ja tavoitteet kyetään yksilöimään tarkasti. Vastuuvapauden myöntävä viranomainen kehotti niin ikään rahoittamaan ainoastaan hankkeita, joilla on selkeät ja molemmille osapuolille yhteiset tavoitteet, minkä lisäksi se kehotti lisäämään yhteisrahoitusta, arvioimaan kestävyyttä realistisemmin ja varmistamaan, että arviointeja suoritetaan ja hankkeiden tuloksia levitetään.

⁽⁵⁾ EUVL C 119, 19.5.2006.

⁽⁶⁾ Talousarvion valvontavaliokunnan työasiakirja (PE 374.332).

⁽⁷⁾ Ehdotus neuvoston päätelmiksi (196/06 Rev. 1), 6. heinäkuuta 2006.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

8.37. Erityiskertomukseen antamissaan vastauksissa komissio myönsi, että tilintarkastustuomioistuimen raportoimat puutteet pitivät suurelta osin paikkansa. Komissio kuitenkin korosti käynnistäneensä jo ulkoisen avun ohjelmiansa hallinnoinnin parannustoimia. Komission mukaan suurin osa puutteista oli ratkaistu vuosina 2002–2005 toteutetun EY:n ulkoisen avun uudistuksen myötä, johon kuuluu erityisesti vastuun hajauttaminen lähetystöille.

8.38. Suppeahko seurantatarkastus toimitettiin vuoden 2007 toisella puoliskolla, ja sen tavoitteena oli tutkia, missä määrin komissio oli tosiasiaa ottanut kertomuksen keskeisiä suosituksia huomioon. Tarkastuksen yhteydessä analysoitiin relevanttia aineistoa ja järjestettiin haastatteluja komission yksiköissä. Lisäksi Tacis-hankkeista poimittiin satunnaisotannalla kymmenen hankkeen edustava tilastollinen otos (hankkeita oli yhteensä 13), joka tarkastettiin paikan päällä. Otoksen hankkeiden arvo oli yhteensä 27,3 miljoonaa euroa, ja hankkeet oli saatettu päätökseen joulukuun 2006 ja kesäkuun 2007 välisenä aikana.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset**Tuloksetkaampi vuoropuhelu**

8.39. Hallinnointivastuun hajauttaminen komission keskusyksiköiltä Moskovan lähetystölle on vaikuttanut myönteisesti hankkeiden yksilöinti- ja valmisteluprosessin laatuun. On havaittavissa merkkejä siitä, että vuoropuhelu Venäjän viranomaisten kanssa on parantunut, mikä lisää kumppanuusmaan sitoutumista. Aiempaa suurempi määrä edunsaajia on osallistunut komission ja Venäjän keskushallintoviranomaisten välisiin keskusteluihin tarpeiden yksilöinnistä ja aihealueiden priorisoinnista. Ohjelmatyö sekä hankkeiden yksilöinti ja valmistelu ovat tämän seurauksena yleisesti parantuneet, ja niiden yhteydessä on otettu tehokkaammin huomioon Venäjän ja EU:n välisen kumppanuuden painopisteet.

8.40. Venäläisten yhteistyökumppaneiden kanssa tehtävässä yhteistyössä on kuitenkin edelleen kehittämisen varaa. Venäjä allekirjoittaa toimintaohjelmat myöhäisessä vaiheessa, mikä vähentää edelleen varsinaiseen hanketäytäntöönpanoon käytettävissä olevaa aikaa. Hankkeista hyötyvät Venäjän alueelliset viranomaiset eivät vielä ole riittävässä määrin mukana hankevalmistelussa. Tämä on erittäin valitettavaa, sillä Venäjän alueelliset viranomaiset ovat osoittaneet enemmän omavastuullisuutta ja asettaneet hankkeiden käyttöön enemmän henkilöstöresursseja kuin keskustasolla toimivat täytäntöönpanosta vastaavat yhteistyökumppanit.

8.39. Komissio on tyytyväinen, että tilintarkastustuomioistuin antoi tunnustuksen edistymiselle, joka on seurannut vastuun hajauttamisesta ja sen myönteisistä vaikutuksista.

8.40. Vuosina 2002–2005 toteutetulla ulkoisen avun uudistuksella (Relax-uudistuksella), jossa yhteisön ulkoisen avun hallinnointi hajautettiin komission lähetystöille, varmistetaan tehokkaampi vuoropuhelu kumppanimaan kanssa ja kumppanimaan laajempi osallistuminen valmisteluvaiheesta aina lopulliseen täytäntöönpanoon. Vaikka Venäjän federaatiolle myönnetyn rahoitustuen määrä on vähentynyt viime vuosina, suurin osa hankkeista tähtää Venäjän lakien, menettelyjen ja/tai käytänteiden kehittämiseen eri aloilla. Tällaisissa hankkeissa luonnollisia kumppaneita ovat keskushallinnon viranomaiset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tavoitteet asetetaan paremmin, mutta suunnittelu edelleen aikaavieppää

8.41. Komission keskusyksiköissä sovelletaan uutta laatutuen arviointimenettelyä ⁽⁸⁾, jonka piiriin ovat vuodesta 2005 alkaen kuuluneet myös Venäjää koskevat tukiohjelmat. Menettely on vaikuttanut yleisellä tasolla myönteisesti suunnitteluun ja tavoitteiden asettamiseen. Hanketavoitteet on muotoiltu aiempaa paremmin ja ne nivELYVÄT Venäjällä käynnissä oleviin uudistuksiin. Sopimuspuolet ovat hyödyntäneet loogisia viitekehityksiä laatiessaan ja toteuttaessaan toimintasuunnitelmiaan. Tarkastettujen hankkeiden onnistumisaste oli yleisesti ottaen alkuperäisessä tarkastuksessa havaittua korkeampi.

8.42. Komission on sovellettava perusteellisia ohjelmatyön vaiheita, joten suunnittelu on pääsääntöisesti edelleen aikaavieppää. Kahden tarkastetun hankkeen tapauksessa tavoitteet olivat vanhentuneita tai olivat muuttuneet ainakin osittain merkityksettömiksi.

8.43. Tilintarkastustuomioistuin jakaa joidenkin edunsaajaorganisaatioiden EU:n menettelyjä kohtaan esittämän kritiikin siitä, että EU ei kykene vastaamaan nopeasti ja "epäbyrokrattisesti" Venäjän tukipyyntöihin. Venäjän toivoma nopea ja pienen mittakaavan tuki tarvittavia uudistuksia varten voitaisiin mahdollisesti toteuttaa uuden "yhteisiin alueisiin perustuvan välineen" avulla. Välinettä koskevat yksityiskohdat olivat neuvottelun alla vuonna 2007: tavoitteena on pystyä vastaamaan nopeasti lyhyen ja keskipitkän aikavälin tukipyyntöihin, jotta neljään "yhteiseen alueeseen" perustuva yhteistoiminta helpottuu ⁽⁹⁾.

Yhteisrahoitus yhä ongelmallista

8.44. Tämän seurannan suorittamisajankohtana komissio ja Venäjän hallitus tutkivat yhdessä teknisiä ratkaisuja, joiden avulla voitaisiin ottaa käyttöön kansallinen yhteisrahoitus kaikkien eurooppalaiseen naapurisuuden ja kumppanuuden välineeseen perustuvien tulevien tukitoimenpiteiden yhteydessä ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ Yksiköiden välinen laatutukiryhmä perustettiin parantamaan keskeisten strategisten ja ohjelmatyöhön liittyvien asiakirjojen, kuten maa-kohtaisten strategia-asiakirjojen ja maaohjelmien, laatua. Myös EuropeAid perusti oman laatutukiryhmänsä, jonka tavoitteena on parantaa hankkeiden valmistelu- ja muotoiluvaiheen laatua. Tämä tapahtuu lähinnä relevanttien asiakirjojen vertaisarviointien avulla.

⁽⁹⁾ Toukokuussa 2003 järjestetyssä Pietarin huippukokouksessa EU ja Venäjä sopivat yhteistyönsä lujittamisesta siten, että pitkällä aikavälillä luodaan neljä "yhteistä aluetta" kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen puitteissa. Yhteiset alueet ovat seuraavat: yhteinen talousalue, joka kattaa talous- ja ympäristökysymykset; vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva yhteinen alue; yhteinen ulkoisen turvallisuuden alue; tutkimus- ja koulutusalan yhteinen alue, joka käsittää myös kulttuurin.

⁽¹⁰⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1638/2006 (EUVL L 310, 9.11.2006, s. 1).

8.41. Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen, jossa todetaan, että hankkeiden suunnittelu ja tavoitteiden asettaminen ovat uusien laadunvalvontamenetelmien käyttöönoton ansiosta parantuneet.

8.42. Komissio myöntää, että asetuksen mukaiseen ohjelmasuunnitteluun ja kuulemismenettelyihin tarvitaan aikaa. Komissio ottaa sidosryhmät mukaan heti suunnitteluvaiheen alussa, jotta hankkeiden vanhentumisen riski vähenisi selvästi. Tämä näkyy Venäjää koskevista seurantakertomuksista, joiden mukaan hankesuunnittelun asianmukaisuus ja laatu ovat parantuneet tasaisesti vuosien mittaan Relex-uudistuksen jälkeen.

8.43. Komissio on suunnitellut yhteisiin osa-alueisiin perustuvan välineen pystyäkseen vastaamaan nopeasti pienen mittakaavan tukea koskeviin Venäjän tukipyyntöihin.

8.44. Komissio ja Venäjä tutkivat parhaillaan mahdollisuutta laatia hankkeiden osarahoitusta koskevat puitteet. Monia osarahoitettavia hankkeita on jo aloitettu. Näihin kuuluvat esimerkiksi European Studies Institute -instituutti ja pohjoisen ulottuvuuden ympäristökumppanuus (NDEP) sekä instituutioiden kehittämistä koskevan IBPP-kumppanuusohjelman ja naapurisuusohjelmien kaltaiset tukiohjelmat. Jatkossa Venäjän hallitus osallistuu 122 miljoonalla eurolla eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen (ENPI) rajatylittäviin yhteistyöohjelmiin (tämä lisätään näille ohjelmille myönnettyyn komission rahoitukseen).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.45. Tähän mennessä ei luontoissuorituksiin perustuvia rahoitusosuuksia lukuun ottamatta ole ollut havaittavissa, että keskus-, alue- tai paikallistason toimijoiden taloudellinen sitoutuminen toimiin olisi lisääntynyt. Edellisen tarkastuksen jälkeen myös vaatimukset toimistotiloista, joita edunsaajien on järjestettävä, ovat käyneet harvinaisiksi.

8.46. Jos Venäjän federaatio ei lisää hankkeiden kansallista osarahoitusta, on sitoutumista ja omavastuullisuutta – kuten aiemmin on ilmennyt – vaikea lisätä.

Arviointi parantunut, joskin hanketulosten levittäminen ja kestävyys yhä heikkoa

8.47. Komissio ei ole arvioinut tarkastettuja hankkeita erikseen, mutta tilintarkastustuomioistuimien paneeli on merkinnyt tilanteen parantuneen yleisesti. Lähetystö on käynnistänyt vuodesta 2006 alkaen useita alakohtaisia jälkiarviointeja, kuten julkishallinnon ja virkamiesjärjestelmän uudistuksen vaikutuksia koskevan arvioinnin sekä joillakin aloilla myös EU-tuen arvioinnin.

8.48. Arvokkaiden tulosten levittäminen ei ollut kuitenkaan Venäjällä vielä riittävän varmaa. Varsinkin valtion keskushallinnossa toimivat ensisijaiset hankekumppanit ovat toimineet tältä osin heikosti. Hankkeiden tuloksia levitettiin ajoittain, mutta hyvin vähäisessä määrin sen jälkeen kun hankkeet olivat päättyneet. Lähes kaikkien tulosten levittämiseen tarkoitettujen internet-sivustojen toiminta lakkasi hankkeiden päättyttyä.

8.49. Komissio päätti vuonna 2007, että ulkoisten hankkeiden valvojien on sekä valvottava hankkeita niiden täytäntöönpanon aikana että laadittava jälkikäteen seurantakertomuksia. Valvojien pitäisi näin ollen voida tulevaisuudessa raportoida ainakin suuntaa-antavasti myös kestävyysnäkökohdista.

KOMISSION VASTAUKSET

8.45. Osarahoitus ei ollut lakisääteinen Tacis-vaatimus kaudella 2000–2001 (jolloin tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa N:o 2/2006 tarkastellut hankkeet määritettiin). Venäjän federaation mahdollisuudet osallistua rahoitukseen olivat ohjelmasuunnittelun aikoihin vähäiset, eikä tarvittavia järjestelmiä ollut käytössä.

Komission on muutettava hankevaatimuksia vastaamaan lakia, jonka mukaan ulkomaan kansalaiset eivät saa työskennellä Venäjän hallituksen tiloissa.

8.46. Vuonna 2006 hyväksytyn uuden rahoitusvälineen, eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen (ENPI), mukaan kumppanimaa osallistuu tavallisesti tuen rahoitukseen, jotta varmistetaan sitoutuminen ja omavastuullisuus toteutettavien hankkeiden suhteen.

8.47. Komissio on valinnut kyseisissä tapauksissa alakohtaisen arvioinnin saadakseen kattavamman kuvan komission tuen vaikutuksista kullakin alalla.

8.48. Komissio noudattaa kaikissa hankkeissaan tiukkoja tiedottamismääräyksiä ja tietojen levittämistä koskevia ohjeita, jotka on annettu ulkoisista toimista koskevan tiedottamisen käsikirjassa *Communication and Visibility Manual for EC External Actions*.

Vastuu tiedon saatavuuden jatkumisesta ja tulosten levittämisestä on hankkeen päättymisen jälkeen hankkeen edunsaajilla.

8.49. Komissio tutkii jälkiarvioinnin ottamista tavanomaiseksi käytännöksi arvioituaan kokeiluvaiheen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.50. Hanketulosten kestävyys on liittynyt edelleen ongelmiin. Ei ollut viitteitä siitä, että komissio olisi käynnistänyt toimenpiteitä, joiden tavoitteena olisi parantaa kestävyysnäkökohtia suunnitteluvaiheessa. Useimmissa tarkastetuissa hankkeissa havaittiin puutteita. Ne johtuivat esimerkiksi siitä, että keskustasolla toimivat vastaanottajat eivät ryhtyneet laatimaan ja hyväksyttämään lakeja, säännöksiä ja sääntöjä, jotka ovat tarpeen kestävien hallintorakenteiden perustamisen kannalta. Lisäksi paikallistasolla oli usein puutetta seurantatoimiin tarvittavasta rahoituksesta.

Päätelmät ja suositukset

8.51. Komissio on ryhtynyt toimiin lisätäkseen Venäjälle annettavan tuen vaikuttavuutta. Suunnitteluasiakirjojen laatu on parantunut selvästi, minkä lisäksi myös hankkeiden merkitys Venäjän uudistusten kannalta ja välittömien tulosten saavuttaminen ovat parantuneet alkuperäisen tarkastuksen toimittamisen jälkeen. Komission toteuttamat korjaavat toimet eivät kuitenkaan vielä riitä lisäämään omavastuullisuutta ja varmistamaan hanketulosten parempaa kestävyyttä.

8.52. Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio:

- a) varmistaa, että eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen kautta rahoitetaan lähtökohtaisesti ainoastaan sellaisia toimenpiteitä, joita venäläiset vastaanottajat osaroittavat ja joihin ne suuntaavat riittävästi resursseja
- b) varmistaa, että eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen kautta rahoitettavien toimenpiteiden yhteydessä edellytetään lähtökohtaisesti hanketulosten kestävyttä ja tulosten sekä parhaiden käytäntöjen mahdollisimman laajaa levittämistä Venäjällä
- c) lyhentää hankkeiden suunnitteluprosessia, jotta niiden täytäntöönpanoon jää mahdollisimman paljon aikaa ja jotta varmistetaan tarvittaessa nopea tuki Venäjällä käynnissä olevien uudistusten yhteydessä.

KOMISSION VASTAUKSET

8.50. Komissio katsoo, että tarkastetuilla hankkeilla on useimmissa tapauksissa saavutettu asetetut tavoitteet. Komissio on pyrkinyt parantamaan hankkeiden kestävyttä toteuttamalla toimenpiteitä suunnitteluvaiheessa laadunarviointijärjestelmänsä avulla. Määrittämis- ja suunnitteluvaiheissa toteutetuilla laatutukiryhmien laadunarvioinneilla, joilla on tilintarkastustuomioistuimenkin mukaan ollut myönteistä vaikutusta koko hankesuunnitteluun, on tarkoitus arvioida myös kumppanihallituksen osoittamaa omavastuullisuutta ja sitoutumista ehdotettujen hankkeiden suhteen. Hankkeen kestävydestä on näin saatu suurempi varmuus jo suunnitteluvaiheessa vuodesta 2005 lähtien.

8.51. Kun tarkastellaan omavastuullisuutta, komissio on Venäjän osalta ottanut yhteisiin osa-alueisiin perustuvan poliittisen vuoropuhelun vuoden 2005 etenemissuunnitelmiin perustuvien yhteistyö- ja tukialoitteiden perustaksi. Vuoden 2005 jälkeisessä rahoitusyhteistyössä keskitytään näin ollen ohjelmavoittoihin, joista on jo sovittu molempien osapuolten kesken. Tulospäätösten seuranta koskevista kertomuksista on viiden viime vuoden aikana käynyt ilmi, että hankesuunnittelun ja -toteutuksen laatu on parantunut ENPI East -ohjelman alueella. Venäjä sai tulospäätösten seurannan tulokseksi vuonna 2007 keskimäärin 2,94/4,00, mikä tarkoittaa, että Venäjällä toteutetut hankkeet olivat parhaimpien hankkeiden joukossa ENPI East -ohjelman alueella.

8.52. Komissio on yhtä mieltä tilintarkastustuomioistuimen suosituksista ja katsoo seuraavaa:

- a) Uuden eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen mukaan kumppanimaa osallistuu tavallisesti tuen rahoitukseen. Kuten edellä todettiin, Venäjän federaation hallitus on jo osoittanut huomattavan määrän rahoitusta ohjelmille, joista on jo sovittu.

(Katso kohdat 8.44, 8.45 ja 8.46.)

- b) Komissio kiinnittää erityistä huomiota hankkeen saavutusten ja tulosten laajaan levittämiseen. Toimilla, joilla pyritään varmistamaan hankekumppanien suurempi omavastuullisuus (sidosryhmien kuuleminen suunnitteluvaiheessa, uudet laadunvarmistusmenettelyt), varmistetaan myös se, että kumppanit sitoutuvat entistä laajemmin hanketulosten levittämiseen hankkeiden päättymisen jälkeen.

- c) Kun sidosryhmät otetaan mukaan suunnitteluvaiheeseen, tehokkaan toteutuksen edellytyksenä olevat aikavaatimukset voidaan arvioida paremmin ja ottaa paremmin huomioon kokonais-suunnittelussa. Yhteisiin osa-alueisiin perustuvaa välinettä koskeva lähetystön aloite tarjoaa mahdollisuuden reagoida joustavasti ja ripeämmin Venäjän tukipyyntöihin.

(Katso kohdat 8.41, 8.42 ja 8.43.)

LIITE 8.1

Valvontajärjestelmien arviointi

Järjestelmä	Keskeinen sisäisen valvonnan menettely (komission yksiköt)				Kansallisten hallintoelinten keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt	Yleisarvio
	Sopimusten ja maksujen ennakotarkastukset	Hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavien elinten tarkastus	Hankkeita koskevien maksupyyntöjen ulkoiset tarkastukset/lopputarkastukset	Sisäinen tarkastus		
EuropeAid-yhteistyötoimisto					e.t.	
Laajentumisasiat		e.t.				
Humanitaarisen avun pääosasto ECHO		e.t.			e.t.	

Värikoodit:

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e.t.	Ei tietoa: ei sovellettavissa tai ei arvioitu

Huom. "Osittain vaikuttavan" valvonnan osalta taulukkoa pitäisi lukea samanaikaisesti **liitteen 8.2** kanssa, jossa kuvataan saavutettua edistystä.

Tapahtumatarkastusten tulokset

Otokseen perustuva arvio virheitä sisältävien tapahtumien osuudesta	11 prosenttia
Virhetaso	2–5 prosenttia

Tarkastuslausuman keskeisten huomautusten seuranta

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Ulkosuhteet ja kehitysyhteistyö			
<i>Täytäntöönpanosta vastaavia elimiä koskevat puutteet</i>			
Kuten edeltävinäkin vuosina, tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että virheiden esiintyvyys oli olennainen täytäntöönpanosta vastaavien elinten tasolla tarkastetussa mak-suista poimitussa otoksessa. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 8.9 ja 8.10).	Edunsaajien luona toimitettavia tilintarkastuksia koskevat toimeksiannot on tarkistettu.	Osa uusien toimeksiantojen kuvausten vaikutuksista havaittiin jo vuonna 2007. Toimeksiantajien kuvaukset tulivat kuitenkin pakollisiksi vasta lokakuusta 2007 alkaen, joten niiden hyödyt tulevat kokonaisuudessaan esiin vasta tulevaisuudessa.	Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen huomautukseen tarkastuskertomusten laadun paranemisesta. Seuraavat seikat on kuitenkin syytä huomata: — edunsaajien luona toimitettavia tilintarkastuksia koskevia uusia toimeksiantoja sovelletaan kaikkiin uusiin sopimuksiin, jotka on tehty helmikuussa 2006 tai sitä myöhemmin, — komissiossa toimitettavia tilintarkastuksia koskevat uudet toimeksiannot ovat olleet saatavilla heinäkuusta 2007, ja niistä tuli pakollisia lokakuusta 2007. Komissio on kuitenkin sitä mieltä, että vuoteen 2007 asti käytössä ollut toimeksiantojen aiempi versio oli jo riittävän laadukas niin, että tulojen ja menojen hyväksyjät pystyivät tekemään tarvittavat päätökset.
<i>Tiedot tarkastuksista ja niiden tuloksista</i>			
Yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen hallinnointia koskevat kertomukset ja yhtenäinen tietokoneistettu hallintotietojärjestelmä (Common Relex Information System, CRIS) eivät sisällä kattavia ja järjestelmällisiä tietoja hankkeiden tarkastuksista ja niiden tuloksista. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 8.22 ja 8.23).	Lähetystöjen vuoden 2007 vuotuisen tarkastussuunnitelmaan soveltamaa raportointimuotoa on muutettu. CRIS-Audit-järjestelmään on tehty lisäparannuksia.	Parannuksia on toteutettu. CRIS-Audit-järjestelmää ei kuitenkaan otettu koko laajuudessaan käyttöön vuonna 2007, eikä hanketäytäntöönpanosta vastaavien elinten hallinnointia tarkastuksista raportoida vielääkään.	Kaikki vuoden 2007 tarkastussuunnitelman mukaiset tarkastukset sekä kuluva vuoden tarkastukset on syötetty CRIS-Audit-järjestelmään.
Laajentumisasiat			
<i>Laajennettu hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä (EDIS)</i>			
Kansallisen hallinnon valvontajärjestelmissä havaittiin puutteita Romaniassa ja Bulgariassa. Puutteita ilmentää EDIS-järjestelmän myöntämisprosessin viivästyminen Bulgariassa. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 9.19).	Komissio valvoi tiiviisti kansallisten hallinnointijärjestelmien edistymistä.	Bulgarian kohdalla on toteutettu tältä osin toimia, mutta tarkastuksessa kävi ilmi, että kansallisissa valvontajärjestelmissä on vielä parannettavaa.	Komissio jatkaa hallinnointijärjestelmien tiivistä seurantaa Bulgarian viranomaisten kanssa. Esitettyjä toimenpiteitä seurataan ja valvotaan tarkkaan sen varmistamiseksi, että niillä saadaan aikaan toivotunlaisia parannuksia.
Humanitaarinen apu			
<i>Ulkoiset tarkastukset</i>			
Suurin osa tarkastuksista suoritetaan yhteistyökumppaneiden päätoimipaikoissa. Hankemenojen tosiasiallisuus on tarkastettavissa tehokkaammin kentällä, joten painopistettä olisi siirrettävä enemmän paikan päällä suoritettaviin tarkastuksiin. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 8.18).	Uusi puitesopimus tehtiin elokuussa 2006.	Uudesta puitesopimuksesta huolimatta suurin osa tarkastuksista tehtiin vuonna 2007 yhteistyökumppaneiden päätoimipaikoissa.	Komissio on kaksinkertaistanut paikalla suoritettavien tarkastusten määrän vuodesta 2006. Paikalla suoritettavien tarkastusten määrän lisäämistä vielä tästäkin ei pidetä kustannustehokkaana ratkaisuna.

YHDEKSÄS LUKU

Koulutus ja kansalaisuus

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	9.1—9.4
Koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohkon erityisomaisuudet	9.1—9.4
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	9.5—9.26
Tarkastuksen sisältö	9.5—9.6
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	9.7—9.11
Valvontajärjestelmien arviointi	9.12—9.24
Elinikäisen oppimisen ohjelma	9.13—9.18
Euroopan pakolaisrahasto ja ulkorajarahasto	9.19—9.21
Yhteisön menojen ennakkotarkastukset	9.22—9.23
Valvontajärjestelmiä koskevat päätelmät	9.24
Yleiset päätelmät ja suositukset	9.25—9.26
Aiempien huomautusten seuranta	9.27

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

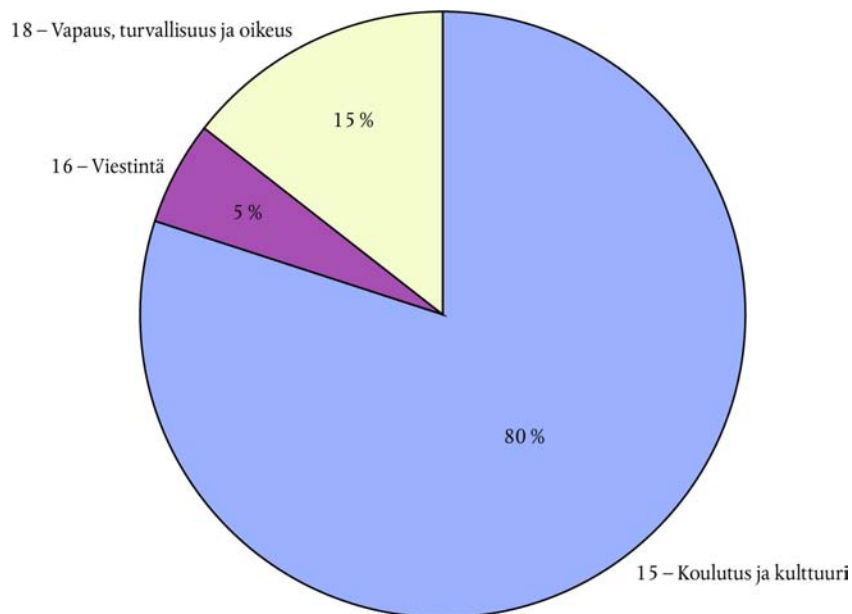
JOHDANTO

Koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohkon erityisominaisuudet

9.1. Tässä luvussa käsitellään tilintarkastustuomioistuimen havaintoja toimintalohkoryhmästä Koulutus ja kansalaisuus, joka kattaa seuraavat toimintalohkot: 15 – ”Koulutus ja kulttuuri”, 16 – ”Viestintä” ja 18 – ”Vapaus, turvallisuus ja oikeus”. Vuonna 2007 sitoumuksien kokonaismäärä oli 1 888 miljoonaa euroa (1 649 miljoonaa euroa vuonna 2006) ja maksujen kokonaismäärä oli 1 453 miljoonaa euroa (1 569 miljoonaa euroa vuonna 2006). Maksut esitetään toimintalohkoittain **kaaviossa 9.1**. Vuoden 2007 talousarvion toteuttamista leimasi uusien monivuotisten ohjelmien käyttöönotto vuosien 2007–2013 rahoituskehyksessä ⁽¹⁾.

9.1. Useimmat toimintalohkoihin 15 ja 18 liittyvät säädökset annettiin vuoden 2007 lopussa, mikä rajoitti jossain määrin talousarvion toteuttamista ja uusien rahoitusvälineiden käyttöönottoa.

Kaavio 9.1 – Koulutus ja kansalaisuus – Maksut toimintalohkoittain (*)



Vuonna 2007 maksujen kokonaismäärä oli 1 453 miljoonaa euroa

(*) Ei sisällä hallintomenoja.

Lähde: Tilinpäätös 2007.

⁽¹⁾ Lukuun ottamatta toimintalohkon 16 menoja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.2. Komissio hallinnoi valtaosaa menoista epäsuoralla, keskitetyllä tavalla tai yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ja toimet toteutetaan monivuotisin ohjelminä, joiden hallinnointivastuu on siirretty kansallisille virastoille tai vastaaville hallintoelimille jäsenvaltioissa ⁽²⁾. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset organisaatiot jakavat avustukset yksityisten ja julkisten edunsaajien toteuttamille hankkeille tai toimenpiteille ja tekevät avustussopimukset. Avustukset maksetaan tavallisesti useassa erässä: ennakkomaksu suoritetaan, kun avustussopimus on allekirjoitettu, minkä jälkeen maksetaan väli- ja/tai loppumaksut edunsaajien säännöllisesti tekemien menoilmoitusten perusteella korvauksena tukikelpoista menoista.

9.3. Paitsi että ohjelmat toteutettiin uuden rahoituskehyksen puitteissa, uutta oli myös sisäisen valvonnan rakenteen muutos, joka lisäsi jäsenvaltioiden vastuuta ⁽³⁾. Kansallisen viranomaisen on näin ollen annettava tarkastuslausuma menojen hallinnoinnista valtiossaan. Komission, kansallisen viraston ja kansallisen viranomaisen väliset suhteet ovat kunkin jäsenvaltion kohdalla selkiytyneet edellisiin vuosiin verrattuna.

9.4. Koulutuksen ja kansalaisuuden alojen EU-tuelle on luonteena useita eri aloja ja hanketyyppejä koskevien rahoitusjärjestelmien kirjo. Kyseessä voivat olla esim. kansalaisuutta edistäviin toimiin annettavat avustukset tai liikkuvuutta koskevat avustukset koulutus- ja ammattikoulutusaloilla. Hankkeita toteuttavat opetusjärjestöjen lisäksi myös yksityisyrietykset ja julkishallinnot. Lopulliset edunsaajat ovat yksilöitä, pääasiassa EU:n kansalaisia.

KOMISSIION VASTAUKSET

9.2. Toimintalohkon 15 (Koulutus ja kulttuuri) osalta komissio toteuttaa talousarviota soveltamalla epäsuoraa keskitettyä hallintoa, josta vastaavat kansalliset virastot (68 %) ja täytäntöönpanovirasto (22 %). Loppuosaa toimintalohkon menoista hallinnoivat komissio (7 %) ja sääntelyvirastot (3 %) suoraan.

9.3. Koulutusalan uuden monivuotisen ohjelman täytäntöönpanon ohella on otettu käyttöön yhtenäinen tarkastusmalli, joka vastaa komission hyväksymää toimintasuunnitelmaa sisäisen valvonnan kehyksen luomiseksi. Komissio on kehittänyt sitä varten yhteisen valvontakehyksen ja uudistanut valvontastrategiaa.

Sääntely- ja sopimuspiteissa määritellään suoritettavat tarkastukset, sisäisen valvonnan vähimmäisvaatimukset, yhteiset menettelyvaatimukset ja kansallisten virastojen vastuulla olevien tarkastusten tyypit ja vähimmäismäärät. Lisäksi koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on yksinkertaistanut menettelyjä erityisesti tukikelpoisten kustannusten laskennan pohjalta (tuki maksetaan yhä useammin kertasuorituksena).

⁽²⁾ Komissio ja jäsenvaltiot vastaavat kuitenkin joidenkin ohjelmien kuten Euroopan pakolaisrahaston ja ulkorajarahaston hallinnoinnista yhdessä.

⁽³⁾ Erityisesti koulutuksen ja kulttuurin pääosaston hallinnoiman elinikäisen oppimisen ohjelman yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen sisältö

9.5. Erityisarvio perustuu:

9.5.

a) 150 ⁽⁴⁾ maksua sisältävän, edustavan tilastollisen otoksen tapahtumatarkastukseen

b) seuraavien valvontajärjestelmien toiminnan arviointiin: toimintalohkon "Viestintä" valvontajärjestelmät sekä elinikäisen oppimisen ohjelmaa ⁽⁵⁾ koskevilla EU-päätösten perusteella käyttöönotetut valvontajärjestelmät (toimintalohkon "Koulutus ja kulttuuri" menot) ja ulkorajarahastoon ja Euroopan pakolaisrahastoon ⁽⁶⁾ liittyvät valvontajärjestelmät (toimintalohkon "Vapaus, turvallisuus ja oikeus" menot). Arvioinnissa käytiin läpi seuraavia valvontajärjestelmien osa-alueita:

b)

i) komission tarkastukset, jotka koskevat jäsenvaltioiden viranomaisten suorittamaa, ennalta käsin tehtävää hallintorakenteiden todentamista tai arviointia

ii) koulutukseen ja kulttuuriin sekä viestintään liittyvien menojen valvontajärjestelmät

ii) Elinikäisen oppimisen ohjelman (2007–2013) jälkitarkastusjärjestelmiä ei voitu arvioida, koska vuonna 2007 ei suoritettu yhtään loppumaksua.

c) tilintarkastustuomioistuimen uusimmissa tarkastuslausu-
missa esitettyjen keskeisten huomautusten seurantaan.

⁽⁴⁾ Otos sisälsi 104 koulutuksen ja kulttuurin, 24 vapauden, turvallisuuden ja oikeuden ja 22 viestinnän alan maksua. Maksuista 95 oli ennakkomaksuja ja 55 väli- ja loppumaksuja (19 viestinnän alalta); jälkimmäisten osalta riski on huomattavasti suurempi.

⁽⁵⁾ Ohjelma perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseen 1720/2006/EY (EUVL L 327, 24.11.2006, s. 45) ja komission päätökseen C(2007)1807 lopull. Varainhoitovuonna 2007 sen osuus koulutuksen ja kulttuurin alan maksusitoumusmäärärahoista oli 84 prosenttia.

⁽⁶⁾ Ensiksi mainittu ohjelma perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseen n:o 574/2007/EY (EUVL L 144, 6.6.2007, s. 22) ja jälkimmäinen neuvoston päätökseen 2004/904/EY (EUVL L 381, 28.12.2004, s. 52) ja komission päätökseen 2006/401/EY (EUVL L 162, 14.6.2006, s. 20). Varainhoitovuonna 2007 niiden osuus vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan maksusitoumusmäärärahoista oli 42 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

9.6. Varainhoitovuodelle 2007 arvioidun menomallin mukaisesti tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusta varten poimima maksuotos sisälsi 95 ennakkomaksua ⁽⁷⁾, joista 43:a koski standardiehdot; useimmiten ehtona oli sopimuksen allekirjoittaminen. Jäljellä oleviin 52 ennakkomaksuun sovellettiin lisäehtoja ⁽⁸⁾. Esimerkkinä tällaisista lisäehdoista voidaan mainita komission arviointi jäsenvaltioiden ennakkotarkastuslausumasta ja kuvaus elinikäisen oppimisen ohjelman hallinnoinnista vastaavien kansallisten virastojen käyttämästä hallintojärjestelmästä.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

9.7. Koulutuksen ja kansalaisuuden toimintaloikossa tärkeänä tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden tekijänä pidetään sitä, että menot on ilmoitettu oikein. Edunsaajien menojen liian suurina ilmoittaminen johtuu kenties seuraaviin tekijöihin liittyvistä virheistä:

- a) tukikelpoisuus: menot eivät täyty tukikelpoisuusvaatimuksia
- b) tosiasiallisuus: korvataan menoja, joista ei ole riittävää todentavaa aineistoa, tai
- c) oikeellisuus: menot on laskettu väärin.

9.8. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen vaikuttavien virheiden taso oli olennainen 21 prosentissa maksuista. Kvantitatiivisesti ilmastavia virheitä oli 7 prosenttiyksikköä ja ei-quantitatiivisesti ilmaistavia virheitä 14 prosenttiyksikköä. Joissakin maksuissa esiintyi useita virheitä. **Taulukossa 9.1** esitetään virheiden määrä maksutyypeittäin ja **taulukossa 9.2** toimintaloikottain.

9.8. Viestinnän pääosaston maksuissa havaituista virheistä kaksi liittyi tapauksiin, jotka olivat jo etukäteen pääosaston johdon tiedossa. Virheistä huolimatta maksut oli hyväksyttävä, jotta jo aloitettuja toimia kyettiin jatkamaan. Toisesta tapauksesta laadittiin poikkeuksellisesti ennakkotarkastuslausuma sisäisen standardin 18 perusteella.

Taulukko 9.1 – Kuinka monessa ennakkomaksussa ja väli-/loppumaksussa esiintyi virheitä ja kuinka monta niistä oli virheittämiä?

Maksutyyppi	Ennakkomaksut	Väli-/loppumaksut	Yhteensä
Maksujen asianmukaisuus			
Maksuissa vakavia virheitä	9	16 (*)	25
Maksuissa vähäisiä virheitä	2	4	6
Maksuissa ei merkittäviä virheitä	84	35	119
Yhteensä	95	55	150

(*) Yhtä näistä maksuista hallinnoi työllisyyden pääosasto.

⁽⁷⁾ Varainhoitovuonna 2007 alettiin toteuttaa uusia merkittäviä vuosien 2007–2013 rahoituskehysten ohjelmia.

⁽⁸⁾ Nämä koskevat ennakkomaksuja jäsenvaltioissa sijaitseville kansallisille virastoille, jotka vastaavat elinikäisen oppimisen ohjelman ja nuorisotoimintaohjelman hallinnoinnista.

Taulukko 9.2 – Kuinka monessa kyseisten kolmen toimintaloikon maksuissa esiintyi virheitä ja kuinka monta niistä oli virheettömiä?

Maksut toimintaloikoittain	Koulutus ja kulttuuri	Vapaus, turvallisuus ja oikeus	Viestintä	Yhteensä
Maksujen asianmukaisuus				
Maksuissa vakavia virheitä	13	7	5	25
Maksuissa vähäisiä virheitä	4	0	2	6
Maksuissa ei merkittäviä virheitä	87	17	15	119
Yhteensä	104	24	22	150

9.9. Tarkastuksessa havaittiin seuraavanlaisia virheitä:

- a) välillisiä kustannuksia oli ilmoitettu aiheettomasti hankemenoina (tukikelpoisuus)
- b) menot eivät oikeuttaneet tukeen (tukikelpoisuus)
- c) todentava aineisto ei riittänyt ilmoitettujen menojen perusteeksi (tosiasiallisuus);
- d) kaksi pääosastoa (oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden sekä koulutuksen ja kansalaisuuden pääosastot) teki viiden yhteisön viraston kohdalla sitoumukset ennen vastaavan rahoituspäätöksen (kyseisten pääosastojen vuotuisen työohjelman) tekemistä.

9.10. Tällaisia virheitä ilmenee, kun säännökset ovat monimutkaisia ja tukikelpoisuuskriteereitä on paljon (ja ne ovat toisinaan epäselviä). Edeltävien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuimien havaittiin, että edunsaajat eivät usein pystyneet perustelemaan henkilöstömenojaan. Kuten edellä olevista taulukoista käy ilmi, väli- ja loppumaksuissa esiintyy enemmän virheitä kuin ennakkomaksuissa (lähes joka neljännessä testatussa väli- tai loppumaksussa esiintyi vakavia virheitä). Tämä myös selittää sen, miksi viestintätoimintaloikolla hyväksytyissä maksuissa havaittiin suhteessa enemmän virheitä: otokseen sisältyvistä kyseisen toimintaloikon maksuista suurin osa oli väli- tai loppumaksuja.

9.11. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että koulutuksen ja kansalaisuuden toimintaloikon maksuissa laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen vaikuttavien virheiden taso oli olennainen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetasoksi 2–5 prosenttia (ks. **liite 9.1**).

9.10. Koulutuksen ja kulttuurin pääosastoa koskevat virheet liittyvät edellisen oikeuskehyksen puitteissa toteutettujen toimien loppumaksuihin ⁽¹⁾.

Vuosia 2007–2013 koskevien uusien ohjelmien laatimisessa on otettu huomioon tilintarkastustuomioistuimen aiempien vuosien suositukset, joissa kehoitetaan yksinkertaistamaan sääntöjä ja maksamaan tuki mahdollisuuksien mukaan kertasuorituksena. Näin voidaan vähentää virheiden määrää jatkossa.

⁽¹⁾ Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston suorittamien jälkitarkastusten tulokset, joita on esitelty vuotta 2007 koskevassa pääosaston toimintakertomuksessa, eivät viittaa olennaiseen virheiden määrään.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valvontajärjestelmien arviointi

9.12. Komissio on siirtänyt suuren osan sen avustuksilla rahoitettavien hankkeiden hallinnoinnista jäsenvaltioiden organisaatioiden tehtäväksi. Monet laillisuuteen ja asianmukaisuuteen vaikuttavat virheet ovat sellaisia, että ne voidaan havaita (ja siis korjata) ainoastaan suorittamalla tarkastuksia paikalla. Olisi kuitenkin liian kallista tarkastaa kaikki hankkeet paikalla vuosittain. Koulutuksen ja kulttuurin alojen menoihin ohjelmakaudella 2000–2006 sovellettu valvontajärjestelmä perustui suurimmaksi osaksi paikalla tehtyihin jälkitarkastuksiin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kyseisen järjestelmän osana vuonna 2007 toimitetut jälkitarkastukset. Niissä ei havaittu merkittäviä puutteita. Vuosien 2007–2013 rahoituskehysten yhteydessä komissio pyrkii lisäämään eritoten koulutuksen ja kulttuurin menojen kohdalla valvontajärjestelmänsä luotettavuutta jäsenvaltioiden toteuttamien valvontatoimien ja tarkastusten kautta. Tärkeitä osatekijöitä tässä prosessissa ovat kansallisten viranomaisten ennakkotarkastuslausumat ja vuotuiset jälkitarkastuslausumat jäsenvaltioiden hallinnoimista EU:n menoista.

9.12. Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston tämänhetkinen valvontastrategia käsittää useantyyppisiä, myös paikalla tehtäviä tarkastuksia.

Lisäksi pääosasto on suorittanut viime vuosina kaikkien kansallisten virastojen järjestelmätarkastukset sekä tehnyt useita seurantakäyntejä. Näiden paikalla tehtyjen tarkastusten ansiosta komissiolla on selvä kuva kansallisten virastojen toiminnasta vuonna 2007, jolloin elinikäisen oppimisen ohjelma käynnistyi.

Elinikäisen oppimisen ohjelma

9.13. Elinikäisen oppimisen ohjelman nykyinen valvontajärjestelmä perustuu muun muassa ⁽⁹⁾ jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten antamiin, kansallisten virastojen laatua koskeviin ennakkotarkastuslausumiin ja vuotuisiin jälkitarkastuslausumiin sekä komission jäsenvaltioihin tekemiin seurantakäynteihin. Tämän järjestelmän mukaisesti komissio hyväksyy, hyväksyy tiettyin ehdoin (eli komissio esittää joitakin huomautuksia) tai hylkää ennakkotarkastuslausumat. Ehdollisen hyväksynnän ollessa kyseessä komissio saattaa päättää ryhtyä soveltamaan varotoimenpiteitä, joita sovelletaan kansallisen viraston kanssa solmittuun sopimussuhteeseen.

9.13. Suunnitellessaan uutta valvontajärjestelmää ja arvioidessaan kansallisten viranomaisten esittämiä hallinnointirakenteita komissio on ottanut huomioon tilintarkastustuomioistuimen aiempina vuosina antamat suositukset sekä omat kokemuksensa järjestelmätarkastuksista ja seurantakäynneistä.

9.14. Komissio arvioi vuonna 2007 jäsenvaltioiden toimittamat ennakkotarkastuslausumat. Arviointi oli saatettava päätökseen ennen sopimussuhteiden kansallisten virastojen kanssa.

⁽⁹⁾ Valvontajärjestelmä käsittää ensisijaisesti kansallisten virastojen toimitamat ensimmäisen tason tarkastukset, kansallisten viranomaisten toimitamat toisen tason tarkastukset ja komission valvonnan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.15. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti ennakkotarkastuslausumiin liittyvän arviointiprosessin. Se totesi, että vuonna 2007 sovellettu ennakkotarkastuslausumia koskeva menettely antoi vuonna 2007 vain vähäisen varmuuden menojen hallinnoinnin laadusta (ks. kohta 9.16). Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että järjestelmä voisi vastaisuudessa antaa riittävän perustan varmuudelle, jos sitä sovelletaan asianmukaisesti.

9.16. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille seuraavat ennakkotarkastuslausumaprosessia vaivaavat puutteet:

- a) Kansalliset viranomaiset sovelsivat erilaisia lähestymistapoja saadakseen perustan ennakkotarkastuslausumia varten. Eroja havaittiin myös siinä, minkä verran tietoja kyseiset viranomaiset ilmoittivat suorittamistaan menettelyistä. Tästä on seurannut, että komissio on luottanut näihin lausumiin vaihtelevasti.
- b) Komission arviointi perustui ainoastaan järjestelmiä ja valvontamenettelyjä koskevaan asiakirjatarkastukseen. Täten komissio ei tarkistanut, toimivatko kyseiset järjestelmät ja valvontamenettelyt tehokkaasti.
- c) Komissio hyväksyi kaikkien jäsenvaltioiden lausumat, mutta esitti niistä useita huomautuksia ja vaati puutteiden korjaamista vuoden 2007 loppuun mennessä. Komissio esitti 39 virastosta kaikkiaan 329 huomautusta. Virastoa kohti annettujen huomautusten lukumäärä vaihteli 3–13 välillä. Huomautuksia esitettiin mm. keskeisistä sisäisen valvonnan toiminnoista, kuten tehtävien erillään pitämisestä, sisäisen tarkastuksen toiminnon perustamisesta ja rahoitusjärjestelmien toiminnasta. Komissio ei sisällyttänyt huomautuksiin komission ja kyseisten virastojen väliseen sopimussuhteeseen liittyvää varotoimenpidettä, josta määrätään asiaa koskevassa komission päätöksessä. Korjaavia toimia ei seurattu tarkasti, määrärajoja ei useinkaan noudatettu eikä huomattavan suurta määrää (240) huomautuksia ollut poistettu vuoden 2007 loppuun mennessä.

KOMISSION VASTAUKSET

9.15. Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston valvontajärjestelmä käsittää a) vuonna 2007 aloitetut seurantakäynnit, b) vuotuisten tarkastuslausumien, toimintakertomusten ja rahoitus selvitysten tarkistamisen (asiakirjat oli toimitettava komissiolle viimeistään huhtikuussa 2008), c) paikalla suoritettavat kansallisten valvontamenetelmien tarkastukset sekä d) tilintarkastukset.

Elinikäisen oppimisen ohjelman (2007–2013) oikeusperustassa säädetty järjestelmä on selvästi kehittyneempi kuin vuosina 2000–2006 sovellettu järjestelmä, ja siinä on otettu huomioon tilintarkastustuomioistuin suosittuja. Komission aiempina vuosina sekä vuonna 2007 suorittamat tarkastukset ovat osaltaan vaikuttaneet koulutuksen ja kulttuurin pääosaston näkemykseen, että valvontajärjestelmät takaavat riittävän varmuuden. Valvontajärjestelmän soveltamista on kuitenkin parannettava vielä huomattavasti kansallisten viranomaisten suorittamien tarkastusten osalta.

9.16.

- a) Säännökset eivät estä komissiota hyväksymästä jäsenvaltioiden käyttöönotettavia erilaisia valvontajärjestelmiä edellyttäen, että ne täyttävät tietyt tavoitteet. Sen vuoksi komissio ei vaadi tietyn mallin noudattamista. Lausumista saatujen ensimmäisten kokemusten pohjalta komissio on kuitenkin tarkentanut kansallisten viranomaisten suorittamille tarkastuksille asetettuja tavoitteita suunta- viivoissa, jotka annettiin jäsenvaltioille helmikuussa 2008.
- b) Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto käynnisti paikalla tehtävät tarkastukset lokakuussa 2007, ja niitä on tarkoitus jatkaa vuonna 2008 sekä sen jälkeen. Paikalla suoritetuista tarkastuksista saatujen alustavien kokemusten perusteella vaikuttaa siltä, että asiakirjatarkastus on kaikkiaan ollut tehokas.
- c) Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston luokittelun ⁽²⁾ mukaan sisäisen tarkastuksen toiminto on uusi vaatimus, eikä sen puuttumista pidetä sen vuoksi raskauttavana seikkana uusiin ohjelmiin liittyvien toimien alkuvaiheessa. Tehtävien erillään pitämisestä ja rahoitusjärjestelmien toiminnasta komissio toteaa, että se seuraa puutteiden korjaamista ja raportoi asiasta aikanaan (ks. jäljempänä). Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto soveltaa ennalta ehkäisevää lähestymistapaa. Heti kun se on havainnut täytäntöönpanoa vaikeuttavia puutteita, niitä on käsitelty yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa ja puutteet on korjattu ennen kansallisen viraston hyväksymistä ja oikeudellisen sitoumuksen allekirjoittamista. Kyseisissä tapauksissa ei siis ole laadittu virallista hylkäävää raporttia.

Joissakin tapauksissa on toteutettu ennalta ehkäiseviä toimia, jolloin ensimmäistä ennakkotarkastusta ei ole maksettu ennen kuin kansallisten viranomaisten kanssa sovittu korjaava toimenpide on pantu täytäntöön.

⁽²⁾ Huomautukset luokiteltiin sen mukaan, miten kansallisille virastoille laadittua opasta oli noudatettu ja oliko komission ja kansallisten virastojen välisen sopimuksen 18 artiklan 7 kohdassa määrätty tarkastukset suoritettu olennaisilta osin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- d) Joitakin komission arviointimenettelyssä soveltamista kriteereistä ei ollut määritelty riittävän hyvin, minkä vuoksi ei ollut varmuutta siitä, mitä arviointiprosessin päätökseen saattamisella tarkoitetaan ja millaisiin varotoimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä.

9.17. Nämä puutteet vähentävät ennakkotarkastuslausumaprosessin arvoa valvontajärjestelmän osana. Erityisesti kohdan 9.16 alakohdassa c mainituissa huomautuksissa yksilöidyt sisäisen valvonnan järjestelmissä havaitut puutteet ovat riski lopullisille edunsaajille suoritettujen maksujen ja kansallisille virastoille vastaisuudessa suoritettavien maksujen laillisuuden ja asianmukaisuuden kannalta. Huomautusten jälkeisen seurannan on oltava järjestelmällistä ja sen osana on tehtävä seurantakäyntejä ja komission on valvottava tarkasti vuotuista jälkitarkastuslausumaprosessia, jotta tulevina vuosina saadaan varmuus siitä, että kansalliset virastot täyttävät menojen hallinnointia ja valvontaa koskevat vähimmäisvaatimukset.

9.18. Jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisien oli määrä antaa vuotuiset jälkitarkastuslausumat 2007 ⁽¹⁰⁾ huhtikuun 30. päivään 2008 mennessä ja täten tilintarkastustuomioistuimen arvioi ne osana vuotta 2008 koskevaa DAS-tarkastusta.

Koska aikataulu oli hyvin tiukka (oikeusperusta annettiin joulukuussa 2006 ja sääntely- ja sopimuspuutteet hyväksyttiin sen takia vasta vuonna 2007), useimmat ennakkotarkastuslausumat arvioitiin vuoden 2007 jälkipuoliskolla. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto pitääkin hyvänä saavutuksena sitä, että yli kolmannes kaikista huomautuksista oli poistettu vuoden 2007 loppuun mennessä. Huomautusten käsittelyä on tarkoitus seurata vuotuisen tarkastuslausuman arvioinnin yhteydessä.

- d) Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto katsoo, että hallinnointijärjestelmien laadun seuranta on jatkuva prosessi. Pääosastolla on käytössään riittävät valvontamenettelyt. Kansallisen viraston hyväksymisestä ilmoitetaan virallisesti pääjohtajan allekirjoittamalla kirjeellä.

Komissio myöntää, että on riskialtista käynnistää ohjelma siinä vaiheessa, kun osa huomautuksissa mainituista puutteista on vielä korjaamatta. Komissio voi kuitenkin harkintansa mukaan toteuttaa varotoimenpiteitä, kuten lykätä ensimmäisten ennakkomaksujen maksamista kansallisille virastoille.

Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto pyrkii mukauttamaan sopimukseen perustuvia sekä varainhoidon välineitä ja menettelyjä minimoidakseen tilintarkastustuomioistuimen mainitseman riskin. Se hyödyntää tässä tarkastusten tuloksia ja riskiarviointiin perustuvaa lähestymistapaa.

9.17. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on varma, että kansallisen valvontatoiminnan tueksi käyttöön otetut toimenpiteet osoittavat tehonsa vuotuisen tarkastuslausumaprosessin yhteydessä. Lisäksi lainsäädäntö antaa mahdollisuuden tehdä rahoitusoikaisuja.

9.18. Koulutuksen ja kulttuurin pääosastolle oli toimitettu kesäkuun 2008 loppuun mennessä 85 prosenttia elinikäisen oppimisen ohjelmaa koskevista vuosikertomuksista ja 50 prosenttia vuotuisista tarkastuslausumista. Pääosasto on jo aloittanut niiden arvioinnin. Pääjohtaja lähetti viralliset muistutuskirjeet niille kansallisille viranomaisille ja kansallisille virastoille, jotka eivät olleet täyttäneet velvoitteitaan. Lisäksi toiminta-avustuksen maksaminen on keskeytetty, jos loppukertomusta ei ole toimitettu.

⁽¹⁰⁾ Lausuma antaa varmuuden kansallisen viraston rahoitusjärjestelmien ja -menettelyjen luotettavuudesta sekä tilien moitteettomuudesta. Lisäksi se antaa varmuuden siitä, että resursseja on käytetty tarkoituksenmukaisesti ja että valvontajärjestelmien avulla taataan tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Euroopan pakolaisrahasto ja ulkorajarahasto

9.19. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission suorittaman alustavan arvioinnin, joka koski jäsenvaltioiden Euroopan pakolaisrahastoa II varten käyttöön ottamia valvontajärjestelmiä. Euroopan pakolaisrahasto II perustettiin vuonna 2005 ja se oli vuonna 2007 edelleen toiminnassa.

9.20. Komission arviointi perustuu jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin ja sitä suoritetaan edelleen tekemällä seurantakäyntejä jäsenvaltioihin. Arviointi on väline, jonka avulla taataan, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät ovat säännösten mukaisia. Arvioinnin arvoa välineenä vähentävät seuraavat seikat:

- a) Jäsenvaltioiden toimittamissa hallinto- ja valvontamenettelyjen kuvauksissa oli puutteita.
- b) Jäsenvaltioihin on tehty vähän seurantakäyntejä (vuoden 2007 loppuun mennessä 26 jäsenvaltiosta käytiin kymmenessä ⁽¹¹⁾). Valtaosaa seurantakäynneistä ei tehty EU-säännöissä määrätyn, järjestelmäkuvausten toimittamisesta alkavan 12 kuukauden määräajan kuluessa.
- c) Menettelyn, jonka avulla seurataan, miten jäsenvaltiot ovat edistyneet korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanossa, olisi oltava järjestelmällisempi.

9.20.

- a) Komissio on parantanut mallia, jota on käytettävä kuvattaessa vuosien 2007–2013 rahoitusnäkyymiin kuuluvia rahastoja koskevia hallinto- ja valvontajärjestelmiä. Lisäksi jäsenvaltioille on annettu uudistetut suuntaviivat ja on perustettu työryhmä, jonka tehtävänä on tarkastella, vastaavatko jäsenvaltioiden järjestelmät niille asetettuja vaatimuksia.
- b) Komissio on laatinut toimintasuunnitelman ⁽³⁾, jonka tarkoituksena on toteuttaa vuonna 2007 suorittamatta jääneet seurantakäynnit syyskuuhun 2008 mennessä. Seurantakäyntien toteutusastetta tarkasteltaessa on otettava huomioon rajoitukset, jotka liittyvät yhteistyössä hallinnoitavien uusien rahastojen täytäntöönpanoon vuosina 2007–2013, sekä Schengen-järjestelyn tilien tarkastamisen ja hyväksymisen valmistelu. Schengen-järjestelyä pidetään vuosien 2004–2008 osalta erityisen riskialttiina rahoitusvälineenä. Seurantakäyntien puutteellista toteuttamista kompensoi osittain se, että jäsenvaltioihin tehtiin vuosina 2005–2007 seurantakäyntejä ja/tai suoritettiin tarkastuksia, joiden myötä komissiolla on selkeä kuva Euroopan pakolaisrahaston I vaihetta varten jäsenvaltioissa käyttöön otetuista järjestelmistä.

⁽¹¹⁾ Tanska ei ole osallisena Euroopan pakolaisrahastossa II.

⁽³⁾ Ks. oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän laatima toimintakertomus vuodelta 2007.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

9.21. Jäsenvaltiot antoivat ⁽¹²⁾ ulkorajarahastoa varten tehdyt valvontajärjestelmien kuvaukset komissiolle vasta vuoden 2007 viimeisellä neljänneksellä, joten komissio ei voinut arvioida jäsenvaltioiden järjestelmiä vuoden 2007 loppuun mennessä. Tästä seurasi, että jäsenvaltioiden vastuuviranomaisille ei siirretty varoja ⁽¹³⁾ varainhoitovuoden 2007 aikana.

Yhteisön menojen ennakkotarkastukset

9.22. Komissio tarkastaa hankkeiden väli- ja loppumaksuihin liittyvät edunsaajien menoilmoitukset asiakirjojen perusteella ennen kuin se korvaa niissä ilmoitetut menot.

9.23. Viestintämenojen kohdalla suurin osa otokseen poimittuista maksuista oli väli- tai loppumaksuja, joiden osalta riski on suurempi, ja tilintarkastustuomioistuin totesi, että sen havaitsemista 12 virheestä seitsemän olisi pitänyt havaita komission ennakkotarkastuksissa.

Valvontajärjestelmiä koskevat päätelmät

9.24. Komission toimittamia tarkastuksia koskevassa tilintarkastustuomioistuimen arvioinnissa todetaan (ks. kohdat 9.12–9.23), että tarkastukset ovat koulutuksen ja kulttuurin alojen menojen ja Euroopan pakolaisrahaston II kohdalla osittain vaikuttavia. Ulkorajarahaston tilanteesta ei voida tehdä päätelmiä, koska jäsenvaltiot eivät antaneet valvontajärjestelmien kuvauksia komissiolle ajoissa. Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että yhteisön menojen ennakkotarkastusjärjestelmä ei ole vaikuttava ⁽¹⁴⁾. Yhteenvedo tilintarkastustuomioistuimen tiettyihin valvontajärjestelmiin kohdistaman arvioinnin tuloksista esitetään **liitteessä 9.1**.

9.22. Kaikille yhteisön menoihin liittyville maksuille suoritetaan ennakkotarkastus.

9.23. Komissio aikoo huolehtia siitä, että virheet korjataan. Viestinnän pääosasto oli jo esittänyt vuotuisessa toimintakertomuksessaan varauman, joka liittyi puutteelliseen valvontaan. Lisäksi se oli toteuttanut tarvittavat korjaustoimenpiteet, joista ensimmäinen oli valvontayksikön perustaminen 1. marraskuuta 2007. Yksikkö vastaa toisen tason ennakkotarkastuksista ja lisäksi se kehittää jälkitarkastustoimintaa, myös paikalla tehtäviä seurantakäyntejä.

9.24. Elinikäisen oppimisen ohjelmaa koskevan ennakkotarkastuslausuman arviointi käynnistää prosessin, jota täydennetään vuotuisen lausuman arvioinnilla vuodesta 2008 eteenpäin sekä kaikkien tarkastusten toteuttamisella.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio, että yhteisön menoja koskevat ennakkotarkastukset eivät ole vaikuttavia, perustuu lähinnä väli- ja loppumaksujen tarkasteluun, vaikka 63 prosenttia Koulutus ja kansalaisuus -toimintalohkon osalta tarkastetuista maksuista oli ennakkomaksuja. Arviossa olisi otettava huomioon, että loppumaksuihin liittyy paljon enemmän riskejä kuin ennakkomaksuihin, jotka voidaan suorittaa heti kun sopimus on allekirjoitettu.

Komissio on toteuttanut ja aikoo edelleen toteuttaa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa tarkastusten tasoa.

⁽¹²⁾ Lukuun ottamatta Italiaa, Luxemburgia ja Maltaa, jotka eivät olleet toimittaneet vaadittuja asiakirjoja joulukuuhun 2007 mennessä.

⁽¹³⁾ Maksumäärärahoja vuodeksi 2007 oli 95 miljoonaa euroa.

⁽¹⁴⁾ Jälkitarkastusjärjestelmä otettiin käyttöön vasta marraskuussa 2007. Viestinnän pääosasto perusti keskitetyn jälkitarkastusjärjestelmän, jota on sovellettu 1. marraskuuta 2007 alkaen, ja on vuonna 2008 alkanut toimittaa tarkastuksia paikalla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yleiset päätelmät ja suositukset

9.25. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen vaikuttavien virheiden taso on koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohkon maksuissa olennainen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että valvontajärjestelmät olivat osittain vaikuttavia.

9.26. Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio toteuttaa seuraavat toimet:

- a) parantaa jäsenvaltioiden elinikäisen oppimisen ohjelmaa ja Euroopan pakolaisrahastoa ⁽¹⁵⁾ varten perustamien valvontajärjestelmien alustavaa arviointia tekemällä enemmän seurantakäyntejä, joiden yhteydessä tarkastetaan, ovatko jäsenvaltiot toteuttaneet hallintomenettelyt ja toimittaneet tarkastukset kuvaamallaan tavalla.
- b) parantaa ajan mittaan viestinnän menoihin kohdistuvien ennakkotarkastusten laatua johdonmukaisesti käytettävien, tarkoituksenmukaisten tarkistuslistojen avulla.

9.25. Useat tilintarkastustuomioistuinten havaitsemista virheistä koskivat maksuja, jotka liittyivät koulutuksen ja kulttuurin toimintalohkon aiempien puiteohjelmien yhteydessä toteutettuihin toimiin. Vuosien 2007–2013 uusia ohjelmia laadittaessa on otettu huomioon tilintarkastustuomioistuinten suositus sääntöjen yksinkertaistamisesta ja tuen maksamisesta mahdollisuuksien mukaan kertasuorituksena. Näin voidaan vähentää virheiden määrää jatkossa. Komissio oli tietoinen siitä, että yhteisön menojen valvontajärjestelmä ei ole riittävä, ja se sisällytti asiaa koskevan varauman vuotuisen toimintakertomukseen. Sittenkin on otettu käyttöön jälkitarkastukset ja paikalla tehtävät tarkastukset.

9.26.

- a) Pakolaisrahaston II vaiheen osalta on pantu täytäntöön toimintasuunnitelma, jonka tarkoituksena on suorittaa vuonna 2007 toteuttamatta jääneet tarkastuskäynnit syyskuuhun 2008 mennessä. Toimintasuunnitelma on määritelty oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän toimintakertomuksessa vuodelta 2007.

Elinikäisen oppimisen ohjelmaa koskevan suosituksen täytäntöönpano kuuluu olennaisesti vuonna 2007 käynnistettyyn monivuotiseen valvontastrategiaan. Valvontaprosessia täydennetään vuotuisen tarkastuslausuman arvioinnilla vuonna 2008 ja siihen liittyvillä tarkastuksilla.

- b) Tarkistuslistat on jo otettu käyttöön. Jotta tarkistuslistoja käytettäisiin johdonmukaisesti, varsinkin aina ennen maksun suorittamista, ja tarkistusten laatua parannettaisiin, on tarkoitus järjestää lisää koulutusta edelleen valtuutetuille tulojen ja menojen hyväksyjille, hallintopäälliköille ja operatiiviselle henkilöstölle.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

9.27. Tilintarkastustuomioistuinten uusimmissa tarkastuslausumissa esitettyjen keskeisten huomautusten seurannan tulokset esitetään **liitteessä 9.2**. Huomautukset koskevat seuraavia tekijöitä: koulutuksen ja kulttuurin pääosastolta puuttuu myöhässä suoritettuja maksuja koskeva luotettava hallintotietojärjestelmä; jälkitarkastusten tuloksista ei tiedoteta, vaikka tämä voisi lisätä jälkitarkastusten tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

9.27. Komissio viittaa liitteessä 9.2 antamiinsa vastauksiin.

⁽¹⁵⁾ Vuonna 2008 Euroopan pakolaisrahaston II toimintaa jatkaa Euroopan pakolaisrahasto III.

LIITE 9.1

Valvontajärjestelmien arviointi

Järjestelmä	Keskeinen sisäisen valvonnan menettely				Yleisarvio
	Komission arvio ennakkotarkas- tuslausumasta	Jälkitarkastus- lausuma	Maksujen ennakkotarkas- tukset	Jälkitarkastukset	
Koulutus- ja kulttuuri -alojen ohjelmat (2000–2006)	e.t.	e.t.			
Elinikäisen oppimisen ohjelma		e.t.		e.t.	
Ulkorajarahasto	ei voitu arvioida				
Euroopan pakolaisrahasto II		e.t.		e.t.	
Viestinnän pääosasto	e.t.	e.t.		e.t.	

Värikoodit

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e.t.	Ei tietoa: ei sovellettavissa tai ei arvioitu

Tapahtumatarkastusten tulokset

Otokseen perustuva arvio virheitä sisältävien tapahtumien osuudesta	21 prosenttia
Virhetaso	2–5 prosenttia

Tarkastuslausumaan sisältyvien keskeisten huomautusten seuranta

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
1. Komission maksut ovat myöhässä			
1.1. Koulutuksen ja kulttuurin pääosastolla ei ole luotettavia hallintotietoja viivästyneistä maksuistaan. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, kohta 6.27; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohta 7.10; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 7.29 ja liite 7.1)	Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto laati vuoden 2007 alussa rahoitusindikaattoreita koskevan selvityksen, joka sisältää viivästyneitä maksuja koskevan osion. Tämä kuukausittain laadittava selvitys toimitetaan toimivalle johdolle.	Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston olisi varmistettava, että tämän selvityksen sisältämien tietojen johdosta ryhdytään asianmukaisiin ja ripeisiin toimiin.	Toimivalle johdolle toimitetaan tilastotiedot ABAC-järjestelmästä ilmenevistä maksuviivästyksistä (maksun suorittamisen jälkeen), selvitys suorittamatta olevista maksuista sekä operatiivisten yksiköiden laatima analyysi. Kuukausittainen raportointi on huomattavasti vähentänyt viivästyneiden maksujen määrää ja summaa.
2. Jälkitarkastusten tulosten jakaminen voi parantaa jälkitarkastusten tehokkuutta ja vaikuttavuutta			
2.1. Kuten asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten kohdalla, jälkitarkastusten tulosten jakaminen voi parantaa tarkastusten tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että koulutuksen ja kulttuurin pääosasto ei järjestelmällisesti tiedota tuloksista muille pääosastoille eikä se ole laatinut menettelyjä tätä varten. Komissio otti marraskuussa 2006 käyttöön tarkastusten seurantarjestelmän, jotta kaikkien komission yksiköiden suorittamien tarkastusten tulokset voidaan kirjata kaikkien pääosastojen käytettävissä olevaan keskustietokantaan. Tilintarkastustuomioistuin selvitti, kuinka tietokantaa hyödynnetään, ja totesi, että koulutuksen ja kulttuurin pääosasto ei vielä käytä sitä. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 7.18–7.23)	Komissio päätti tilintarkastustuomioistuinten huomautuksen johdosta ja osana yhdenmety sisäisen valvonnan kehityksen luomista koskevaa toimintasuunnitelmaa sisällyttää tarkastustiedot rahoitus- ja laskentajärjestelmiin helpottaakseen tarkastusten koordinoitua ja pääosastojen välistä tuloksista tiedottamista. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto ei kuitenkaan vielä vuonna 2007 ollut alkanut soveltaa tarvittavia menettelyjä. Huhtikuussa 2008 ne olivat vielä viimeistelyä vailla. Tarkoituksena oli levittää takautuvasti vuonna 2007 päätökseen saatettujen jälkitarkastusten tulokset ABAC-järjestelmän kautta.	Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston olisi saatava jaetuksi eteenpäin kaikkien vuonna 2007 päätökseen saatettujen jälkitarkastusten tulokset mahdollisimman nopeasti ja varmistettava, että tätä menettelyä sovelletaan johdonmukaisesti vastaisuudessa toimitettaviin jälkitarkastuksiin.	Henkilöstöä on koulutettu ABAC-välineen käyttöön, ja henkilöstöllä on nyt pääsy järjestelmään. Tarkastuksia koskevat tiedot voidaan syöttää järjestelmään komissiossa käytössä olevan menettelyn mukaisesti.

KYMMENES LUKU

Talous- ja rahoitusasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Yleiskatsaus	10.1
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	10.2—10.35
Johdanto	10.2—10.15
Tarkastuksen sisältö	10.4—10.5
Toimintalohkon erityispiirteet	10.6—10.9
Laillisuuteen ja asianmukaisuuteen kohdistuvat pääasialliset riskit	10.10—10.15
Tarkastushavainnot	10.16—10.31
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	10.16—10.19
Valvontajärjestelmien arviointi	10.20—10.31
Yleiset päätelmät ja suositukset	10.32—10.34
Seuranta koskeva erittely	10.35
Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoon kohdistetun tarkastuksen tulokset	10.36—10.39
Purettavaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisöön kohdistetun tarkastuksen tulokset	10.40—10.42
Aiempien huomautusten seuranta	10.43

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

YLEISKATSAUS

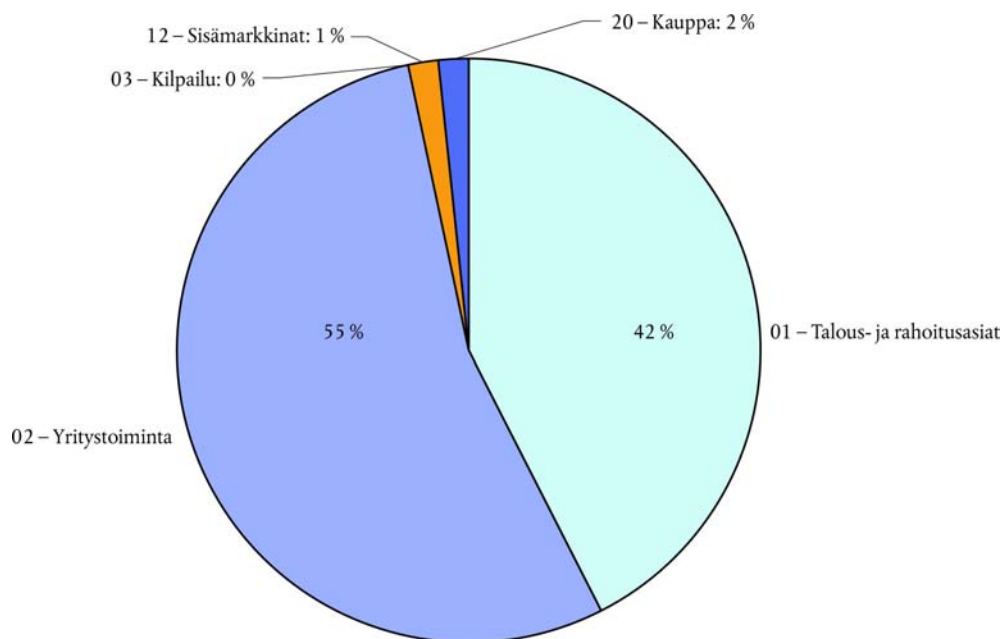
10.1. Tämä vuosikertomuksen kymmenes luku koostuu neljästä osasta. Ensimmäisessä osassa on tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio (ks. kohdat 10.2–10.34), jota seuraavat ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoon (ks. kohdat 10.36–10.39) sekä purettavaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisöön (ks. kohdat 10.40–10.42) kohdistettujen toistuvien tarkastusten tulokset. Luku päättyy aiempien huomautusten seurantaan.

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Johdanto

10.2. Tämä luku sisältää talous- ja rahoitusasioiden toimintalohkoryhmää koskevat tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot. Toimintalohkoryhmä muodostuu toimintalohkoista 01 – Talous- ja rahoitusasiat, 02 – Yritystoiminta, 03 – Kilpailu, 12 – Sisämarkkinat ja 20 – Kauppa. Vuonna 2007 toimintalohkoryhmän maksusitoumusten arvo oli kaikkiaan 697 miljoonaa euroa (639 miljoonaa euroa vuonna 2006) ja maksujen kaikkiaan 490 miljoonaa euroa (501 miljoonaa euroa vuonna 2006). Maksujen jakautumista toimintalohkoittain on kuvattu **kaaviossa 10.1**. Yksityiskohtaisempia tietoja varainhoitovuoden menoista on esitetty tämän vuosikertomuksen **liitteessä I**.

Kaavio 10.1 – Talous- ja rahoitusasiat – Maksut toimintalohkoittain



Vuonna 2007 maksujen kokonaismäärä oli 490 miljoonaa euroa.

Lähde: Varainhoitovuoden 2007 tilinpäätös.

Huom. Osaston 03 – Kilpailu – osuus on 0,1 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.3. Maksujen näkökulmasta kaksi tärkeintä toiminta-alaa ovat yritystoiminnan toimintalohko (266 miljoonaa euroa) ja talous- ja rahoitusasioiden toimintalohko (208 miljoonaa euroa). Varainhoitovuoden 2007 talousarvion toteuttaminen kattoi uusia monivuotisia ohjelmia, jotka perustuvat vuosien 2007–2013 rahoituskehykseen. Uusiin ohjelmiin liittyviä maksuja on suoritettu vasta vähän, mutta niiden määrä kasvaa vähitellen tulevina vuosina.

Tarkastuksen sisältö

10.4. Erityisarvio perustuu:

- a) tapahtumataarkastukseen, johon poimittu edustava tilastollinen otos sisälsi yhden komission vuonna 2007 tekemän maksusitoumuksen ja 55 maksutapahtumaa. Tapahtumataarkastukseen sisältyi ehdotuspyyntö- ja tarjouskilpailumenettelyjen arvioiminen.
- b) seuraavien valvontajärjestelmien arvioimiseen:
 - hankintasopimukseen liittyvien komission maksujen ennakkotarkastukset asiakirjojen perusteella
 - komission suorittamien avustusmaksujen ennakkotarkastukset asiakirjojen perusteella
 - riippumattomien tarkastajien antamat hankkeiden menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot
 - kuudennen puiteohjelman yhteiseen tarkastusstrategiaan kuuluvat jälkitarkastukset.

10.5. Edustavaan tilastolliseen otokseen, johon poimittiin 55 maksutapahtumaa, sisältyi 15 ennakkomaksua ja 40 väli-, loppu- tai kertamaksua. Näistä 40 maksutapahtumasta kahdeksan tarkastettiin edunsaajan luona, sillä kyseisten väli- ja loppumaksujen osalta voitiin saada riittävästi todentavaa aineistoa ainoastaan paikalla. Muut maksutapahtumat voitiin tarkastaa komissiossa käytettävissä olleiden asiakirjojen perusteella.

Toimintalohkon erityispiirteet

10.6. Tarkastus kattoi useilla eri toimintalohkoilla suoritettuja tai (osa)ohjelmiin liittyviä maksuja. **Taulukossa 10.1** on eritelty ne toimintalohkot ja (osa)ohjelmat, joiden maksujen arvo oli yli 20 miljoonaa euroa ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Maksujen määrät eivät olleet näin suuria kilpailun, sisämarkkinoiden ja kaupan toimintalohkoilla.

Taulukko 10.1 – Tarkastettujen keskeisten toimintalohekkojen tai niihin liittyvien (osa)ohjelmien osalta suoritettut yli 20 miljoonan euron suuruiset maksut vuonna 2007

Talousarvion osasto	Toimintaloheko tai (osa)ohjelma	Maksut vuonna 2007 (miljoonaa euroa)	Osuus maksujen kokonaisarvosta
02	Kuudes tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskeva puiteohjelma	75,60	15,4 %
01	Monivuotisen ohjelman (MAP) rahoitusvälineet	71,60	14,6 %
01	Kilpailukyvyyn ja innovaation puiteohjelman (CIP) rahoitusvälineet	71,40	14,6 %
02	Perinteisten virastojen rahoitus	52,40	10,7 %
01	EIR:n pääoman korottaminen	30,63	6,3 %
02	Seitsemäs tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskeva puiteohjelma	28,01	5,7 %
01	Makrotaloudellinen apu	20,21	4,1 %
02	Yleiseurooppalaisten sähköisten viranomaispalveluiden yhteentoimiva toimittaminen julkishallinnolle, yrityksille ja kansalaisille (HVTYK)	20,16	4,1 %
Yhteensä		370,01	75,5 %

10.7. Useimmat maksut ovat lopullisille edunsaajille suoritettuja avustuksia. Huomattava osa tarkastetuista maksutapahtumista liittyy kuitenkin menoihin, jotka ovat syntyneet hankintamenettelyn tuloksena. Tapahtumatarkastukseen poimitussa otoksessa oli 29 maksua, jotka liittyivät avustuksiin, sekä kahdeksan maksua, jotka koskivat MAP- ja CIP-ohjelmien sijoitustilejä. Kaikista tarkastetuista maksutapahtumista 15 liittyi hankintasopimuksiin. Loput kolme tarkastettua maksutapahtumaa koskivat Euroopan investointirahaston (EIR) pääoman korottamista.

10.8. Näihin menoihin sovelletaan pääasiassa suoraa keskitettyä hallinnointia. Talous- ja rahoitusasioiden toimintalohekko keskeisiä ohjelmia hallinnoidaan kuitenkin toisin: MAP-ohjelman rahoitusvälineitä välillisen keskitetyn hallinnon avulla ja CIP-puiteohjelman rahoitusvälineitä yhteisen hallinnoinnin menetelmin. EIR hallinnoi näitä ohjelmia varainhoito- ja hallintosopimusten perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.9. Asianomaisten rahoitusvälineiden erityisluonteen vuoksi tarkastus, joka koski komission maksuja EIR:lle, kattoi vain varojen siirron sijoitustileille ⁽²⁾. EIR käyttää sijoitustilejä ohjelmien toteuttamiseen.

Laillisuuteen ja asianmukaisuuteen kohdistuvat pääasialliset riskit

10.10. Tiettyjen avustusten maksamisen edellytyksenä on, että edunsaaja esittää menoilmoituksen ⁽³⁾. Pääasiallinen avustusten laillisuuden ja asianmukaisuuden vaarantava riski on, että menot on ilmoitettu liian suurina ja että tätä ei havaita komission valvontamenettelyiden avulla.

10.10. Riski, että edunsaajat ilmoittavat menot liian suurina, juontuu pääasiallisesti siitä, että säännöksiin perustuvat rahoitusjärjestelyt ovat luonteeltaan monimutkaisia ja perustuvat toteutuneiden menojen korvaamiseen. Tästä johtuvat virheet voidaan havaita parhaiten teemmällä tarkastuksia paikalla ja asiakirjojen perusteella. Komissio onkin mukauttanut sisäistä valvontajärjestelmäänsä parantaakseen menojen laillisuutta ja asianmukaisuutta monivuotiselta pohjalta. Tavoitteeseen pyritään lisäämällä tarkastusten määrää ja laajentamalla huomattavasti niiden kattavuutta talousarvion osalta.

Monivuotisen tarkastusohjelman vaikutus kasvaa asteittain sen nelivuotisen täytäntöönpanojakson aikana.

10.11. Riskiä voidaan pitää suurena. Koska menoilmoituksia on paljon, komissio ei voi tarkastaa jokaista niistä edunsaajan tasolla. Tämä koskee etenkin yritystoiminnan toimintalohkosta viiden ja kuudennen puiteohjelman yhteydessä rahoitettuja tutkimushankkeita. Ks. tämän vuosikertomuksen seitsemäs luku muiden tutkimusmenojen osalta.

10.12. Muihin otokseen poimituihin avustuksiin sovelletaan toisenlaista riskienarviointia. Makrotaloudellista apua maksetaan sellaisten kolmansien maiden talousarvioon, jotka ovat edistyneet hyvin talousohjelmiensa toteuttamisessa. Menoilmoituksia ei tarvitse esittää komissiolle. Tässä tapauksessa maksujen laillisuuteen ja asianmukaisuuteen kohdistuu vain vähäinen riski.

⁽²⁾ Ohjelmat koskevat rahoitusvakuuksia ja sijoitustoimintaa pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritykset) hyväksi. Ohjelmien toteuttamista varten yleisestä talousarviosta siirretään varoja sijoitustileille, joilta tulevaisuudessa mahdollisesti aiheutuvat maksut katetaan. Maksut voidaan suorittaa milloin hyvänsä ohjelman aikana – mahdollisesti useita vuosia sen jälkeen, kun varat alun perin siirrettiin sijoitustileille. Tilintarkastustuomioistuin voi kohdistaa niihin erityistarkastuksia. Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2003, kohdat 10.5–10.27 (EUVL C 293, 30.11.2004).

⁽³⁾ Tarkastetut maksutapahtumat koskivat useita viidenteen ja kuudennen puiteohjelmaan liittyviä avustuksia sekä yhtä MAP-ohjelman yhteydessä rahoitettua avustusta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.13. Myöskään MAP- ja CIP-ohjelmien rahoitusvälineitä koskeviin sijoitustileihin ja yhteisön virastojen rahoittamiseen ei katsota kohdistuvan laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta suurta riskiä.

10.14. Sovittu hinta suoritetaan hankintasopimusten mukaan yleensä silloin, kun tavarat on toimitettu ja palvelut suoritettu (esimerkiksi HVTYK-ohjelman pääasialliset maksut). Suurin riski on, että tavaroita ei toimiteta tai palveluja suoriteta sopimuksen mukaisesti ja että tätä ei havaita komission valvontamenettelyin. Valvontamenettelyiden ansiosta tätä riskiä ei kuitenkaan pidetä suurena.

10.15. EIR:n pääoman korottamiseen liittyviin maksuihin ei katsota kohdistuvan suurta riskiä.

Tarkastushavainnot***Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus***

10.16. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi laillisuuteen ja/tai asianmukaisuuteen vaikuttavia virheitä neljässä tarkastetuista 55 maksutapahtumasta. Kolmessa maksutapahtumassa virheitä ei olisi ollut mahdollista havaita asiakirjoihin perustuvilla komission ennakkotarkastuksilla (ks. kohta 10.24). Nämä kolme virheellistä maksua rahoitettiin viidennessä tai kuudennessa tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevasta puiteohjelmasta. Kaikissa kolmessa maksutapahtumassa havaittiin sekä vakavia kvantitatiivisesti ilmaistavia virheitä että ei-kvantitatiivisesti ilmaistavia virheitä ⁽⁴⁾. Yksilöidyt virheet ovat samantyyppisiä kuin tämän vuosikertomuksen seitsemännessä luvussa kuvatut virheet.

10.17. Virheitä esiintyi silloin, kun säännökset olivat monimutkaisia ja menojen tukikelpoisuuskriteerejä ⁽⁵⁾ oli lukuisia (ja ne olivat toisinaan epäselviä). Mainituissa kolmessa maksutapahtumassa havaitut virheet johtuivat seuraavista tekijöistä:

- Todentava aineisto puuttui tai se ei riittänyt ilmoitettujen menojen perusteeksi (esimerkiksi tunti- ja henkilöstömenojen tai asianmukaiset tositteet matkakulujen tueksi).

10.16. Komissio on samaa mieltä siitä, että tutkimuksen puiteohjelman maksuissa havaitut kolme kvantitatiivisesti ilmaistavaa virhettä ovat olennaisia. Komissio korostaa sitä, että tilintarkastustuomioistuin pitää kaikkia vähintään 2 prosentin virheitä vakavina.

Komissio toteuttaa tarvittavat toimet tukeen oikeuttamattomiin menoihin liittyvän rahoituksen takaisin perimiseksi.

⁽⁴⁾ Virhe on vakava, jos sen arvo vastaa vähintään kahta prosenttia maksutapahtuman arvosta.

⁽⁵⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 7.11 (EUVL C 273, 15.11.2007).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- Käytettiin talousarviossa esitettyjä lukuja, vaikka sopimusten mukaan on käytettävä todellisia menoja.
- Ilmoitettiin tukikelpoisen ajanjakson ulkopuolella aiheutuneita menoja.
- Ilmoitettiin menoja, jotka eivät liittyneet suoraan rahoitettavaan hankkeeseen.
- Mukaan oli otettu erilaisia tukeen oikeuttamattomia menoja (esimerkiksi arvonalisävero).

10.18. Neljännessä maksutapahtumassa virhe liittyi hankintamenettelyyn, jonka ratkaisupäätöksen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kumosi maaliskuussa 2008 ⁽⁶⁾. Kumoamisesta aiheutui Euroopan yhteisölle taloudellinen riski, jonka katsotaan olevan ei-kvantitatiivisesti ilmaistava virhe.

10.19. Tarkastetuissa maksusitoumuksissa ja maksutapahtumissa ei yleensä ollut laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä olennaisia virheitä. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi virheitä neljässä tarkastetuista 55 maksutapahtumasta. Niiden taloudellinen vaikutus ei kuitenkaan ylittänyt kahden prosentin olennaisuusrajaa.

Valvontajärjestelmien arviointi

Hankintasopimuksiin liittyvät rahoitusprosessit ja asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset

10.20. Tilintarkastustuomioistuin arvioi talous- ja rahoitusasioiden, yritystoiminnan ja sisämarkkinoiden toimintaloikkojen täytäntöönpanosta pääasiallisesti vastaavien pääosastojen rahoitusprosessit ⁽⁷⁾. Kaikkien 15:n hankintamenettelyihin perustuvan maksutapahtuman sekä EIR:n pääoman korottamiseen liittyvien maksutapahtumien osalta tarkastettiin, oliko rahoitusprosesseja sovellettu yhdenmukaisesti ja olivatko asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset riittäviä (ks. kohta 10.7). Lisäksi tehtiin vastaavuustestejä siinä pääosastossa, jolla on pääasiallinen vastuu sisämarkkinoiden toimintalohkosta, sillä otokseen ei sisältynyt tähän toimintalohkoon liittyviä tapahtumia.

⁽⁶⁾ Asia T-345/03.

⁽⁷⁾ Tarkastus koski vain kahta suurimmista toimintalohkoista vastaavaa pääosastoa ja yhtä pienemmästä toimintalohkosta vastaavaa pääosastoa. Kahteen muuhun pienempään toimintalohkoon (kilpailu ja kauppa) aiotaan kohdistaa tarkastuksia tulevana vuosina.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.21. Tilintarkastustuomioistuinen totesi, että hankintasopimuksia koskevat rahoitusprosessit ja asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset on yleensä suunniteltu sellaisiksi, että niiden avulla kyetään estämään laittomat ja/tai sääntöjenvastaiset maksut. Hankintoihin sovellettavia valvontajärjestelmiä voidaan pitää vaikuttavina siitä huolimatta, että yhdessä tapauksessa ennakkotarkastuksilla ei ollut havaittu tilintarkastustuomioistuinten yksilöimää virhettä.

Keskeisiin avustushjelmiin kohdistetut asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset

10.22. Komissio tarkastaa menoilmoituksiin perustuvien avustusten väli- ja loppumaksut edunsaajien toimittamien asiakirjojen avulla ennen kulujen korvaamista. Jos avustus ei edellytä menoilmoitusta, komissio tarkastaa, onko avustusehtoja noudatettu. Tilintarkastustuomioistuinten arvio kattoi asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset, jotka oli tehty kunkin sellaisen otokseen poimitun maksutapahtuman (23 maksutapahtumaa) osalta, johon sisältyi avustusten väli- tai loppumaksuja.

10.23. Arvioinnista kävi ilmi, että menoilmoituksiin perustuvien avustusten yhteydessä käytettiin tarkoituksenmukaisia tarkistuslistoja ja laskentataulukoita ⁽⁸⁾, jotka osaltaan auttoivat yksilöimään oikeellisuuteen liittyviä virheitä ja jossakin määrin myös tukikelpoisuuteen ja tosiasiallisuuteen liittyviä virheitä.

10.24. Etenkin puiteohjelmista rahoitettujen hankkeiden kohdalla asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset ovat toiminnan luonteen vuoksi rajoitettuja ja muodostavat heikkouden järjestelmässä. Komissio joutuu siis tukikelpoisuuden ja tosiasiallisuuden osalta tukeutumaan tarkastuslausuntoihin ja/tai jälkitar- kastuksiin (ks. kohdat 10.11, 10.16 sekä 10.27–10.31).

KOMISSIION VASTAUKSET

10.21. Komissio on samaa mieltä siitä, että hankintasopimuksia koskevat rahoitusprosessit ja asiakirjojen perusteella tehtävät ennakkotarkastukset on yleensä suunniteltu sellaisiksi, että niiden avulla voidaan estää laittomat ja/tai sääntöjenvastaiset maksut. Lisäksi komissio katsoo, että hankintoihin sovellettavia valvontajärjestelmiä voidaan pitää vaikuttavina.

⁽⁸⁾ Tämä koskee monivuotisesta ohjelmasta (yksi maksutapahtuma), viidennestä puiteohjelmasta (yksi) ja kuudennesta puiteohjelmasta (seitsemän) rahoitettuja, tarkastettuja maksutapahtumia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.25. Varainhoitoasetuksessa säädetään, että samoja kustannuksia ei saa rahoittaa talousarviosta kahdesti ⁽⁹⁾. Komissio ei nykyisin kykene tältä osin suorittamaan järjestelmällisiä asiakirjoihin perustuvia ennakkotarkastuksia puiteohjelmasta menoilmoitusten perusteella rahoitettujen hankkeiden osalta. Koko komission laajuista kattavaa tietokantaa, joka sisältäisi kaikki edunsaajat ja joka mahdollistaisi paremmat tarkastukset, ei ole vielä perustettu.

10.26. Otokseen sisältyneiden muiden avustusten ja sijoitustileille suoritettujen maksujen ⁽¹⁰⁾ osalta tilintarkastustuomioistuin totesi, että tarkoituksenmukaiset tarkistuslistat ja laskentataulukot ovat olemassa. Asiakirjoihin perustuvilla ennakkotarkastuksilla kyetään tavallisesti varmistamaan maksujen laillisuus ja asianmukaisuus.

KOMISSIION VASTAUKSET

10.25. Rahoitusta tutkimuksen puiteohjelmassa hakevien ⁽¹⁾ on annettava vakuutus siitä, ettei ehdotettu hanke saa yhteisön muuta, samoihin toimiin myönnettävää osarahoitusta. Jos edunsaajan vakuutus osoittautuu vääräksi, se voidaan sulkea kaikkien yhteisön rahoittamien sopimusten ja avustusten ulkopuolelle ⁽²⁾ ja sille voidaan myös määrätä taloudellisia seuraamuksia ⁽³⁾. Edunsaaja voi osallistua useampaan kuin yhteen hankkeeseen ja ilmoittaa menot hankkekohtaisesti. Muiden hankkeiden menot eivät ole missään tapauksessa tukikelpoisia.

Vaikka tutkimusta tekevät pääosastot jakavat osallistujia koskevia tietoja keskenään, kuudennen puiteohjelman rakenne huomioon ottaen komissio ei ole vakuuttunut siitä, että ennakkotarkastuksia koskevan tietokannan perustaminen tilintarkastustuomioistuimen ehdottamalla tavalla poistaisi riskin, joka liittyy samojen menojen rahoittamiseen kahdesti. Ehdotuksen mukaan tietokantaan kirjattaisiin kaikkien yhteisön rahoittamien hankkeiden – myös eri tavalla hallinnoitavien hankkeiden – ja kaikkien osallistujien osalta jokaisen menoilmoituksen jokainen kohta. Muita kirjattavia tietoja olisivat esimerkiksi kussakin hankkeessa kunakin päivänä tehtyjen työtuntien määrä niiden hankkeiden osalta, joiden sopimusehdoissa määrätään kyseisten menojen ilmoittamisesta. Tietokantaan kirjattavat tiedot eivät sisälly edunsaajien tavanomaiseen sopimusperusteiseen raportointiin, ja komission olisikin pyydettävä niitä erikseen, koska kyseiset tiedot ovat saatavilla ainoastaan paikalla tehtävissä tarkastuksissa. Tietojen tietokantaan viemisestä, päivittämisestä ja tarkastamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat suhteettomat.

Näistä syistä komissio vähentää riskiä paikalla jälkikäteen tehtävillä tarkastuksilla. Komissio on ottanut tarkastusten osalta käyttöön tiedonjakomoduulin, jonka avulla tutkimusta tekevät pääosastot voivat vaihtaa tietoja suunnitteilla olevista ja tehdyistä tarkastuksista ja koordinoida työtään. Moduuli auttaa esimerkiksi havaitsemaan, mikäli menot on ilmoitettu kahdesti.

⁽⁹⁾ Varainhoitoasetuksen 111 artikla.

⁽¹⁰⁾ Tämä koskee kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelmasta (neljä maksutapahtumaa), monivuotisesta ohjelmasta (viisi) ja makrotaloudellisen avun yhteydessä (viisi) rahoitettuja, tarkastettuja maksutapahtumia.

⁽¹⁾ Varainhoitoasetuksen (111 artiklan) mukaisesti. Kyseistä artiklaa sovelletaan kaikkiin yhteisön rahoitusta hakeviin, ei ainoastaan tutkimuksen puiteohjelmassa rahoitusta hakeviin.

⁽²⁾ Varainhoitoasetuksen 94 ja 96 artiklan mukaisesti ja varainhoitoasetuksen soveltamissäännösten 134 b artiklan mukaisesti (esim. 94 artiklan b alakohta väärin tietojen antamisesta).

⁽³⁾ Soveltamissäännösten 134 b artiklan mukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Hankkeiden menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot

10.27. EU:n varainhoitoa koskevissa säännöissä vaaditaan yleensä, että menoilmoituksiin, joiden arvo ylittää tietyn kynnyksen, täytyy liittää tarkastuslausunto. Nyt tarkastetun toimintalohkon kohdalla tämä koskee erityisesti kuudetta puiteohjelmaa. Sen yhteydessä sopimuspuolesta riippumattoman ulkoisen tarkastajan, tai joidenkin julkisyhteisöjen tapauksessa toimivaltaisen virkamiehen, on varmennettava menoilmoitukset. Tarkastuslausunnot muodostavat komission tutkimushankkeisiin soveltaman keskeisen valvontamenettelyn, sillä komission toimitamat asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset ovat luonteeltaan rajoitettuja (ks. kohta 10.24).

10.28. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kaikkien niiden edunsaajan tasolla tarkastettujen hankkeiden osalta, joista oli toimitettu tarkastuslausunto, vähensikö kyseinen valvontamenettely vaikuttavasti tukikelpoisuuteen, tosiasiallisuuteen ja oikeellisuuteen liittyviä virheitä.

10.29. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kolmessa lopullisen edunsaajan tasolla tarkastetussa hankkeessa oli vaadittu tarkastuslausunto. Kaikki kyseiset hankkeet oli rahoitettu viidennestä tai kuudennessa puiteohjelmasta. Kaikissa kolmessa tapauksessa asianomainen tarkastaja oli antanut lausunnon, joka ei sisältänyt huomautuksia, kun taas tilintarkastustuomioistuin havaitsi vakavia kvantitatiivisesti ilmaistavia virheitä. Lisäksi lausunnon antavan tarkastajan riippumattomuus ei ollut yhdessä tapauksista kiistaton, koska tilejä varmentava henkilö oli itse laatinut osan niistä.

10.30. Havainto vastaa sekä edelliseltä vuodelta saatuja ⁽¹¹⁾ että komission oman arvioinnin tuloksia. Komissio havaitsi, että niistä 95:stä yritystoiminnan toimintalohkoon kuuluvasta sopimuksesta, jotka tarkastettiin jälkikäteen, 38 tapauksessa ilmeni virheitä edunsaajan tasolla siitä huolimatta, että nämä olivat esittäneet tarkastuslausunnon ⁽¹²⁾. Tämä osoittaa, että tarkastuslausuntoja voidaan pitää vain osittain luotettavina valvontavälineinä.

10.29. Komissio on samaa mieltä siitä, että tutkimuksen puiteohjelman maksuissa havaitut kolme kvantitatiivisesti ilmaistavaa virhettä ovat olennaisia.

Komissio on ilmoittanut edunsaajalle lausunnon antavan tarkastajan riippumattomuutta koskevista kuudennen puiteohjelman vaatimuksista ja kehottanut tätä varmistamaan, että riippumaton tarkastaja on varmentanut tämän menoilmoitukset.

10.30. Komissio on samaa mieltä siitä, että kuudennen puiteohjelman tarkastuslausunnot eivät ole kaikilta osin tyydyttäviä, kun otetaan huomioon jäljelle jäävien, tarkastuksissa ilmenevien virheiden määrä. Siitä huolimatta kuudennessa puiteohjelmassa havaittujen virheiden kokonaismäärä on alhaisempi kuin viidennen puiteohjelman varmentamattomissa menoilmoituksissa havaittujen virheiden määrä. Tämä osoittaa, että tarkastuslausuntojen avulla menoilmoitusten oikeellisuus on lisääntynyt.

Kuudennessa puiteohjelmassa ei ole pakollista tarkastuslausunnon mallia. Suurin osa tarkastuslausunnoista noudattaa kuitenkin ehdotettua mallia.

⁽¹¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 7.17.

⁽¹²⁾ Luvut on otettu komission sisäisestä tietokannasta, joka sisältää vuonna 2007 päätökseen saatujen jälkitarkastusten tulokset. Kyseiset hankkeet kuuluvat yritystoiminnan toimintalohkoon ja ne on rahoitettu kuudennessa puiteohjelmasta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Seitsemättä puiteohjelmaa varten komissio on parantanut tarkastuslausuntojen luotettavuutta entisestään käyttämällä "sovittuja menettelyjä", laatimalla lausunnon antavien tarkastajien työstä yksityiskohtaisen kuvauksen ja kehittämällä varmentamaan kustannuslaskentamenetelmät vapaaehtois pohjalta.

Kuudennen puiteohjelman yhteiseen tarkastusstrategiaan sisältyvät jälkitarkastukset

10.31. Havainnot, jotka tilintarkastustuomioistuin teki yritystoiminnan toimintalohkolla kuudennesta puiteohjelmasta rahoitettujen hankkeiden osalta, ovat samankaltaisia kuin tämän vuosikertomuksen seitsemännessä luvussa kuvatut havainnot.

Yleiset päätelmät ja suositukset

10.32. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tekemänsä tarkastustyön perusteella, että talous- ja rahoitusasioiden toimintalohkoryhmässä ei esiinny olennaisia virheitä. Tilintarkastustuomioistuin pyytää kuitenkin pitämään mielessä kohdissa 10.16 ja 10.17 kuvatut virheet. Kun toimintalohkoryhmää tarkastellaan kokonaisuutena, virheet eivät ole toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden kannalta olennaisia, mutta niihin on syytä kiinnittää huomiota jatkossa.

10.33. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että talous- ja rahoitusasioiden toimintalohkoryhmän valvontajärjestelmät ovat tehokkaat. Tilintarkastustuomioistuin pyytää kuitenkin pitämään mielessä kohdissa 10.24 ja 10.25 sekä 10.27–10.31 kuvatut puutteet. Kun toimintalohkoryhmää tarkastellaan kokonaisuutena, puutteet eivät ole olennaisia järjestelmien tehokkuuden kannalta, mutta niihin on syytä kiinnittää huomiota jatkossa.

10.34. Yleisesti ottaen komission olisi tutkimussopimuksiin liittyvien maksujen hallinnoinnin osalta:

— sovellettava yksinkertaistettuja varainhoitoa koskevia sääntöjä tukikelpoisiin maksuihin

10.34.

— *Komissio on samaa mieltä siitä, että menojen – varsinkin henkilö-
löstömenojen ja välillisten menojen – tukikelpoisuuteen liittyvissä
asioissa tarvitaan uusia yksinkertaistamistoimia. Se nostaa esiin
seitsemännnen puiteohjelman lainsäädännölliset rajoitukset ja sen,
miten vaikeaa kertakorvausten ja kiinteiden rahoitusosuuksien mää-
ritteleminen on.*

*Lisäksi seitsemännessä puiteohjelmassa käyttöön otettu kustannus-
laskentamenetelmän ennakkovarmennus on merkittävä yksinker-
taistamistoimi.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- autettava jatkossakin edunsaajia ja lausunnon antavia tarkastajia varmentamisprosessissa ja huolehdittava siitä, että seitsemännän puiteohjelman menoilmoitusten varmentamista kehitetään vaikuttavalla tavalla
- muistutettava edunsaajia siitä, että valitun tarkastajan täytyy olla riippumaton ja että tarkastaja ei voi varmentaa menoilmoituksia, jotka hän itse on kokonaan tai osittain laatinut
- perustettava tietokanta, jonka avulla on mahdollista tarkastaa järjestelmällisesti, ollaanko samaa kustannusta rahoittamassa yleisestä talousarviosta kahteen kertaan.

KOMISSION VASTAUKSET

Mitä tulee vaihtoehtoisten rahoitusjärjestelyjen (kuten kertakorvausten ja tuloksiin perustuvan rahoituksen) kehittämiseen jatkoa ajatellen, komissio on valmis käymään keskustelua tilintarkastustuomioistuimen ja muiden asianomaisten kanssa.

- Seitsemättä puiteohjelmaa varten komissio on parantanut tarkastuslausuntojen luotettavuutta käyttämällä "sovittuja menettelyjä" ja laatimalla lausunnon antavien tarkastajien työstä yksityiskohtaisen kuvauksen.

Komissio myös kannustaa kustannuslaskentamenetelmien vapaaehtoiseen varmentamiseen parhaillaan viimeisteltävinä olevien täytäntöönpanotoimenpiteiden perusteella.

- Komissio hyväksyy suosituksen.

- Vaikka tutkimusta tekevät pääosastot jakavat osallistujia koskevia tietoja keskenään, komissio ei ole nykyiset tekniset välineet huomioon ottaen vakuuttunut siitä, että ennakkotarkastuksia koskevan tietokannan perustaminen tilintarkastustuomioistuimen ehdottamalla tavalla poistaisi riskin, että menot rahoitetaan kahdesti. Ehdotuksen mukaan tietokantaan kirjattaisiin kaikkien yhteisön rahoittamien hankkeiden – myös eri tavalla hallinnoitavien hankkeiden – ja kaikkien osallistujien osalta jokaisen menoilmoituksen jokainen kohta. Muita kirjattavia tietoja olisivat esimerkiksi kussakin hankkeessa kunakin päivänä tehtyjen työtuntien määrä niiden hankkeiden osalta, joiden sopimusehdoissa määrätään näiden menojen ilmoittamisesta. Tietokantaan kirjattavat tiedot eivät sisälly edunsaajien tavanomaiseen sopimusperusteiseen raportointiin, ja komission olisikin pyydettävä niitä erikseen, koska kyseiset tiedot ovat saatavilla ainoastaan paikalla tehtävissä tarkastuksissa. Tietojen tietokantaan viemisestä, päivittämisestä ja tarkastamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat suhteettomat, ja vaikutukset tietosuojan kannalta vakavia.

Näistä syistä komissio vähentää riskiä paikalla jälkikäteen tehtävillä tarkastuksilla. Komissio on ottanut tarkastusten osalta käyttöön tiedonjakomoduulin, jonka avulla pääosastot voivat vaihtaa tietoja suunnitteilla olevista ja tehdyistä tarkastuksista ja koordinaoida työtään. Moduuli auttaa esimerkiksi havaitsemaan, mikäli menot on ilmoitettu kahdesti.

Seuranta koskeva erittely

10.35. Ks. **liite 10.1**.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

ULKOSUHTEISIIN LIITTYVIEN HANKKEIDEN
TAKUURAHASTOON KOHDISTETUN TARKASTUKSEN
TULOKSET

10.36. Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto ⁽¹³⁾ (jäljempänä 'takuurahasto') takaa kolmansille maille myönnettäviä lainoja. Tarkoituksena on huolehtia lainansaajan laiminlyömistä lainan takaisinmaksusta yhteisön lainanantajalle ⁽¹⁴⁾ ja välttää takaisinmaksu suoraan yhteisön talousarviosta. Talous- ja raha-asioiden pääosasto hallinnoi rahastoa, ja EIP vastaa käteisvarojen hoidosta ⁽¹⁵⁾. Takuurahaston varojen kokonaismäärä 31. joulukuuta 2007 oli 1 152 miljoonaa euroa, kun vastaava määrä 31. joulukuuta 2006 oli ollut 1 379 miljoonaa euroa. Erotus johtuu lähinnä 261 miljoonan euron palauttamisesta yleiseen talousarvioon Romanian ja Bulgarian liittyttyä Euroopan unioniin 1. tammikuuta 2007 ⁽¹⁶⁾.

10.37. Takuurahastolle siirrettäviin varoihin kohdistetaan 1. tammikuuta 2007 alkaen ennakkotarkastusten sijaan jälkítarkastuksia, ja varojensiirtoja tehdään vuosittain vain yksi. Jotta väljettäisiin lainansaajien laiminlyömistä tai taatuista lainoista yleiseen talousarvioon aiheutuvat suuret maksut, otettiin käyttöön joustomekanismi, joka rajoittanee maksut talousarviosta takuurahastolle vuosittain 200 miljoonaan euroon. Vuoden 2007 kuluessa takuurahastolta ei vaadittu takuita maksettavaksi.

10.38. EIP soveltaa takuurahastoon vertailuindeksiä. Takuurahaston arvopaperisijoitusten vuosituotto oli 3,1 prosenttia vuonna 2007, mikä oli kuitenkin 0,16 prosenttia alle vertailuindeksin.

10.38. Rahoitusmarkkinoita elokuusta 2007 koetellut vakava kriisi on väistämättä vaikuttanut markkina-arvoihin ja siten saatuihin sijoitusten tuottoihin. Vallitsevan kriisin aikana joukkovelkakirjoja sisältävät arvopaperisalkut, joiden luottoriski oli suurempi kuin niiden viitearvo, kärsivät suhteellisia, tuottoerojen kasvusta johtuvia tappioita, jotka aiheutti siirtyminen varmatuottoisiin sijoituksiin, tässä tapauksessa AAA-luokiteltuihin valtion joukkovelkakirjoihin.

Vaikka viitearvoa ei saavutettu, + 3,1 prosentin absoluuttinen vuosituotto on hyvä, kun sitä verrataan suuriin yksityisiin kansainvälisiin joukkovelkakirjarahastoihin, joista useiden kokonaistuotto jäi negatiiviseksi.

⁽¹³⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2728/94, annettu 31 päivänä lokakuuta 1994, takuurahaston perustamisesta ulkosuhteisiin liittyville hankkeille (EYVL L 293, 12.11.1994, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY, Euratom) N:o 89/2007 (EUVL L 22, 31.1.2007, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Pääasiassa EIP. Kyseeseen voivat tulla myös Euratomin yhteisön ulkopuolisiin hankkeisiin myöntämät lainat sekä EU:n makrotaloudelliseen apuun perustuva lainananto kolmansille maille.

⁽¹⁵⁾ EIP:n ja Euroopan yhteisöjen välinen hallinnointisopimus, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 28 päivänä huhtikuuta 2002 ja 8 päivänä toukokuuta 2002. Sopimusta täydennettiin uudelleen 25 päivänä helmikuuta 2008.

⁽¹⁶⁾ Takuurahastosta ei kateta jäsenvaltioille myönnettyjä lainoja eikä takuita, joten ehdokasmaita koskevat määrät piti palauttaa yleiseen talousarvioon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.39. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että takuurahaston hallinnointi oli varainhoitovuonna 2007 tyydyttävää.

PURETTAVAAN EUROOPAN HIILI- JA TERÄSYHTEISÖÖN KOHDISTETUN TARKASTUKSEN TULOKSET

10.40. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perustamissopimuksen voimassaolon päätyttyä 23. heinäkuuta 2002 EHTY:n varat ja vastuut siirrettiin Euroopan yhteisölle ⁽¹⁷⁾. Niiden nettomäärä, eli "purettavan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön" nettovarallisuus, kohdennetaan hiili- ja terästeollisuuteen liittyvien alojen tutkimukseen.

10.41. Purettavan EHTY:n rahoitustoimien päätökseenvieminen etenee asianomaisten säännösten ja määräysten – muun muassa monivuotisten taloudellisten suuntaviivojen – mukaisesti.

10.42. Purettavalla EHTYllä oli 31. joulukuuta 2007 varallisuutta kaikkiaan 2 152 miljoonaa euroa, kun vastaava luku 31. joulukuuta 2006 oli ollut 2 174 miljoonaa euroa. Vuonna 2007 nettotulos oli 5,3 miljoonaa euroa, kun se vuonna 2006 oli ollut 23,8 miljoonaa euroa. Lasku johtuu pääasiassa available-for-sale-sijoitusten myyntitappioista ja muista rahoituskuluista ⁽¹⁸⁾. Purettavan EHTY:n arvopaperisalkku tuotti 2,13 prosenttia vuonna 2007, kun vertailukohtana käytettävä viitearvo oli 2,75 prosenttia. Suhteellinen vuosituotto oli siis – 0,62 prosenttia ja niin ollen se alitti komission määrittämän – 0,44 prosentin hyväksyttävyyssrajan.

10.42. Voiton pieneneminen (18 miljoonaa euroa) oli sidoksissa toiminnan lopettamiseen ("purettava EHTY"), ja se johtuu pääasiassa toimintatalousarvioon liittyvien, peruutettujen sitoumusten kokonaismäärän vähenemisestä (7 miljoonaa euroa) ja muiden, nykyarvolaskelmiin liittyvien rahoituskulujen lisääntymisestä (11 miljoonaa euroa).

Tuottoero toimii varainhoidon seurantavälineenä, jolla arvioidaan EHTY:n arvopaperisalkun kehitystä verrattuna sen viitearvoon normaalina aikoina.

Kriisioloissa, kuten elokuussa 2007 alkaneen subprime-kriisin aikana, tuottoerojen voi odottaa olevan poikkeuksellisia ja sijoittuvan normaalioiloissa aiempina vuosina laskettujen vaihteluvälien ulkopuolelle.

Vaikka viitearvoa ei saavutettu, + 2,13 prosentin absoluuttinen vuosituotto on hyvä, kun sitä verrataan suuriin yksityisiin kansainvälisiin joukkovelkakirjarahastoihin, joista useiden kokonaistuotto jäi negatiiviseksi.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

10.43. Ks. **liite 10.2**.

⁽¹⁷⁾ Pöytäkirja EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen taloudellisista seurauksista ja hiili- ja terästutkimusrahastosta (EYVL C 80, 10.3.2001, s. 67).

⁽¹⁸⁾ Uusien jäsenvaltioiden hiili- ja terästutkimusrahastoon suorittaman maksuosuuden nettohyötyarvon muutos sekä johdannaisten käyvän arvon negatiivinen muutos.

LIITE 10.1

Valvontajärjestelmien arviointi

Järjestelmä	Keskeinen sisäisen valvonnan menettely				Yleisarvio
	Tarkoituksenmukaiset tarkistuslistat	Ennakkotarkastukset	Varmentaminen (tarkastuslausunnot)	Jälkitarkastukset	
Hankinnat			e.t.	e.t.	
Avustukset muille kuin tutkimushankkeille			e.t.	e.t.	
Avustukset tutkimushankkeille					

Värikoodit

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e.t.	Ei tietoa: ei sovellettavissa tai ei arvioitu

Tapahtumatarkastuksen tulos

Virheitä sisältävien tapahtumien osuus otoksen perusteella arvioituna	7,3 %
Virhetaso	Alle 2 %

Tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten seuranta

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
<i>Riskipääomaoperaatioiden asteittainen päättäminen</i>			
Vuotta 2005 koskevan vuosikertomuksensa kohdissa 11.6.–11.13 tilintarkastustuomioistuin käsitteli viiden riskipääomaoperaation asteittaista päättämistä. Kyseessä ovat EuropeAid-yhteistyötoimiston hallinnoima ECIP-ohjelma (European Community Investment Partners), tietoyhteiskunnan ja viestimien pääosaston hallinnoimat MEDIA-ohjelmat sekä kolme talous- ja raha-asioiden pääosaston hallinnoimaa ohjelmaa (Venture Consort, Eurotech Capital Programme ja Joint Venture Programme). Seuraavassa on esitetty tilintarkastustuomioistuimen keskeiset huomautukset:			
<i>ECIP-ohjelma</i>			
Komissio ei edistynyt merkittävästi ohjelman päättämisessä, ja 1 276 ongelmallisimpiin kuuluvaa tapausta oli yhä kesken. Lukuisista tapauksista puuttui keskeisiä taloudellisia tietoja. Virheellisten maksujen osalta ei ollut toteutettu seuranta- ja perintämääräysten osalta ei joko toteutettu seuranta- tai perintämääräyksiä ei annettu. Maaliskuussa 2006 EuropeAid-yhteistyötoimisto arvioi, että 21 miljoonaa euroa olisi perittävä vielä takaisin.	Komissio totesi vastauksessaan, että kaikki tapaukset saadaan analysoitua ennen vuoden 2006 loppua ja että komissio pystyy tuolloin toimittamaan täydellisen ja luotettavan tilinpäätöksen. Tällä välin ohjelmia päätettäessä on sovellettu uusia yksinkertaistettuja tarkistuslistoja. Vielä 31.12.2007 oli kesken 77 ECIP-tapausta. Tapausten yhteisarvo oli 6,1 miljoonaa euroa, ja sen osalta tehtiin 4,7 miljoonan euron arvonalennus.	Vaikka tapausten päättämisessä on edistytty, tilintarkastustuomioistuin ei edelleenkaan ole voinut varmistua ECIP-ohjelman tilinpäätöksen luotettavuudesta ja täydellisyydestä. Tämä johtuu lähinnä toimien päättämistä koskevista epävarmuustekijöistä (oikeudenkäynti kesken; rahoituksenvälittäjä ei saa yhteyttä edunsaajaan) sekä arvostamista koskevista epäjohtonmukaisuuksista (etenkin virheellisistä arvonkorjauksista). ECIP-ohjelman selvittämiselle ei ole voitu asettaa määräaika.	ECIP-ohjelman toimintojen päättäminen jatkui vuonna 2007 ja vuoden 2008 alussa. Toukokuun 2008 lopussa oli päättämättä 30 toimea, kun maaliskuussa 2005 niitä oli 1 700. Komissio on sittemmin perinyt takaisin yli 31,5 miljoonaa euroa. Eräiden yhteistyökumppaneiden jäljittäminen on monimutkaista ja on vienyt paljon aikaa. Tavoitetuilta kumppaneilta saatujen tietojen valossa olemme tarkastaneet lukuja. Monet niistä ovat kuitenkin kyseenalaisia, ja kirjanpito voidaan saattaa ajan tasalle vasta sitten kun tiedot ovat riittävän luotettavia.
<i>Media-ohjelmat</i>			
Ohjelman mukaisesti audiovisuaaliselle teollisuudelle myönnettyihin lainoihin ja avustuksiin sovellettiin erityisen monimutkaisia ehtoja, jotka vaativat jatkuvaa pitkän aikavälin seuranta- ja perintämääräysten osalta ei joko toteutettu seuranta- tai perintämääräyksiä ei annettu. Maaliskuussa 2006 EuropeAid-yhteistyötoimisto arvioi, että 21 miljoonaa euroa olisi perittävä vielä takaisin.	Uusi koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto otti hoitaakseen MEDIA-ohjelman hallinnointiin 1. tammikuuta 2006 alkaen. Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto on ottanut käyttöön erityismenettelyjä, tehostanut seuranta- ja yhdenmukaistanut tapausten dokumentointia ja kehittänyt tietokannan, joka mahdollistaa yksityiskohtaisen perehtymisen kunkin tapauksen taloudelliseen tilanteeseen.	MEDIA-ohjelmien (35,5 miljoonaa euroa, jonka osalta tehtiin 24,85 miljoonan euron arvonalennus) hallinnointiin käytettävän tietokannan kehittäminen on merkittävä saavutus. Sen sisältämissä tiedoissa havaittiin kuitenkin epätarkkuuksia, ja sitä on vielä parannettava.	Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen tietokannan perustamisesta. Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen huomautusten johdosta mahdollisten saamisten arvoa on laskettu 35,5 miljoonasta eurosta 35 miljoonaa euroon. Komissio aikoo tarkastella saamia uudelleen selvittääkseen, onko niiden epävarma luonne sellainen, että toistaiseksi sovellettuja kirjanpitoperiaatteita pitäisi muuttaa.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
<i>Talous- ja raha-asioiden pääosaston hallinnoimat ohjelmat</i>			
Talous- ja raha-asioiden pääosaston hallinnoimia kolmea ohjelmaa (Venture Consort, Eurotech Capital Programme ja Joint Venture Programme) koskeneessa tarkastuksessa havaittiin, että ohjelmien hallinnointi, seuranta ja päättäminen oli puutteellista.	Komissio viittasi vastauksessaan ennakoivan kokonaistrategian toteuttamiseen kaikkien vielä avoinna olevien tapausten päättämiseksi ja katsoi, että sillä on kohtuullinen varmuus kyseisiin kolmeen ohjelmaan liittyvien lukujen paikkansapitävyydestä ja täydellisyydestä.	Eurotech-ohjelma vietiin kaikilta osin päätökseen vuoden 2007 loppuun mennessä. Venture Consort -ohjelman osalta kesken oli kaksi hanketta (alkuperäinen investointi 0,4 miljoonaa euroa) ja Joint Venture -ohjelman osalta neljä hanketta (alkuperäinen investointi 1,1 miljoonaa euroa). Määrät on nollattu taseessa ja tilintarkastustuomioistuin on vahvistanut kyseiset tilit.	Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen analyysiin tilanteesta vuoden 2007 lopussa. Vuoden 2008 aikana komissio on päättänyt yhden Venture Consort -ohjelman hankkeen ja yhden Joint Venture -ohjelman hankkeen.

YHDESTOISTA LUKU

Hallintomenot ja muut menot ⁽¹⁾

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	11.1—11.4
Hallintomenojen ja tiettyjen toimintamenojen erityispiirteet	11.3—11.4
Tarkastuslausumaan (DAS) liittyvä erityisarvio	11.5—11.25
Tarkastuksen sisältö	11.5
Erityiset huomautukset	11.6—11.25
Palkkakertoimet	11.7—11.11
Parlamentti	11.12—11.13
Neuvosto	11.14
Komissio	11.15—11.18
Tuomioistuin	11.19
Tilintarkastustuomioistuin	11.20
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	11.21
Alueiden komitea	11.22
Euroopan oikeusasiamies	11.23
Euroopan tietosuojavaltuutettu	11.24
Yleiset päätelmät	11.25
Euroopan unionin virastot	11.26—11.27
Eurooppa-koulut	11.28—11.29

⁽¹⁾ Ks. kohta 11.1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

11.1. Tässä luvussa käsitellään tilintarkastustuomioistuimen havaintoja, jotka koskevat varainhoitoasetuksen 1 artiklassa ⁽²⁾ tarkoitettujen ja rahoituskehysten ⁽³⁾ otsakkeeseen 5 (Hallinto) kuuluvien toimielinten hallintomenoja, muita kuin otsakkeeseen 5 ⁽⁴⁾ kuuluvia komission hallintomenoja ja yleisen talousarvion ⁽⁵⁾ komission pääluokan osastoihin 24–27 ja 29 liittyviä toimintamenoja. Vuonna 2007 maksujen kokonaismäärä oli 8 230 miljoonaa euroa. Maksut esitetään aloittain **kaaviossa 11.1** ja toimielinkohtaisesti **taulukossa 11.1**.

11.2. Lisäksi luvussa käsitellään virastoja ja muita hajautettuja elimiä sekä Eurooppa-kouluja.

Hallintomenojen ja tiettyjen toimintamenojen erityispiirteet

11.3. Toimielimet huolehtivat hallintomenoihin tarkoitettujen määrärahojen hallinnoinnista suoraan, ja määrärahat käytetään yhteisön toimielinten henkilöstön palkkojen, korvausten ja eläkkeiden maksuun sekä vuokriin, hankintoihin ja sekalaisiin hallintomenoihin.

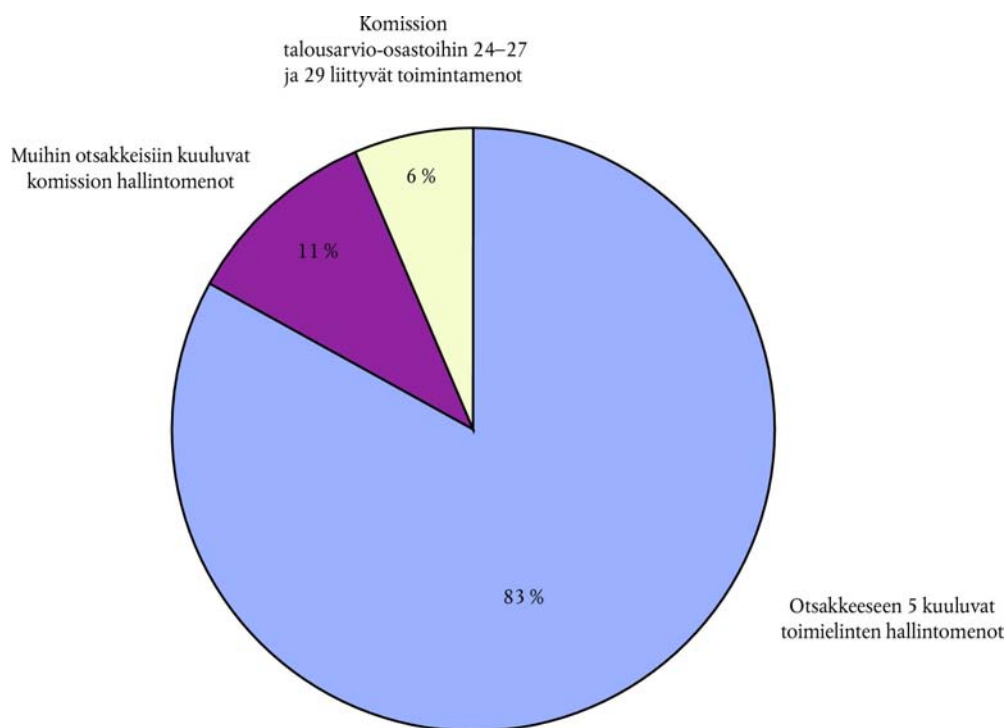
11.4. Tilintarkastustuomioistuimen aiemmin toimittamissa tarkastuksissa ei ole havaittu olennaisia virheitä. Aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyjen huomautusten seuranta käsitellään **liitteessä 11.2**.

⁽²⁾ Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio, tuomioistuin, tilintarkastustuomioistuin, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea, Euroopan oikeusasiamies sekä Euroopan tietosuojavaltuutettu.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välinen toimielinten sopimus talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta (EUVL C 139, 14.6.2006).

⁽⁴⁾ Varainhoitoasetuksen 41 artiklan 2 kohdassa vaaditaan, että yleisen talousarvion komission pääluokassa osaston sisällä hallintomäärärahat kootaan yhteen lukuun. Tämä tehdään kunkin osaston 01 luvussa. Kaikki hallintomäärärahat eivät liity otsakkeen 5 hallintomenoihin, ne kuuluvat muihin rahoituskehysten otsakkeisiin.

⁽⁵⁾ Osasto 24 "Petostentorjunta", osasto 25 "Komission politiikkojen koordinointi ja oikeudellinen tuki", osasto 26 "Komission hallinto", osasto 27 "Talousarvio" ja osasto 29 "Tilastotiedot".

Kaavio 11.1 – Maksut menoaloittain

Vuoden 2007 maksut yhteensä: 8 230 miljoonaa euroa

Lähde: Varainhoitovuoden 2007 tilinpäätös.

Taulukko 11.1 – Maksut vuonna 2007

	(miljoonaa euroa)
Euroopan parlamentti	1 329
Neuvosto	558
Komissio	4 333
Tuomioistuin	265
Tilintarkastustuomioistuin	107
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	109
Alueiden komitea	68
Euroopan oikeusasiamies	7
Euroopan tietosuojavaltuutettu	4
Rahoituskehyksen otsake 5	6 780
Muihin otsakkeisiin kuuluvat komission hallintomenot ⁽¹⁾	932
Komission toimintamenot ⁽¹⁾	518
Yhteensä	8 230

⁽¹⁾ Vuoden 2006 komission toimintamenoja käsiteltiin kyseistä vuotta koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen muissa luvuissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TARKASTUSLAUSUMAAN (DAS) LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen sisältö

11.5. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kohdassa 11.1 määriteltyjen menojen osalta tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden. Tarkastuksen yhteydessä tutkittiin kaikista edellä mainituista menoista poimittu 56 tapahtumaa sisältävä, edustava tilastollinen otos sekä sellaisia tekijöitä ⁽⁶⁾ sisältävät lisäotokset, joihin aiemmissa tarkastuksissa oli havaittu liittyvän erityisriskejä. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös kunkin toimielimen soveltamat valvontajärjestelmät määrittääkseen, täyttävätkö ne varainhoitoasetuksen vaatimukset.

Erityiset huomautukset

11.6. Kaikki toimielimet käyttivät vuonna 2007 tyydyttävällä tavalla varainhoitoasetuksen edellyttämiä valvontajärjestelmiä. Testatuissa tapahtumissa ei esiintynyt laillisuuteen ja asianmukaisuuteen vaikuttavia olennaisia virheitä. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa kuitenkin kiinnittämään huomiota jäljempänä eriteltyihin havaintoihin, vaikka ne eivät olekaan olennaisia kohdassa 11.26 esitettyjen yleisten päätelmien kannalta. Se katsoo, että asianomaisten toimielinten olisi otettava ne huomioon.

Palkkakertoimet

11.7. Vuoden 2004 toukokuun 1. päivästä alkaen voimassa olleiden henkilöstösääntöjen liitteessä XIII olevassa 7 artiklassa säädetään vähittäin käyttöön otettavista uusista palkkaluokista, joihin sovelletaan kerrointa, joka pienentää ennen 1. toukokuuta 2004 palvelukseen otetulle virkamiehelle maksettavaa kuukausittaista peruspalkkaa uusiin, korkeampiin palkkaluokkiin nähden.

11.8. Henkilöstösääntöjen 5 artiklan 5 kohdan mukaisesti "samaa tehtäväryhmään kuuluviin virkamiehiin sovelletaan samoja palvelukseen ottamisen ja urakehityksen edellytyksiä". Alla olevat huomautukset osoittavat, että kertoimen soveltamisen kohdalla tämä ei pidä paikkaansa.

11.7–11.11. EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Henkilöstösääntöjen liitteessä XIII olevassa 7 artiklassa esitettiin monimutkainen mekanismi, jonka keskeinen osa kertoimet ovat ja joka mahdollistaa siirtymisen vanhasta uuteen palkkataulukkoon, jota sovelletaan Euroopan unionin vakinaiseen ja määräajaiseen henkilöstöön. Kyseisen mekanismin sisäsyntyinen monimutkaisuus paheni entisestään, kun se kirjattiin tekstiin, joka on erityisen epäselvä (ja jopa ristiriitaisuuksia sisältävä) eikä siten mahdollista yksittäistä selkeää tulkintaa. Parlamentti olisi pitänyt hyvänä, jos vuonna 2005 olisi ollut toimielinten välistä neuvontaa tai konsensus mekanismin käytöstä, kun sen piti laatia säännöt omista vireillä olevista ylennyksistään, mutta mitään neuvontaa tai konsensusta ei ollut. Soveltaessaan järjestelmää valitsemallaan tavalla parlamentti otti huomioon ne valtavat vaikeudet ja poikkeamat, joita liian pitkä siirtymäkausi tuo mukanaan (sekä komission laatiman uudistusta edeltävän selvityksen, jossa kaksitahaisen

⁽⁶⁾ Palkanlaskennassa sovellettavat kertoimet, sopimussuhteisen henkilöstön palkkaaminen ja siirretyistä määrärahoista suoritettavat maksut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

11.9. Uusi kerroin lasketaan ensimmäisen ylennyksen jälkeen ja jatkossa se lasketaan uudestaan kahden vuoden välein palkkaluokasta johtuvien palkankorotusten mukaisesti. Henkilöstö ei saa – parlamenttia lukuun ottamatta – missään toimielimessä palkka-
taulukossa esitettyä koko palkkaa niin kauan kuin uudelleen laskettu kerroin on alle yksi. Parlamentti soveltaa kerrointa yksi kahden vuoden kuluttua ensimmäisestä ylennyksestä kaikkiin toimihenkilöihin, joiden kerroin ylennyksen jälkeen oli alle yksi. Vuonna 2007 tällaisia tapauksia oli 503. Kyseisen menettelyn vuoksi parlamentin menot olivat suuremmat kuin muiden toimielinten soveltaman menettelyn yhteydessä.

11.10. Kun ylennyksen jälkeen laskettu kerroin on yli yksi, talous- ja sosiaalikomitea soveltaa tätä kerrointa silloinkin, kun ylentämisestä on kulunut kaksi vuotta ja palkkatasolta toiselle edetään ensimmäistä kertaa, kun taas muut toimielimet laskevat kerrointa yhteen sen jälkeen kun palkkatasolta toiselle on edetty ensimmäistä kertaa ja muuttavat kertoimen yksi ylittävän osuuden palkkatasossa ansaituksi ikälisäksi. Jos talous- ja sosiaalikomitea jatkaa yhtä suuremman kertoimen soveltamista eikä muuta kertoimen yksi ylittävää osaa palkkatasossa ansaituksi ikälisäksi, se myöntää henkilöstölleen taloudellisia etuja, joita muut toimielimet eivät myönnä.

palkkajärjestelmän suunniteltiin päättyvän vuoteen 2006 mennessä). Nyt on käynyt ilmi, että muut toimielimet ovat soveltaneet erilaista lähestymistapaa, mutta parlamentti katsoi siirtymäajan lyhentämisen olevan kannattava tavoite. On huomattava, että näillä kahdella järjestelmällä on taipumus yhtäläistyä suhteellisen nopeasti varsinkin, kun järjestyksessä toisten ylennysten vaikutus otetaan huomioon. Nykyisen käytännön mukauttaminen saattaa joka tapauksessa aiheuttaa merkittäviä oikeudellisia ongelmia.

Pääsihteeri nimittää kuitenkin hallinnollisen työryhmän, jonka tehtävänä on tarkastella asiaa seikkaperäisesti ja esittää tarpeen vaatiessa asianmukaisia mukautuksia.

11.10. TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

Komitea ymmärtää, että joissakin muissa toimielimissä on sellainen käytäntö, että jos korjauskerroin on suurempi kuin yksi, mahdollinen ylijäämä muunnetaan ensimmäisen palkkatasosta toiseen etenemisen jälkeen "vastaavaksi" palvelusajaksi palkkaluokassa. Komitea ei ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että tämä on asianmukaisin tapa tulkita henkilöstösääntöjä.

Komitea on tietoinen useista tähän asiaan liittyvistä komission henkilökunnan tekemistä henkilöstösääntöjen 90 artiklan 2 kohdan mukaisista valituksista sekä yhdestä yhteisöjen tuomioistuimessa nostetusta virallisesta kanteesta (Asia F-22/07, L/komissio).

Näin ollen komitea jatkaa nykyisen käytäntönsä soveltamista odottaessaan tuomioistuimen päätöstä. Toimielimen etujen suojelemiseksi kaikille asianomaisille komitean virkamiehille on ilmoitettu, että nykyistä käytäntöä saatetaan tarkistaa. Komitea mukauttaa käytäntönsä – tarvittaessa takautuvasti – tuomioistuimen päätökseen. Mikäli muut EU:n toimielimet toimivat samalla tavalla, komitean henkilökuntaa tullaan näin ollen kohtelemaan samalla tavoin kuin muidenkin EU:n toimielinten virkamihiä.

Komiteassa on uusien henkilöstösääntöjen voimaantulon jälkeen (vuosina 2004, 2005, 2006 ja 2007) myönnetty kaikkiaan 237 ylennystä. Näiden joukossa on ollut 25 tapausta, joissa korjauskerroin on ollut suurempi kuin yksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

11.11. Kaikkien toimielinten olisi tulkittava ja sovellettava ker-toimia koskevia henkilöstösääntöjen määräyksiä samalla tavalla, jotta varmistettaisiin, että kaikki toimielimet soveltavat henkilös-tösääntöjä laillisella ja asianmukaisella tavalla ja että henkilöstöä kohdellaan toimielimestä riippumatta tasapuolisesti.

Parlamentti**Siirretyistä määrärahoista suoritettut maksut**

11.12. Parlamentti allekirjoitti 20. joulukuuta 2006 sopimuk-sen teräväpiirtotekniikkaa hyödyntävien televisiolähetyskameroi-den toimittamisesta Brysselissä sijaitsevaan D5-rakennukseen. Sopimuksessa määrättiin, että loppumaksu, joka oli 30 prosent-tia kokonaishinnasta, oli suoritettava laitteiden vastaanottamisen ja asentamisen jälkeen. Kyseinen 1 486 598 euron loppumaksu, joka sisälsi edellä mainitun 30 prosentin määrän (637 111 euroa) suoritettiin 19. joulukuuta 2007. Laitteet vastaanotettiin, mutta tavaroiden lopullista hyväksymistä koskevassa, 17. joulukuuta 2007 päivätyssä asiakirjassa todettiin, että laitteita ei asenneta pai-kalleen ennen kesäkuuta 2008. Loppumaksua (30 prosenttia) ei olisi pitänyt suorittaa, koska sitä sopimuksen mukaan ei vielä edellytetty, ja vastaavat vuodelta 2006 siirretyt määrärahat olisi pitänyt peruuttaa ja vuonna 2008 suoritettaviin maksuihin olisi pitänyt käyttää vuoden 2008 talousarviomäärärahoja.

Aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyjen huomautusten seuranta

11.13. Tarkastuksen perusteella esitetään huomautuksia toi-mista ja päätöksistä, jotka olivat seurausta aiempiin vuosikerto-muksiin sisältyneistä huomautuksista. Huomautukset koskevat virkamatoilla aiheutuneiden majoituskustannusten korvauksia, Euroopan parlamentin jäsenten avustajakorvauksia ja Euroopan parlamentin jäsenten lisäeläkejärjestelmää. Ne esitetään **liit-teessä 11.2**.

Neuvosto**Aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyjen huomautusten seuranta**

11.14. Tarkastuksen perusteella esitetään huomautuksia toi-mista, jotka olivat seurausta aiempiin vuosikertomuksiin sisälty-neistä huomautuksista. Huomautukset koskevat pitämättä jäänyttä ylimääräistä vuosilomaa. Ne esitetään **liitteessä 11.2**.

11.12. EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Teräväpiirtolähetyskameroiden hankintasopimus D5-rakennukseen Brysselissä sisältää määräyksen sopimushinnan 30 prosentin loppumak-susta sen jälkeen, kun laitteet on lopullisesti vastaanotettu ja asennettu.

Vastaanottaminen vahvistettiin 17. joulukuuta 2007, mutta asennusta ei suoritettu, koska kiinteistö ei ollut saatavilla.

Loppumaksu suoritettiin 19. joulukuuta 2007 ottaen seuraavat seikat huomioon: kunkin kameran toiminnan tarkastuksissa todettiin sen vas-taavan niiden asennusta; lopullisesta vastaanottamisesta alkavaa kah-den vuoden sopimustakuuta pidennettiin kuusi kuukautta; laitteiden toimittaja sitoutui asentamaan ne heti, kun kiinteistö olisi saatavilla.

Tulojen ja menojen hyväksyjä katsoi näiden tekijöiden olevan riittävä peruste loppumaksun suorittamiseen vuodelta 2006 siirtyneitä määrä-rahoja käyttäen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komissio ⁽⁷⁾**Vuokramenot (ulkosuhteiden pääosasto)**

11.15. Komission lähetystön vuokraamaan kiinteistöön liittyvät noin 44 000 euron kaupunkiverot maksettiin vuokranantajan puolesta suullisen sopimuksen perusteella. Varainhoitoasetuksen 88 artiklan mukaisesti sopimusten on oltava kirjallisia. Vuokranantajalle lähetettiin korvauspyyntö, mutta ei kuitenkaan veloitussilmoitusta, mitä varainhoitoasetuksen soveltamissäännösten 78 artiklan 3 kohdassa edellytetään (erityisesti velan maksun eräpäivä jäi vahvistamatta eikä velalliselle ilmoitettu, että toimielin perii saamisensa kuittaamalla, jos maksua ei suoriteta määräaikaan mennessä). Myös perintämääräys jäi tekemättä. Edellä mainittujen sääntöjen noudattamatta jättäminen vaarantaa Euroopan unionin taloudellisia etuja. Jos lähetystö olisi tehnyt oikea-aikaisen ja muodollisesti asianmukaisen veloitussilmoituksen, saamiset olisi voitu periä kuittaamalla ne vuoden 2008 vuotuisista vuokramaksuista.

Siirretyistä määrärahoista suoritettut maksut (Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto)

11.16. Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto halusi välttää siirrettyjen määrärahojen perumisen ja suoritti jouluuussa 2007 viidennen 55 000 euron ennakkomaksun, joka koski kiinteistön huolto- ja ylläpitokuluja. Vuokrasopimuksen mukaisesti ennakkomaksuja olisi pitänyt maksaa ainoastaan neljä. Koska ylimääräisen ennakkomaksun suorittaminen ei vastannut ”asianmukaisesti tehtyä maksusitoumusta” (varainhoitoasetuksen 9 artiklan 4 kohta), sitä ei olisi pitänyt tehdä ja vastaava siirrettyjen määrärahojen määrä olisi pitänyt peruuttaa.

11.15. KOMISSION VASTAUS

Komissio hyväksyy kannan, jonka mukaan kyseinen lähetystö ei noudattanut asianmukaisia hallinto- ja varainhoitomenettelyjä. Lähetystön hallinto- ja valvontajärjestelmiä tarkistetaan parhaillaan perusteellisesti ja tarvittaessa toteutetaan aiheellisia toimia.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä kaupunkiveron maksusta vuokratun kiinteistön omistajan puolesta. Vuokrasopimukseen olisi pitänyt sisältyä asiaa koskeva erillinen ehto.

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja huomautukset perintämääräyksen ja maksumääräajan puuttumisen osalta hyväksytään, sillä varainhoitoasetuksen ja sen soveltamissääntöjen edellyttämiä asianmukaisia menettelyjä ei ole sovellettu.

Lähetystö toimi kuitenkin asiassa ja peri kokonaisuudessaan takaisin maksamansa määrän (vuokratun kiinteistön omistaja maksoi lähetystölle n. 44 000 euroa 14. huhtikuuta 2008). Tämän takaisinmaksun jälkeen komissiolle ei käytännössä enää aiheutunut taloudellisia vaikutuksia, vaikka asianmukaisia menettelyjä ei noudatettukaan.

11.16. KOMISSION VASTAUS

Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto hallinnoi yksinomaan hallintomäärärahoja, jotka ovat varainhoitoasetuksen 179 artiklan 1 kohdan mukaisesti jaksottamattomia määrärahoja. Tästä seuraa, että ennen varainhoitovuoden tilinpäätöstä asianmukaisesti tehtyjä maksusitoumuksia vastaavat määrärahat voidaan siirtää vain seuraavalle varainhoitovuodelle (varainhoitoasetuksen 9 artiklan 4 kohta).

Kyseisen kiinteistön vuokrasopimuksessa määrätään menojen korvaamiseksi neljästä ennakkomaksusta ja loppumaksusta. Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimistolle ilmoitettiin vuoden 2007 lopussa, että kiinteistön omistajat olivat hylänneet kiinteistönhoitajan laatiman vuoden 2006 lopullisen menoselvityksen. Maksettavaksi määräksi arvioidaan yli 55 000 euroa.

Jotta talousarvion vuotuisperiaatteeseen ei vaikutettaisi kahta kertaa (ensin varainhoitovuodelle 2006 siirrettyjen määrärahojen peruuttamisen ja sitten varainhoitovuoden 2008 määrärahojen osalta), Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto pyysi kirjeitse kiinteistönhoitajaa perimään 55 000 euron ylimääräisen ennakkomaksun. Kesäkuun 2008 alussa vuoden 2006 lopullista menoselvitystä ei ollut edelleenkaan laadittu.

(7) Suurin osa hallintomenoista kuuluu seuraavien komission yksiköiden vastuualueeseen: henkilöstön ja hallinnon pääosasto, käännöstoimen pääosasto, tulkauksen pääosasto, viestinnän pääosasto, ulkosuhteiden pääosasto, infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto – Luxemburg, infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto – Bryssel, henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto, Euroopan yhteisöjen henkilöstövalintatoimisto ja julkaisutoimisto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Palkanmaksu (henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto)

11.17. Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimistossa toimitetut jälkitarkastukset osoittivat, että tiedostonkäsitteilyssä tapahtuneesta virheestä johtuen tammikuussa 2007 maksettiin yhteensä yli 365 000 euroa 118 entiselle väliaikaiselle toimihenkilölle, vaikka he eivät enää työskennelleet komissiossa. Virhettä ei havaittu ennakkotarkastuksissa ennen lopullista palkanlaskua, mikä kuvastaa sitä, että palkanlaskuun liittyviä prosesseja ei valvota riittävästi. Rahoja peritään takaisin edelleen vuonna 2008.

11.17. KOMISSION VASTAUS

Kyseisen tapauksen aikaan pääosa palkkalaskelmissa käytettävistä tiedoista siirrettiin NAP-palkanlaskuohjelmaan Sysper-järjestelmästä (henkilöstötietojen hallintajärjestelmä, joka on sittemmin korvattu Sysper2-järjestelmällä).

Sysperin tietojen oikaisu 28. joulukuuta 2006 sisälsi virheitä, ja tämä johti virheisiin siirretyissä tiedoissa. Virheitä ei huomattu ennakkotarkastuksissa, koska tarkastukset oli jo suoritettu ennen kyseistä päivää. Niitä ei myöskään havaittu tavanomaisissa viime hetken valvontajärjestelmissä, koska kyseessä oli loma-aika ja henkilöstöä oli vähemmän paikalla.

Virhe huomattiin tammikuun 2007 puolivälissä, mutta kyseiset varat oli jo maksettu entisille väliaikaisille toimihenkilöille. Useimmissa tapauksissa takaisinperintä ei ole tuottanut ongelmia, ja tällä hetkellä (heinäkuussa 2008) vain yhdeksän tapauksen käsittely 118 tapauksesta on edelleen kesken (ml. takaisinmaksu erissä).

Kyseessä olevia yksiköitä on muistutettu toimintaohjeista, jotka liittyvät viime hetken toimenpiteiden määräaikoihin. Myös ennakkotarkastusten ja lopullisen palkanlaskun välistä aikaa on lyhennetty.

Poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi komissio katsoo, ettei tässä tilanteessa ole syytä päätellä tapauksen osoittavan, että valvonta olisi puutteellista.

Aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyjen huomautusten seuranta

11.18. Tarkastuksen perusteella esitetään huomautuksia toimista, jotka olivat seurausta aiempiin vuosikertomuksiin sisällyneistä huomautuksista. Huomautukset koskevat virkamatkoilla aiheutuneiden matkakustannusten korvaamista ja perhelisiä. Ne esitetään **liitteessä 11.2**.

Tuomioistuin**Sopimussuhteiset toimihenkilöt**

11.19. Tarkastuksessa todettiin, että sopimussuhteisten toimihenkilöiden palvelukseenottoa ja työllistämistä koskevassa tuomioistuimen hallintokomitean päätöksessä ei vahvisteta "avustavia tehtäviä hoitavia sopimussuhteisia toimihenkilöitä" koskevaa valintamenettelyä (Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavat palvelussuhteen ehdot, 3 b artikla). Tämän vuoksi tuomioistuin ei ole vahvistanut minkäänlaisia virallisia valintamenettelyjä, joita sovellettaisiin palvelukseenotossa silloin, kun on kyse velvollisuuksiensa hoidosta estyneiden tilalle otettavien sijaisten lyhytaikaisista työsopimuksista. Jos esimerkiksi käännösosaston kieliyksiköt tarvitsevat kääntäjiä äitiyslomasijaisiksi, sijaisina toimivien sopimussuhteisten toimihenkilöiden valinnasta päättää asianomaisen yksikön päällikkö. "Avustavia tehtäviä hoitavia toimihenkilöitä" koskevien valintamenettelyjen puuttuessa (myös esimerkiksi valintakomiteat puuttuvat) tuomioistuimessa sovellettavilla säännöksillä ei voida taata, että

11.19. YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Lähtökohtaisesti yhteisöjen tuomioistuin ottaa palvelukseensa 3 b artiklassa tarkoitettuja sopimussuhteisia toimihenkilöitä ainoastaan korvaamaan virkamiehiä tai väliaikaisia toimihenkilöitä, jotka ovat poissa työstä äitiys- tai sairausloman vuoksi, tai poikkeustilanteissa hankkiakseen lisähenkilöstöä auttamaan poikkeuksellisen raskaasta työtaakasta suoriutumiseksi tietyllä alalla. Nämä palvelukseenotot ovat yleensä lyhytkestoisia. Lisäksi valtaosa näistä tarpeista koskee erikoistunutta henkilöstöä (esimerkiksi juristi-lingvistejä), jota ei ole helposti saatavilla Luxemburgiin toihin lyhyen työsuhteeseen.

Nämä kaksi tekijää – palvelussuhteiden lyhyt kesto ja pätevien hakijoiden yleinen puute – selittävät sen, miksi 3 b artiklassa tarkoitettujen sopimussuhteisten toimihenkilöiden palvelukseenottoa varten ei ole vielä muodollisesti luotu erityistä valintamenettelyä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

tällaisissa tapauksissa Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 82 artiklan 1 kohtaa ⁽⁸⁾ noudatettaisiin täysimääräisesti ja että valinta olisi puolueetonta.

Tiedossamme ei ole ainuttakaan tapausta, jossa voitaisiin väittää, että palvelukseenottoa koskevaan päätökseen olisivat voineet vaikuttaa muut kuin objektiiviset seikat. Tilintarkastustuomioistuimen mainitseman käännösyksiköiden äitiyslomalla olevien juristi-lingvistien korvaamisen osalta on erityisesti todettava, että kaikista 3 b artiklassa tarkoitettujen sopimussuhteisten toimihenkilöiden palvelukseen ottamisista päätti viranomainen, joka saa tehdä sopimuksia (eli yhteisöjen tuomioistuimen kirjaaja), yksikön päällikön ehdotuksesta ja käännöksen pääjohtajan kuulemisen jälkeen. Usein sovellettiin ad hoc -tyyppisiä valintamenettelyjä. Kaikki näihin avustaviin tehtäviin valitut henkilöt täyttivät työn asettamat vaatimukset, jotka koskevat oikeustieteellistä tutkintoa, kielitaitoa ja kokemusta oikeudellisesta kääntämisestä.

Tilintarkastustuomioistuin

11.20. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastanut riippumaton ulkoinen tilintarkastusyriitys ⁽⁹⁾ antoi riippumattoman varmenusraportin, joka koskee tilintarkastustuomioistuimen varojen käytön laillisuutta ja asianmukaisuutta ja 1. tammikuuta – 31. joulukuuta 2007 sovellettuja valvontamenettelyjä. Kertomuksessa todettiin, että tilintarkastajan näkemyksen mukaan ”tarkastuksessa tietoomme ei ole tullut seikkoja, jotka antaisivat aiheen uskoa, että kaikilta olennaisilta osin ja (yksilöityjen) kriteerien perusteella: a) tilintarkastustuomioistuimelle kohdennettuja varoja ei olisi käytetty aiottuihin tarkoituksiin tai että b) käytössä olevilla valvontamenettelyillä ei saataisi tarvittavia takuita siitä, että rahoitustoimet ovat sovellettavien sääntöjen ja säännösten mukaisia”. Kertomus julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

11.21. Lukuun ottamatta kohdassa 11.11 mainittua tekijää, tarkastus ei antanut aiheita merkittäviin huomautuksiin.

Alueiden komitea

11.22. Tarkastus ei antanut aiheita merkittäviin huomautuksiin.

⁽⁸⁾ ”Sopimussuhteiset toimihenkilöt otetaan palvelukseen mahdollisimman laajalta maantieteelliseltä alueelta viraston toimintaan osallistuvien jäsenvaltioiden kansalaisten joukosta, ilman rotuun, poliittiseen, aatteelliseen tai uskonnolliseen vakaumukseen, ikään, vammaisuuteen, sukupuoleen tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää sekä riippumatta heidän siviilisäädystään tai perhetilanteestaan.”

⁽⁹⁾ PricewaterhouseCoopers S.à.r.l., Réviseur d'Entreprises.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan oikeusasiamies

11.23. Tarkastus ei antanut aihetta merkittäviin huomautuksiin.

Euroopan tietosuojavaltuutettu

11.24. Tarkastus ei antanut aihetta merkittäviin huomautuksiin.

Yleiset päätelmät

11.25. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että kohdassa 11.1 mainittujen menojen osalta tilien perustana olevissa toimissa ei esiinny olennaisia virheitä ja että käytössä olevat valvontajärjestelmät ovat varainhoitoasetuksen mukaisia.

EUROOPAN UNIONIN VIRASTOT

11.26. Euroopan unionin virastojen ja muiden hajautettujen elinten tarkastuksista laaditaan erityisvuosikertomukset, jotka julkaistaan erillisinä *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Varainhoitovuonna 2007 tilintarkastustuomioistuin tarkasti 27 virastoa. Vuonna 2007 niiden talousarvioiden kokonaismäärä oli 1 243,5 miljoonaa euroa. Virastoja koskevat keskeiset tiedot esitetään **taulukossa 11.2**.

11.27. Tilintarkastustuomioistuin antoi huomautuksia sisältäviä lausumia tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta kaikkien tarkastettujen virastojen ⁽¹⁰⁾ osalta lukuun ottamatta Euroopan poliisiakatemiaa ⁽¹¹⁾ ja satelliittinavigointijärjestelmän (GNSS) Euroopan valvontaviranomaista ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Tilintarkastustuomioistuimen laatimat vuosikertomukset virastojen tilinpäätöksistä ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla (<http://www.eca.europa.eu>) ja ne julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* Euratomin hankintakeskusta lukuun ottamatta.

⁽¹¹⁾ Huomautuksia sisältävä lausuma tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

⁽¹²⁾ Lausunto jätetään antamatta tilien luotettavuudesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

EUROOPPA-KOULUT

11.28. Eurooppa-kouluja koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisvuosikertomus (jota ei julkaista virallisessa lehdessä) toimitetaan Eurooppa-koulujen johtokunnalle ja rehtoreille. Koulujen talousarvio, joka varainhoitovuonna 2007 oli yhteensä 240,7 miljoonaa euroa, rahoitettiin pääasiassa komission tuen (129,2 miljoonaa euroa) ja jäsenvaltioiden maksuosuuksien (51,9 miljoonaa euroa) avulla ⁽¹³⁾. Eurooppa-kouluja koskevat keskeiset tiedot on esitetty **taulukossa 11.3**.

11.29. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut olennaisia virheitä, joiden vuoksi sen tarkastamien tilien luotettavuus tai tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus olisi syytä asettaa kyseenalaiseksi.

⁽¹³⁾ Lähde: Eurooppa-koulujen vuoden 2008 talousarvion yleinen johdanto.

Taulukko 11.2 – EU-Virastot – Keskeiset tiedot

Euroopan unionin virastot ja hajautetut elimet	Päätoimipaikka	Ensimmäinen taloudellisesti itsenäinen vuosi	Talousarvio ⁽¹⁾ (miljoonaa euroa)		Hyväksytyt virat	
			2007	2006	2007	2006
Virastot						
Euratomin hankintakeskus	Luxemburg	1960	0,3	0,2	—	—
Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus	Thessaloniki	1977	17,4	16,8	97	95
Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö	Dublin	1977	20,2	19,8	94	94
Euroopan ympäristökeskus	Kööpenhamina	1994	35,1	37,1	116	115
Euroopan koulutussäätiö	Torino	1994	25,5	27	100	105
Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus	Lissabon	1995	13,8	13	82	77
Euroopan lääkevirasto	Lontoo	1994	163,1	139	441	424
Euroopan unionin elinten käännöskeskus	Luxemburg	1995	46,1	40,9	200	189
Yhteisön kasvilajikevirasto	Angers	1995	13,4	11,2	42	41
Sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto	Alicante	1995	276	211,7	647	675
Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto	Bilbao	1996	14,9	14,1	42	40
Euroopan perusoikeusvirasto ⁽²⁾	Wien	1998	14,5	9,4	46	37
Euroopan jälleenrakennusvirasto	Thessaloniki	2000	250	271	108	108
Euroopan poliisiakatemia ⁽³⁾	Bramshill	2006	7,4	5	22,5	22
Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö	Haag	2002	18,4	14,7	147	112
Euroopan lentoturvallisuusvirasto	Köln	2003	72	65,7	467	328
Euroopan meriturvallisuusvirasto	Lissabon	2003	48,2	44,7	153	132
Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen	Parma	2003	52,2	40,2	300	250
Euroopan verkko- ja tietoturavirasto	Heraklion	2005	8,3	6,8	44	44
Euroopan rautatievirasto ⁽³⁾	Valenciennes	2006	16,6	14,4	116	95
Tautien ehkäisyn ja valvonnan eurooppalainen keskus	Tukholma	2005	28,9	17,1	90	50
Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto ⁽³⁾	Varsova	2006	42,2	19,2	49	28
Maailmanlaajuisen satelliittinavigointijärjestelmän (GNSS) Euroopan valvontaviranomainen ⁽³⁾	Bryssel ⁽⁴⁾	2006	7,0	7	39	30
Yhteisön kalastuksenvalvontavirasto ⁽³⁾	Vigo	2007	5	—	38	
Toimeenpanovirastot						
Kilpailukyvyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto ⁽³⁾	Bryssel	2006	6,9	5,6	35	46
Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto ⁽³⁾	Bryssel	2006	36	29,2	83	75
Kansanterveysalan toimintaohjelman toimeenpanovirasto ⁽³⁾	Luxemburg	2007	4,1	—	28	—
Yhteensä			1 243,5	1 080,7	3 626,5	3 212

⁽¹⁾ Maksusitoumusmääräraha.⁽²⁾ Aikaisemmin Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus.⁽³⁾ Taloudellisesti riippumaton vuodesta 2006.⁽⁴⁾ Väliaikainen toimipaikka.

Taulukko 11.3 – Eurooppa-koulut – Keskeiset tiedot

Eurooppa-koulu	Maa	Talousarvio ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (miljoonaa euroa)		Komission tuki ⁽²⁾ (miljoonaa euroa)		Koulun oppilasmäärä ⁽³⁾	
		2007	2006	2007	2006	2007	2006
Pääsihteerin toimisto	Belgia	9,3	8,8	7,5	7,5	—	—
Luxemburg I	Luxemburg	35,1	34,1	21,1	21,5	3 376	3 285
Luxemburg II	Luxemburg	7,0	6,9	2,9	3,7	897	922
Bryssel I Uccle	Belgia	30,4	27,8	21,0	19,0	3 045	2 954
Bryssel II (Woluwe)	Belgia	29,3	27,6	19,2	18,0	2 893	2 919
Bryssel III (Ixelles)	Belgia	26,2	25,8	16,7	17,0	2 621	2 646
Brussels IV	Belgia	2,4	—	1,8	—	172	—
Mol	Belgia	11,2	10,9	6,0	6,1	657	654
Varese	Italia	17,9	16,5	8,8	8,4	1 317	1 317
Karlsruhe	Saksa	11,9	11,7	3,5	3,4	1 001	964
München	Saksa	18,9	18,5	0,4	1,0	1 666	1 599
Frankfurt	Saksa	10,3	10,7	3,8	4,7	978	937
Alicante	Espanja	11,3	11,1	4,2	6,0	1 017	990
Bergen	Alankomaat	9,8	10,0	4,6	5,4	554	563
Culham	Yhdistynyt kuningaskunta	11,1	10,8	5,9	5,4	827	832
Yhteensä		242,1	231,1	127,4	127,1	21 021	20 582

⁽¹⁾ Kunkin Eurooppa-koulun ja pääsihteerin toimiston talousarvioon otettujen tulojen ja menojen kokonaismäärä. Luku sisältää kaikki alun perin hyväksyttyihin talousarvioihin tehdyt muutokset.

⁽²⁾ *Lähde:* Eurooppa-koulut, lopullinen tilinpäätös varainhoitovuodelta 2007.

⁽³⁾ *Lähde:* Pääsihteerin Eurooppa-koulujen johtokunnalle laatima vuosikertomus 2007.

Huom.: Yhteismäärissä voi olla pyöristämisestä johtuvia eroja.

LIITE 11.1

Hallintomenoja ja tiettyjä toimintamenoja koskevien tapahtumatarkastusten tulokset ⁽¹⁾

Otokseen perustuva arvio virheitä sisältävien tapahtumien osuudesta	7 %
Virhetaso	alle 2 prosenttia

⁽¹⁾ Taulukko ei sisällä tietoja erillisvirastoista eikä Eurooppa-kouluista.

LIITE 11.2

Aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyjen huomautusten seuranta

Tilintarkastustuomioistuinten huomautukset	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuinten arvio	Vastaukset
<i>Virkamatkoilla aiheutuneiden majoituskustannusten korvaaminen</i> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, kohta 9.6, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohta 10.7: Muutetuissa henkilöstösäännöissä, jotka tulivat voimaan 1. toukokuuta 2004, määrätään, että virkamatkoilla aiheutuneet majoituskustannukset korvataan tositteita vastaan kullekin maalle vahvistetun enimmäismäärän rajoissa (henkilöstösääntöjen liitteessä VII oleva 13 artikla). Vastoin tätä määräystä kaikki toimielimet yhteisöjen tuomioistuinta, tilintarkastustuomioistuinta ja oikeusasiamiestä lukuun ottamatta olivat määränneet sisäisissä säännöissään, että henkilöstölle, joka ei esitä tositteita aiheutuneista majoituskuluista, suoritetaan kiinteämääräinen summa, jonka suuruus vaihtelee 30:stä 60 prosenttiin sallitusta enimmäismäärästä.	Neuvosto, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea muuttivat tällä välin sisäisiä sääntöjään, jotta ne olisivat henkilöstösääntöjen mukaiset.	Parlamentin ja komission olisi muutettava sisäisiä sääntöjään, jotta varmistettaisiin, että virkamatkoilla aiheutuneet majoituskustannukset korvataan parlamentin hyväksymän komission ehdotuksen perusteella muutettujen henkilöstösääntöjen mukaisesti.	Euroopan parlamentin vastaukset <i>Euroopan parlamentti on ainutlaatuisessa asemassa muihin toimielimiin verrattuna siinä suhteessa, että huomattavan monien virkamiesten on matkustettava Brysselin, Luxemburgin ja Strasbourgin välillä tavanomaisen työnsä osana. Tällainen kolmen toimipaikan välillä matkustaminen kattaa 91 prosenttia parlamentin virkamatkoista ja 88 prosenttia virkamatkakuluista. Kolmen toimipaikan välillä matkustavaan henkilöstöön on osana moitteetonta varainhoitoa siis käytännöllisempää soveltaa kiinteämääräistä korvausjärjestelmää. Kolmen toimipaikan ulkopuolisten virkamattojen osalta korvaus perustuu tositteiden esittämiseen, kuten henkilöstösäännöissä määrätään.</i> <i>Sen jälkeen kun tilintarkastustuomioistuin esitti aiemmin huomautuksia parlamentin virkamattasäännöistä, parlamentin sisäinen tarkastaja on suorittanut virkamattajärjestelmän tarkastuksen. Tarkastajan raportin johdosta pääsihteerille ehdotetaan tiettyjä muutoksia.</i> Komission vastaukset <i>Komission virkamattaopasta on uudistettu tilintarkastustuomioistuinten huomautuksen perusteella. Uuden oppaan julkaisu on viivästynyt, koska henkilöstön edustajien kanssa on ensin pitänyt päästä yhteisymmärrykseen eräistä muista kysymyksistä. Opa on tarkoitus julkaista aikaisintaan syyskuussa 2008.</i>
<i>Euroopan parlamentin jäsenille maksetut avustajakorvaukset</i> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 10.10–10.12: Koska suurinta osaa parlamentin jäsenille maksetuista avustajakorvauksista ei ole myöhemmin perusteltu parlamentin jäsenen nimissä aiheutuneita menoja koskevin asianmukaisin tosittien, tilintarkastustuomioistuin katsoo, ettei ole olemassa riittävää todentavaa aineistoa siitä, että parlamentin jäsenet todella ovat palkanneet yhden tai useita avustajia ja että parlamentin jäsenen allekirjoittamissa sopimuksissa mainitut velvollisuudet tai palvelut on tosiasiallisesti toteutettu. Puhemiehistön olisi toteutettava tarvittavat toimet saadakseen tosittien, joiden katsotaan olevan oleellisia menojen aiheellisuuden osoittamiseksi. Jos tosittia ei esitetä kohtuullisen ajan kuluessa, perustelemattomien määrien osalta olisi käynnistettävä asianmukaiset toimet, kuten maksatuksen keskeyttäminen ja/tai perintämääräysten laatiminen.	Puhemiehistö muutti 13. joulukuuta 2006 jäsenen avustajakorvauksia koskevia sääntöjä. Vuosina 2006 ja 2007 maksettuja korvauksia koskevien muutettujen sääntöjen mukaisesti Euroopan parlamentin jäsenten ei enää tarvitse toimittaa maksuasiamiesten ja palveluntarjoajien laskuja ja maksutositteita, mutta heidän on säilytettävä ne. Tämän sijaan jäsenten on toimitettava jäljennökset maksuasiamiesten ja palveluntarjoajien antamista "menoilmoituksista" ja "laskutuksia koskevasta ilmoituksista". Puhemiehistö päätti 10. joulukuuta 2007 pitämässään kokouksessa, että heinäkuusta 2004 vuoden 2005 loppuun "menoilmoitukset" ja "laskutuksia koskevat ilmoitukset" riittävät. Vuotta 2007 koskevan tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksen päättyessä vuosia 2006 ja 2007 koskevasta menotositteista oli toimitettu valtaosa ja parlamentin hallinto oli selvittänyt ne. Myös vuosia 2004 ja 2005 koskevien menotositteiden keruu oli edistynyt. Vuonna 2008 Euroopan parlamentin sisäinen tarkastaja saattoi päätökseen jäsenen avustajakorvauksia koskevan tarkastuksen ja raportoi havaitsemistaan puutteista. Vastuuvapautta varainhoitovuodelta 2006 koskevassa, 22. huhtikuuta 2008 annetussa päätöslauselmassa parlamentti pyysi, että sen hallinto soveltaisi sääntöjä asianmukaisesti ja johdonmukaisesti ja parantaisi täytäntöönpanomenettelyjä ja viestintäänsä Euroopan parlamentin jäsenen kanssa. Kyseisessä päätöslauselmassa parlamentti totesi lisäksi, että puhemiehistö oli uskonut pääsihteerin tehtäväksi olla yhteydessä komission ja neuvostoon uusien sääntöjen laatimista varten ja antanut työryhmän tehtäväksi arvioida nykyisten sääntöjen toimivuutta ja ehdottaa tarvittaessa muutoksia.	Parlamentin olisi:	

Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Vastaukset
		— varmistettava, että kaikki asianomaiset Euroopan parlamentin jäsenet antavat kultakin vuodelta "menoilmoitukset" ja "laskutuksia koskevat ilmoitukset" — lisättävä jäsenten avustajakorvauksia koskevia valvontamenettelyjä sekä parlamentin jäsenten hallussa olevien laskujen satunnaistarkastuksia — toteutettava tarvittavat toimet varmistaakseen, että tapauksissa, joissa ei ole toimitettu riittävästi todentavaa aineistoa maksettujen palvelujen suorittamisesta, ryhdytään perustelemattomien määrien osalta asianmukaisiin toimiin, kuten keskeytetään maksatus ja/tai laaditaan perintämääräyksiä — kehitetään jäsenten avustajakorvauksia koskevia säännöksiä ja täten korjataan niissä esiintyvät puutteet.	Euroopan parlamentin vastaukset — Hallinto tekee kaikkensa varmistaakseen, että parlamentin avustajakorvausten ennakoiden tasaamista koskevat asiakirjat toimitetaan sääntöjen mukaan. Kaikille asianomaisille jäsenille lähetettiin helmikuussa ja maaliskuussa 2008 kirje, jossa heille ilmoitetaan avustajaluettelosta ja tasattavista ennakosta sekä 31. toukokuuta 2008 olevasta määräajasta varainhoitovuosiin 2004 ja 2005 liittyvien asiakirjojen toimittamiselle. Vuotta 2007 koskevasta tasaamisesta lähetettiin kaikille kyseisille jäsenille ensimmäinen muistutus huhtikuussa. Kesäkuun lopulla kaikki ne jäsenet, jotka eivät olleet toimittaneet asiakirjoja tai joiden toimittamat asiakirjat eivät olleet täydellisiä yhden tai useamman kyseisen vuoden osalta, saivat hallinnolta pääsihteerin allekirjoittaman muistutuksen. Niiden jäsenten, jotka eivät reagoineet tähän viimeiseen muistutukseen, avustajakorvausten maksatus keskeytetään tai heihin sovelletaan Euroopan parlamentin jäsenten kuluja ja korvauksia koskevien sääntöjen 27 artiklan 3 kohdassa määrättyä perintämenettelyä. Vuotta 2006 koskevien avustajakulujen ennakkojen tasaamismenettely on saatu päätökseen. Kaikissa tapauksissa, joissa asiakirjoja puuttui tai ne eivät olleet täysimääräisiä (0,2 prosenttia menoista), on vireillä perintämenettely. Samaa lähestymistapaa sovelletaan niiden vuosien osalta, joiden ennakoiden tasaaminen on meneillään (heinä–joulukuu 2004, 2005 ja 2007). Maksujen hallinnoinnista vastaavan osaston suorittaman jälkikäteistarkastuksen yhteydessä vuoden 2007 lopulla todettiin, että vaadittu sosiaaliturvatodistus puuttui erittäin harvoissa tapauksissa. Maksatus keskeytettiin Euroopan parlamentin jäsenten kuluja ja korvauksia koskevien sääntöjen 14 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti kaikissa tapauksissa, joissa ei ollut toimitettu täysimääräisiä asiakirjoja asianomaisille jäsenille ilmoitettuihin määräaikoihin mennessä. Vuosien 2004 ja 2005 tasaamistoimien yhteydessä jäsenten lähettämät asiakirjat kattoivat 12. syyskuuta 2008 mennessä 99,45 prosenttia (2004) ja 99,33 prosenttia (2005) suoritetuista maksuista. Vuoden 2007 osalta vastaava luku on 99,63 prosenttia. Kun otetaan huomioon kaikki nämä kolme vuotta ja asianomaisten osastojen suorittaman, todentavan aineiston tarkastelutyön tämänhetkinen vaihe, ne asiakirjat, jotka on hyväksytty asianmukaiseksi perusteeksi, kattavat noin 91 prosenttia suoritetuista maksuista. Osaa saaduista asiakirjoista käsitellään vielä ja osasta on pyydetty lisätietoja. Päivitetyt tiedot lähetetään tilintarkastustuomioistuimelle ennen 15. lokakuuta 2008 olevaa määräaikaa. — Puhemiehistölle on ilmoitettu periaatteesta, jonka mukaan suoritetaan enemmän seikkaperäistä valvontaa satunnaisten tarkastusten pohjalta, kun viimeisessä muistutuksessa ilmoitettu määräaika on umpeutunut. — Pääsihteerin lähetti vuoden 2006 osalta vuoden 2008 alussa tusinalla jäsenelle kirjeitä, joissa heille ilmoitettiin Euroopan parlamentin jäsenten kuluja ja korvauksia koskevien sääntöjen 27 artiklan 3 kohdan mukaisen perintämenettelyn aloittamisesta parlamentin avustajakuluja koskevien sääntöjen laiminlyönnin johdosta, ja määräsi, että noin 10 tapauksessa maksatus keskeytetään. — Puhemiehistö antoi 10. maaliskuuta 2008 puheenjohtajakokouksen suosituksesta pääsihteerille tehtäväksi varmistaa jäsenten avustajakulujen korvausta koskevien Euroopan parlamentin sisäisten sääntöjen johdonmukaisen soveltamisen ja täytäntöönpanon ja ottaa yhteyttä komissioon ja neuvostoon, jotta laadittaisiin uudet säännöt; se antoi myös työryhmälle tehtäväksi arvioida nykyisten sääntöjen toimintaa ja ehdottaa tarpeen vaatiessa tarkistuksia. Puhemiehistö hyväksyi 9. heinäkuuta työryhmän suosituksiin perustuvat uudet säännöt osana jäsenten asemaa koskevien sääntöjen täytäntöönpanotoimien hyväksymismenettelyä.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Vastaukset
<i>Euroopan parlamentin jäsenten lisäeläkejärjestelmä</i> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 10.2: Eläkejärjestelmään täytyisi liittyä selkeät säännöt Euroopan parlamentin sekä eläkejärjestelmän jäsenten taloudellisista sitoumuksista ja vastuista siltä varalta, että ilmenee vastuuvajaus.	Ei ole vahvistettu sääntöjä, joissa määritellään Euroopan parlamentin sekä eläkejärjestelmän jäsenten taloudelliset sitoumukset ja vastuut siltä varalta, että ilmenee vastuuvajaus.	Olisi vahvistettava säännöt, joissa määritellään Euroopan parlamentin sekä eläkejärjestelmän jäsenten taloudelliset sitoumukset ja vastuut siltä varalta, että ilmenee vastuuvajaus.	Euroopan parlamentin vastaukset Koska eläkejärjestelmän vakuutusmatemaattinen tulos oli alijäämäinen eli vuoden 2004 lopulla alijäämä oli 43 765 745 euroa, jäsenten vapaaehtoisen lisäeläkejärjestelmän hallinnosta keskusteltiin puhemiehistön kokouksessa 30. marraskuuta 2005. Tässä yhteydessä puhemiehistö hyväksyi eläkejärjestelmää käsittelevän työryhmänsä päätelmät: — Euroopan parlamentin jäsenten kuluja ja korvauksia koskevia sääntöjä pitäisi tarkistaa, jotta lisätään kokonaisuutta 39 prosentista 45 prosenttiin 1. tammikuuta 2006 alkaen; — työryhmää pitäisi pyytää esittämään riippumattoman vakuutusmatemaattisen tutkimuksen perusteella raportti ko. eläkejärjestelmän taloudellisesta tilanteesta jäsenten asemaa koskevien sääntöjen hyväksymisen jälkeen; — sitoudutaan ryhtymään tarvittaviin toimiin osana jäsenten asemaa koskevien uusien sääntöjen täytäntöönpanoa, jotta taataan lisäeläkkeiden maksu näiden sääntöjen voimaantulon jälkeen vuonna 2009; — todetaan, että sitten kun nämä toimet on toteutettu, on mahdollista laatia eläkejärjestelmän ja parlamentin suhteita ja vastuuta säätelevä yleissopimus tilintarkastustuomioistuimen mainitsemalla tavalla. Puhemiehistön 30. marraskuuta 2005 hyväksymässä toimenpidesuunnitelmassa todetaan, että sitten kun nämä toimet on toteutettu, on mahdollista laatia eläkejärjestelmän ja parlamentin suhteita ja vastuuta säätelevä yleissopimus tilintarkastustuomioistuimen mainitsemalla tavalla. Tämän strategian mukaisesti parlamentin tilaama vakuutusmatemaattinen tutkimus saatiin päätökseen vuoden 2007 lopulla ja se toimitettiin puhemiehistön työryhmälle, joka vastaa jäsenten asemaa koskevien sääntöjen täytäntöönpanotoimien laatimisesta. Täytäntöönpanotoimien luonnoksen 77 artikla koskee tämän eläkejärjestelmän tilannetta. Puhemiehistö päätti kokouksessaan 19. toukokuuta 2008 hylätä järjestelmän, jossa jäsenten osuudet vähennettiin heidän yleisestä kulukorvauksestaan. Pääsihteeri lähetti lisäeläkejärjestelmän jäsenille tiedonannon menettelymuutoksesta ennen kesätaukoa. Puhemiehistö hyväksyi täytäntöönpanotoimet 9. heinäkuuta 2008, minkä johdosta oli mahdollista siirtyä seuraavaan vaiheeseen. Neuvottelut parlamentin ja eläkejärjestelmän suhteita ja vastuuta koskevasta yleissopimuksesta aloitetaan piakkoin sen perusteella, mitä näissä täytäntöönpanotoimissa on päätetty eläkejärjestelmän tulevaisuudesta, ja ne saadaan todennäköisesti päätökseen ensi vuoden alussa.
<i>Pitämättömän ylimääräisen vuosiloman suorittaminen rahana neuvostossa</i> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, kohta 9.18, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, taulukko 10.2: Neuvostossa ylimääräinen vuosiloma, jota myönnettiin ennen 31. joulukuuta 1997 korvauksena ylityöstä, suoritetaan virkamiehelle rahana tämän jäädessä eläkkeelle, ellei hän ole käyttänyt ylimääräistä vuosilomaansa. Koska ura-alueisiin A ja B kuuluva henkilöstö ei saa ylityökorvauksia, kyseiset maksut ovat henkilöstösääntöjen 56 artiklan vastaisia.	Vaikka pääsihteeristö on toteuttanut toimia poistaakseen vähitellen ne jäljellä olevat ylimääräiset vuosilomapäivät, jotka ennen 31. joulukuuta 1997 myönnettiin ura-alueisiin A ja B kuuluvalla henkilöstölle, pitämättömiä ylimääräisiä vuosilomia suoritettiin vuonna 2007 edelleen rahana korvauksena ylityöstä.	Pitämättä jäänyttä ylimääräistä vuosilomaa ei tulisi enää suorittaa rahana.	Neuvoston vastaukset Kuten tilintarkastustuomioistuimen kertomuksiin aikaisempina vuosina annetuista vastauksista käy ilmi, neuvoston pääsihteeristö on tietoinen tuomioistuimen kannasta ennen 31.12.1997 kerääntyneiden pitämättömien ylimääräisten lomapäivien suorittamiseen rahana ja yhtyy täysin tuomioistuimen huomautukseen siitä, että käynnissä oleva prosessi ylimääräisten lomapäivien pitämiseksi on saatava päätökseen mahdollisimman pian. Kuten tuomioistuin on todennut, on luotu sitova järjestelmä kaikkien jäljellä olevien ylimääräisten lomapäivien pitämiseksi vuoteen 2009 mennessä. Tässä yhteydessä pääsihteeristö muistuttaa lausunnostaan, jonka mukaan näiden lomapäivien vähittäistä käyttämistä loppuun koskevan järjestelmän soveltamisen jatkaminen sen viimeiseen vaiheeseen saakka vuonna 2009 on väistämätön seuraus velvoitteesta kunnioittaa saavutettuja oikeuksia sekä unionin oikeuden peruseriaatteita, jotka koskevat oikeutettuja odotuksia ja tasa-vertaista kohtelua. Lisäksi pääsihteeristö muistuttaa, että se on toteuttanut jo vuonna 1997 toimia, jotta tällainen tilanne ei toistuisi enää tulevaisuudessa. Pääsihteeristö on myös tehnyt päätöksen, jolla estetään kaikki ylimääräisiin lomapäiviin liittyvät rahalliset suoritukset eläkkeelle lähdetessä. On myös huomattava, että pääsihteeristö aikoo saat-taa päätökseen toimet, joilla tähdätään siihen, että kaikki ei-rahalliset korvaukset, jotka eivät ole yhdenmukaisia henkilöstösääntöjen 56 artiklan kanssa, poistetaan vuoteen 2009 mennessä.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Vastaukset
<i>Komission suorittamia perhelisiä koskeva seuranta</i> Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohta 10.12, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, taulukko 10.2: Henkilöstön jäseniä, jotka saavat kotitalouslisää ja joilla ei ole huollettavana olevia lapsia, ei säännöllisesti pyydetä ajantasaistamaan kyseisiä tietoja. Näyttöä ei saatu siitä, että asianomaisista 1 605:stä Brysselissä työskentelevästä komission henkilöstön jäsenestä 676:ta olisi milloinkaan pyydetty vahvistamaan tai ajantasaistamaan alkuperäistä ilmoitustaan. Riittäviä tarkastuksia ei myöskään tehty sellaisten tapausten osalta, joissa henkilöstön jäsen on mahdollisesti saanut kansallisia huollettavana olevasta lapsesta maksettavia lisiä, jotka olisi niin ollen pitänyt vähentää henkilöstösääntöjen perusteella maksetuista lisistä. Komissio kävi vuonna 2006 läpi 231 tapausta mainituista 676:sta ja aikoo tarkastaa loput niistä tulevien kahden vuoden kuluessa.	Lisiin kohdistuva seuranta perustuu edelleen pääasiassa henkilöstön vapaaehtoisesti ilmoittamiin tietoihin. Helmikuussa 2008 oli jäljellä vielä 703 tapausta, joissa tiedot oli viimeksi tarkistettu ennen vuotta 2005. Tämä koskee yli 37:ää prosenttia Brysselissä työskentelevistä henkilöstön jäsenistä, jotka saavat kotitalouslisää ja joilla ei ole huollettavana olevia lapsia.	Komission on ryhdyttävä lisätoimiin, jotta perhelisät tarkistetaan säännöllisesti.	Komission vastaukset <i>Tällä hetkellä etusijalle on asetettu kotitalouslisien saantia koskevan oikeuden tarkastaminen. Toukokuusta 2008 alkaen tähän tehtävään on osoitettu yksi henkilö, jotta tarkastusprosessin viiveet saataisiin kurottua kiinni. Samalla tarkastetaan myös samojen henkilöjen muista lähteistä saamat kotitalouslisät, ja tarvittaessa lisien määriä korjataan takautuvasti. Seuraavaksi aletaan tarkastaa muiden mahdollisesti muista lähteistä lisiä saavien henkilöiden tilannetta, jos sitä ei ole lähiaikoina kartoitettu.</i>

LIITE I

Euroopan unionin talousarvioon liittyviä taustatietoja

SISÄLLYS

PERUSTIETOJA TALOUSARVIOSTA

1. Talousarvion tausta
2. Oikeudellinen perusta
3. Perustamissopimusten ja varainhoitoasetusten talousarviota koskevat periaatteet
4. Talousarvion sisältö ja rakenne
5. Talousarvion rahoitus (talousarvion tulot)
6. Talousarviomäärärahat
7. Talousarvion toteuttaminen
 - 7.1. Vastuu talousarvion toteuttamisesta
 - 7.2. Tulojen toteuttaminen
 - 7.3. Menojen toteuttaminen
 - 7.4. Selvitys talousarvion toteuttamisesta ja varainhoitovuoden saldon määrittäminen
8. Tilinpäätöksen esittäminen
9. Ulkoinen tarkastus
10. Vastuuvapauden myöntäminen ja jatkotoimenpiteet

LISÄTIEDOT

Varainhoitoa koskevien tietojen lähdeaineisto

Rahayksikkö

Lyhenteet ja merkit

KAAVIOT

PERUSTIETOJA TALOUSARVIOSTA

1. TALOUSARVION TAUSTA

Talousarviosta katetaan Euroopan yhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) menot. Talousarvioon otetaan myös hallintomenot, jotka liittyvät yhteistyöhön oikeus- ja sisäasioissa sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan sekä kaikki muut sellaiset menot, joiden neuvosto arvioi kuuluvan talousarviosta katettavaksi kyseisten politiikan alojen täytäntöönpanemiseksi.

2. OIKEUDELLINEN PERUSTA

Talousarviosta määrätään Rooman sopimusten varainhoitoa koskeissa säännöksissä ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (EY:n perustamissopimuksen 268–280 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 171–183 artikla) sekä varainhoitoasetuksissa ⁽³⁾.

3. PERUSTAMISSOPIMUSTEN JA VARAINHOITOASETUSTEN TALOUSARVIOTA KOSKEVAT PERIAATTEET

Kaikki yhteisön tulot ja menot on koottava yhtenäiseen talousarvioon (yhtenäisyyden ja talousarvion totuudenmukaisuuden periaatteet). Talousarvio vahvistetaan varainhoitovuodeksi (vuotuisperiaate). Siihen otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa (tasapaino-periaate). Talousarvio laaditaan, toteutetaan ja tilinpäätös esitetään euroina (laskentayksikön periaate). Tulot on käytettävä erittelemättä kaikkien menojen rahoittamiseen, ja ne on kirjattava menojen tapaan täysimääräisinä talousarvioon ja myöhemmin tilinpäätökseen vähentämättä niitä toisistaan (yleiskatteisuusperiaate). Määrärahat eritellään osastoittain ja luvuittain; luvut jaetaan momentteihin ja alamomentteihin (erittelyperiaate). Talousarviomäärärahat on käytettävä taloudellisuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden periaatteiden mukaisesti (moitteeton varainhoito). Talousarvio laaditaan, toteutetaan ja tilinpäätös esitetään noudattaen periaatetta avoimuudesta (avoimuus). Näihin pääperiaatteisiin sisältyy muutamia pieniä poikkeuksia.

4. TALOUSARVION SISÄLTÖ JA RAKENNE

Talousarvioon kuuluu yhteenvedo tuloista ja menoista ja kunkin toimielimen pääluokat, jotka on jaoteltu tulo- ja menotaulukoihin. Nämä yhdeksän pääluokkaa ovat: I parlamentti, II neuvosto, III komissio, IV tuomioistuin, V tilintarkastustuomioistuin, VI talous- ja sosiaali-komitea, VII alueiden komitea ja VIII oikeusasiamies ja IX Euroopan tietosuojavaltuutettu.

Kussakin pääluokassa tulot ja menot on luokiteltu budjettikohtiin (osastot, luvut, momentit ja mahdolliset alamomentit) lajin tai käyttö-tarkoituksen mukaan.

5. TALOUSARVION RAHOITUS (TALOUSARVION TULOT)

Talousarvion tulopuoli muodostuu pääasiassa yhteisöjen omista varoista: BKTL:oon perustuvista omista varoista, alv:oon perustuvista omista varoista, tullimaksuista, maatalousmaksuista sekä sokeri- ja isoglukoosimaksuista ⁽⁴⁾.

Omien varojen lisäksi on olemassa myös muita, vähäisiä tuloeria (katso **kaavio I**).

6. TALOUSARVIOMÄÄRÄRAHAT

Arvioitujen menojen kattamiseksi tarkoitettut talousarviomäärärahat eritellään talousarviossa seuraavasti:

- a) Jaksotetut määrärahat (JM) käytetään monivuotisen toiminnan rahoittamiseen tietyillä talousarvion aloilla. Ne voivat olla maksusitoumusmäärärahoja (MSM) tai maksumäärärahoja (MM).

— Maksusitoumusmäärärahojen avulla voidaan sitoutua kuluun varainhoitovuoden aikana oikeudellisiin velvollisuuksiin sellaista toimintaa varten, jonka toteuttaminen kestää useamman kuin yhden varainhoitovuoden verran;

⁽¹⁾ Rooman sopimus (tehty 25 päivänä maaliskuuta 1957); Euroopan yhteisön (EY) perustamissopimus.

⁽²⁾ Rooman sopimus (tehty 25 päivänä maaliskuuta 1957); Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimus.

⁽³⁾ Erityisesti 25 päivänä kesäkuuta 2002 annettu varainhoitoasetus (EYVL L 248, 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Omista varoista säädetään pääasiassa seuraavissa: neuvoston päätös 2007/436/EY, tehty 7 päivänä kesäkuuta 2007 (EUVL L 163, 23.6.2007); neuvoston päätös 2000/597/EY, Euratom, tehty 29 päivänä syyskuuta 2000 (EYVL L 253, 7.10.2000); neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000 (EYVL L 130, 31.5.2000); neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1553/89, annettu 29 päivänä toukokuuta 1989 (EYVL L 155, 7.6.1989); neuvoston direktiivi 2006/112/EY, annettu 28 päivänä marraskuuta 2006, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (EUVL L 347, 11.12.2006); neuvoston direktiivi 89/130/ETY, Euratom, annettu 13 päivänä helmikuuta 1989, BKTL-määrien yhtenäistämisestä (EYVL L 49, 21.2.1989); neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1287/2003, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2003, markkinahintaisen bruttokansantulon yhdenmu-kaistamisesta (EUVL L 181, 19.7.2003).

— maksumäärärahoilla voidaan rahoittaa menoja, joita koskevat maksusitoumukset on tehty kuluven varainhoitovuoden aikana ja aiempina varainhoituvuosina.

b) Jaksottamattomat määrärahat (EJM) on tarkoitettu yksivuotisia toimia koskevien maksusitoumusten ja maksujen suorittamiseen varainhoitovuoden kuluessa.

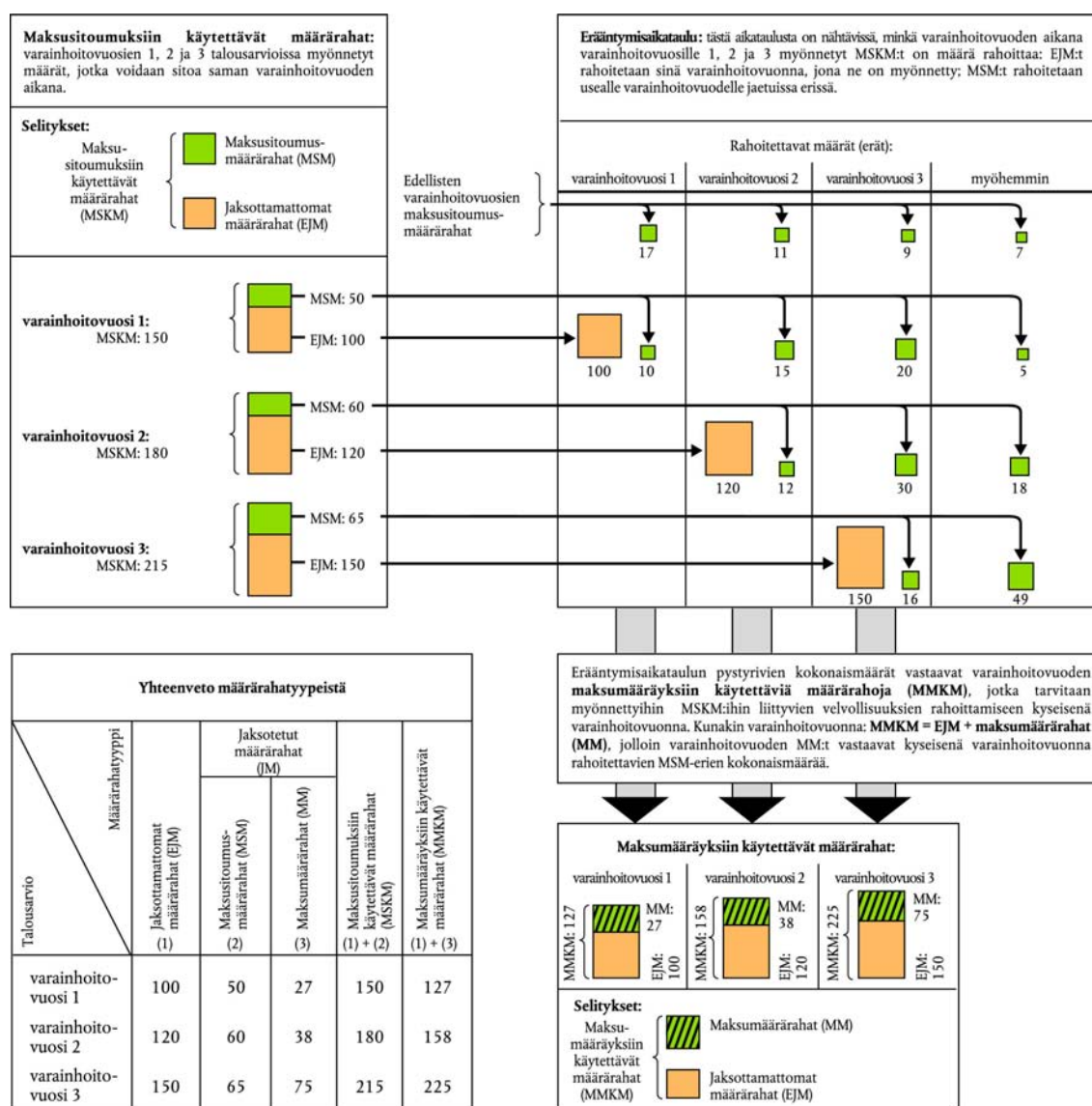
Kunkin varainhoitovuoden osalta onkin tästä syystä laskettava kaksi erillistä kokonaismäärää:

a) maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat yhteensä (MSKM) ⁽⁵⁾ = jaksottamattomat määrärahat (EJM) + maksusitoumusmäärärahat (MSM) ⁽⁵⁾

b) maksumääräyksiin käytettävät määrärahat yhteensä (MMKM) ⁽⁵⁾ = jaksottamattomat määrärahat (EJM) + maksumäärärahat (MM) ⁽⁵⁾.

Talousarvion tulojen avulla katetaan maksumääräyksiin käytettävät määrärahat kokonaisuudessaan. Maksusitoumusmäärärahoja ei tarvitse kattaa tuloista.

Seuraavasta yksinkertaistetusta kaaviosta (määrät eivät ole todellisia) käy ilmi määrärahojen jakautuminen kullekin varainhoitovuodelle.



⁽⁵⁾ On syytä huomata ero "maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen" ja "maksusitoumusmäärärahojen" välillä sekä "maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen" ja "maksumäärärahojen" välillä. Käsitteitä "maksusitoumusmäärärahat" ja "maksumäärärahat" käytetään yksinomaan jaksotetuista määrärahoista puhuttaessa.

7. TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN

7.1. Vastuu talousarvion toteuttamisesta

Komissio toteuttaa talousarvion varainhoitoasetuksen mukaisesti omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa. Lisäksi komissio uskoo muille toimielimille tarpeellisen toimivallan näitä toimielimiä vastaavien talousarvion pääluokkien toteuttamiseksi ⁽⁶⁾. Varainhoitoasetuksessa täsmennetään toteuttamismenettelyt ja erityisesti toimielinten tulojen ja menojen hyväksyjien, tilinpitäjien, ennakoiden hoitajien ja sisäisten tarkastajien vastuualueet. Kahdella suurimmalla menoalalla (Euroopan maatalouden tukirahasto ja rakennerahastot) yhteisön varojen hoito on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken.

7.2. Tulojen toteuttaminen

Arvioidut tulot kirjataan talousarvioon; niitä voidaan muuttaa lisätalousarvioissa.

Budjettitulojen toteuttamisessa yhteisön saatavat (omat varat ja muut tulot) todetaan ja peritään. Asiasta säädetään erityisissä säännöksissä ⁽⁷⁾. Varainhoitovuoden todelliset tulot määritellään kuluvaan varainhoitovuoden aikana todettujen saatavien ja aiempina varainhoitovuosina todettujen, aiempien varainhoitovuosien perimättä olevien saatavien summaksi.

7.3. Menojen toteuttaminen

Arvioidut menot kirjataan talousarvioon.

Budjettimenojen toteuttaminen, toisin sanoen määrärahojen kehitys ja käyttö, voidaan esittää tiivistetysti seuraavasti:

a) maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat:

- i) *määrärahojen kehitys*: varainhoitovuonna käytettävissä olevien, maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen kokonaismäärä koostuu seuraavista osatekijöistä: alkuperäinen talousarvio (jaksottamattomat määrärahat ja maksusitoumusmäärärahat) + lisätalousarviot + käyttötarkoitukseensa sidotut tulot + siirrot + edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyt maksusitoumusmäärärahat + edelliseltä varainhoitovuodelta päätöksiin tehty vielä sitomattomat siirrot + aiempien varainhoitovuosien vapautetut ja uudelleen käyttöön otetut maksusitoumusmäärärahat
- ii) *määrärahojen käyttö*: maksusitoumuksiin käytettävät lopulliset määrärahat ovat käytettävissä varainhoitovuoden aikana, ja niitä voidaan käyttää maksusitoumusten tekemiseen (käytetyt maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat = tehtyjen maksusitoumusten mukainen määrä)
- iii) *määrärahojen siirrot varainhoitovuodelta seuraavaan varainhoitovuoteen*: varainhoitovuoden käyttämättömät määrärahat voidaan siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen asianomaisen toimielimen päätöksellä. Tiettyyn käyttötarkoitukseen osoitetut tulot, joita ei ole käytetty, siirretään ilman eri toimenpiteitä
- iv) *määrärahojen peruuntuminen*: jäljelle jäävä määrä peruuntuu.

b) maksumääräyksiin käytettävät määrärahat:

- i) *määrärahojen kehitys*: varainhoitovuoden käytettävissä olevien, maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kokonaismäärä koostuu seuraavista osatekijöistä: alkuperäinen talousarvio (jaksottamattomat määrärahat ja maksumäärärahat) + lisätalousarviot + käyttötarkoitukseensa sidotut tulot + siirrot + edelliseltä varainhoitovuodelta ilman eri toimenpiteitä siirretyt maksumäärärahat tai päätöksiin tehty siirrot
- ii) *varainhoitovuoden määrärahojen käyttö*: maksumääräyksiin käytettävät varainhoitovuoden määrärahat ovat käytettävissä varainhoitovuoden aikana maksujen suorittamiseen; niihin ei lueta edelliseltä varainhoitovuodelta siirrettyjä määrärahoja (käytetyt maksumääräyksiin käytettävät määrärahat = varainhoitovuoden määrärahoista suoritettujen maksujen määrä)
- iii) *määrärahojen siirrot varainhoitovuodelta seuraavaan varainhoitovuoteen*: varainhoitovuoden käyttämättömät määrärahat voidaan siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen asianomaisen toimielimen päätöksellä. Tiettyyn käyttötarkoitukseen osoitetut tulot, joita ei ole käytetty, siirretään ilman eri toimenpiteitä

⁽⁶⁾ Ks. EY:n perustamissopimuksen 274 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 179 artikla ja varainhoitoasetuksen 50 artikla.

⁽⁷⁾ Varainhoitoasetuksen 69–74 artikla ja neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000 (EYVL L 130, 31.5.2000).

- iv) *määrärahojen peruuntuminen*: jäljelle jäävä määrä peruuntuu
- v) *varainhoitovuoden menot yhteensä*: varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät + maksu-määräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät, jotka on siirretty edelliseltä varainhoitovuodelta
- vi) *varainhoitovuoteen kohdennetut todelliset menot*: talousarvion toteuttamista koskevassa selvityksessä esitetyt menot (katso kohta 7.4) = varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät + varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävät määrärahat, jotka siirretään seuraavaan varainhoitovuoteen.

7.4. Selvitys talousarvion toteuttamisesta ja varainhoitovuoden saldon määrittäminen

Kunkin varainhoitovuoden päättyessä laaditaan selvitys talousarvion toteuttamisesta ja konsolidoitu tilinpäätös. Samalla määritetään varainhoitovuoden saldo, joka kirjataan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon lisätalousarvion avulla.

8. TILINPÄÄTÖKSEN ESITTÄMINEN

Kunkin varainhoitovuoden tilinpäätös toimitetaan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle; liitteinä esitetään lisäksi tilinpäätökset ja talousarvion toteuttamista koskeva yhteenveto sekä selvitys varainhoitovuoden talousarvio- ja varainhallinnosta. Alus-tava tilinpäätös toimitetaan viimeistään seuraavan varainhoitovuoden maaliskuun 31. päivänä; lopullinen tilinpäätös on esitettävä mai-nitun varainhoitovuoden heinäkuun 31. päivänä.

Euroopan yhteisöjen tilinpäätös laaditaan vuodelta 2007 kolmatta kertaa suoriteperusteiseen kirjanpitoon perustuvien sääntöjen mukai-sesti, jotka otettiin käyttöön Euroopan yhteisöissä vuonna 2005. Lisäksi vuonna 2007 päivitettiin Euroopan yhteisöjen yleiseen talous-arvioon sovellettavaa varainhoitoasetusta, jonka uusi toisinto tuli voimaan 1. toukokuuta 2007.

Varainhoitovuoden 2007 konsolidoidun tilinpäätöksen osalta on syytä todeta seuraavaa:

- Kokonaisvarat kasvoivat 75 720 miljoonaan euroon (67 332 miljoonaa euroa vuonna 2006) ja kokonaisvelat 131 646 miljoonaan euroon (131 550 miljoonaa euroa vuonna 2006). Varojen ja velkojen välinen erotus rahoitetaan lyhyellä aikavälillä talousarviova-roista, jotka on jo hyväksytty tai joihin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet pitkällä aikavälillä.
- Tuotto- ja kululaskelman mukainen varainhoitovuoden tulos parani 197 miljoonan euron ylijäämästä (vuonna 2006) 10 120 mil-joonan euron ylijäämäksi vuonna 2007.

9. ULKOINEN TARKASTUS

Vuodesta 1977 alkaen talousarvion ulkoisesta tarkastuksesta on huolehtinut Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin ⁽⁸⁾, joka tar-kastaa talousarvion kaikkia tuloja ja menoja koskevat tilit. Se antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuus-ta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Se tarkastaa tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden sekä varmistautuu siitä, että varainhoito on ollut moitteetonta. Tarkastukset voidaan toimittaa ennen varainhoitovuo-den päättymistä; tarkastukset toimitetaan asiakirjojen perusteella ja tarvittaessa paikalla yhteisön toimielimissä, jäsenvaltioissa tai yhtei-sön ulkopuolisissa maissa. Tilintarkastustuomioistuin laatii vuosikertomuksen kustakin varainhoitovuodesta. Se voi myös milloin tahansa esittää huomautuksia erityisistä kysymyksistä sekä antaa yhteisön muiden toimielinten pyynnöstä lausuntoja.

10. VASTUUVAPAUDEN MYÖNTÄMINEN JA JATKOTOIMENPITEET

Vuodesta 1977 on noudatettu seuraavia määräyksiä ⁽⁹⁾: Euroopan parlamentti myöntää neuvoston antamasta suosituksesta komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden ennen kyseisen varainhoitovuoden n + 2 huhtikuun 30. päivää. Tätä varten neu-vosto ja parlamentti tutkivat komission esittämät tilit ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen ja erityiskertomukset. Toimieli-met toteuttavat kaikki aiheelliset toimenpiteet antaakseen vastauksen vastuuvapautta koskevissa päätöksissä esitettyihin huomautuksiin sekä laativat selvityksen toteutetuista toimenpiteistä.

⁽⁸⁾ Ks. EY:n perustamissopimuksen 246, 247 ja 248 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 160 A, 160 B ja 160 C artikla ja varainhoitoasetuksen 139–147 artikla.

⁽⁹⁾ Ks. EY:n perustamissopimuksen 276 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 180 b artikla.

LISÄTIEDOT

VARAINHOITOA KOSKEVIEN TIETOJEN LÄHDEAINEISTO

Tämän liitteen varainhoitoa koskevat tiedot on poimittu Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksestä sekä komission toimittamista muista varainhoitoa koskevista tiedoista. Maiden lyhenteinä on käytetty komission keskuskirjanpitojärjestelmän (ABAC) maakoodoja. Kuten komissio on todennut, menojen ja tulojen analysointi jäsenvaltioittain on pelkästään aritmeettinen toimi, joka antaa epätäydellisen kuvan kunkin jäsenvaltion unionilta saamasta hyödystä. Tietoja on siten tulkittava harkiten.

RAHAYKSIKKÖ

Kaikki varainhoitoa koskevat tiedot esitetään miljoonina euroina. Yhteenlasketut summat on esitetty yhden desimaalin tarkkuudella täsmällisestä arvosta, joten ne eivät välttämättä vastaa pyöristettyjen lukujen summaa.

LYHENTEET JA MERKIT

alv	arvonlisävero
AT	Itävalta
BE	Belgia
BG	Bulgaria
BKTL	bruttokansantulo
CY	Kypros
CZ	Tšekin tasavalta
DE	Saksa
DK	Tanska
EE	Viro
EFTA	Euroopan vapaakauppaliitto
EJM	jaksottamattomat määrärahat
EL	Kreikka
ES	Espanja
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EU-27	Kaikki Euroopan unionin 27 jäsenvaltiota käsittävä kokonaismäärä
Euratom	Euroopan atomienergiayhteisö
EY	Euroopan yhteisö(t)
EYVL	<i>Euroopan yhteisöjen virallinen lehti</i>
FI	Suomi
FR	Ranska
HU	Unkari
IE	Irlanti
IT	Italia
JM	jaksotetut määrärahat

LT	Liettua
LU	Luxemburg
LV	Latvia
MM	maksumäärärahat
MMKM	maksumääräyksiin käytettävät määrärahat
MSKM	maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat
MSM	maksusitoumusmäärärahat
MT	Malta
NL	Alankomaat
os	talousarvion osasto
PL	Puola
PT	Portugali
päälk	talousarvion pääluokka
RO	Romania
SE	Ruotsi
SI	Slovenia
SK	Slovakia
UK	Yhdistynyt kuningaskunta
0,0	0,0–0,05
—	tieto puuttuu

KAAVIOT

TALOUSARVIO JA TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN VARAINHOITOVUONNA 2007

Kaavio I	Talousarvio 2007 – Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat
Kaavio II	Talousarvio 2007 – Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat
Kaavio III	Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2007
Kaavio IV	Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2007
Kaavio V	Omat varat jäsenvaltioittain vuonna 2007
Kaavio VI	Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2007 suoritettut maksut

VARAINHOITOVUODEN 2007 KONSOLIDOITU TILINPÄÄTÖS

Kaavio VII	Konsolidoitu tase
Kaavio VIII	Konsolidoitu tuotto- ja kululaskelma

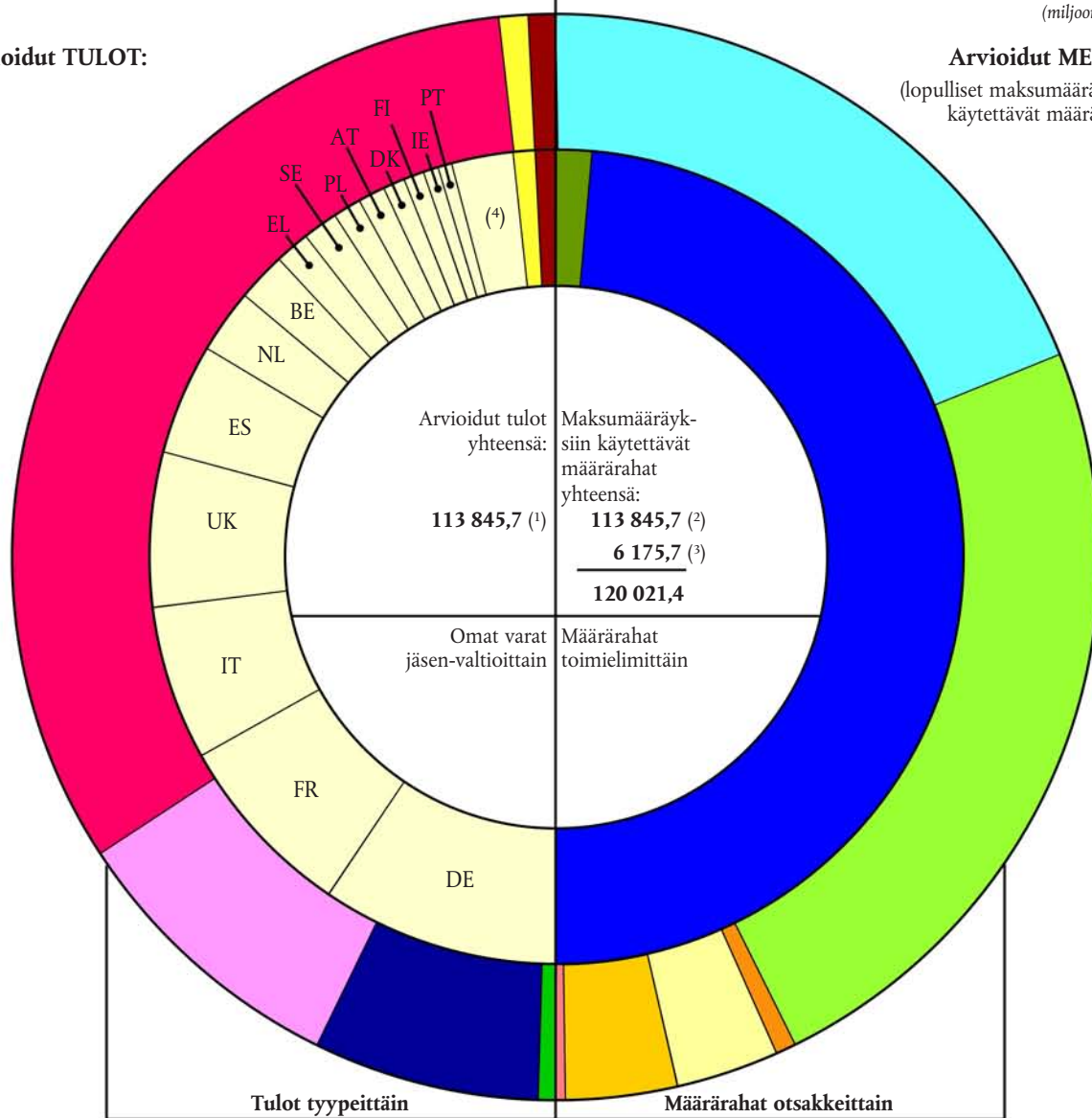
Kaavio I

Talousarvio 2007 – Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat

[tulojen perusteet: ks. "Perustietoja yleisestä talousarviosta", kohta 7.2 menojen perusteet: ks. "Perustietoja yleisestä talousarviosta", kohta 7.3 ja tarkempia tietoja kaaviossa IV, a-sarake]

(miljoonaa euroa ja %)

Arvioidut TULOT:

Arvioidut MENOT:
(lopulliset maksumääräyksiin
käytettävät määrärahat)

Selitykset

Omat varat yhteensä (jäsenvaltioittain)		
Maatalousmaksut	1 486,8	(1,3 %)
Sokeri- ja isoglukoosimaksut	– 37,7	(0 %)
Tullit	15 083,8	(13,2 %)
Alv:oon perustuvat omat varat	19 478,6	(17,1 %)
BKTL-varat	74 022,0	(65 %)
Muut tulot	1 703,7	(1,5 %)
Ed. varainhoitovuod. käytett. oleva ylijäämä	2 108,6	(1,9 %)

Selitykset

Rahoituskehyksen otsakkeet

1. Kestävä kasvu	45 461,8	(37,9 %)
2. Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	57 019,7	(47,5 %)
3. Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 356,2	(1,1 %)
4. EU maailmanlaajuisena toimijana	7 779,5	(6,5 %)
5. Hallinto	7 959,5	(6,6 %)
6. Korvaukset	444,6	(0,4 %)
Muiden toimielinten käytett. olevat määrär.	3 046,6	(2,5 %)
Komission käytettävissä olevat määrär.	116 974,8	(97,5 %)
joista toimintamäärärahoja	112 061,9	(93,4 %)

(1) Lisätalousarvioiden jälkeen.

(4) Tiettyjen jäsenvaltioiden (CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT) rahoitusosuudet yhdistettiin.

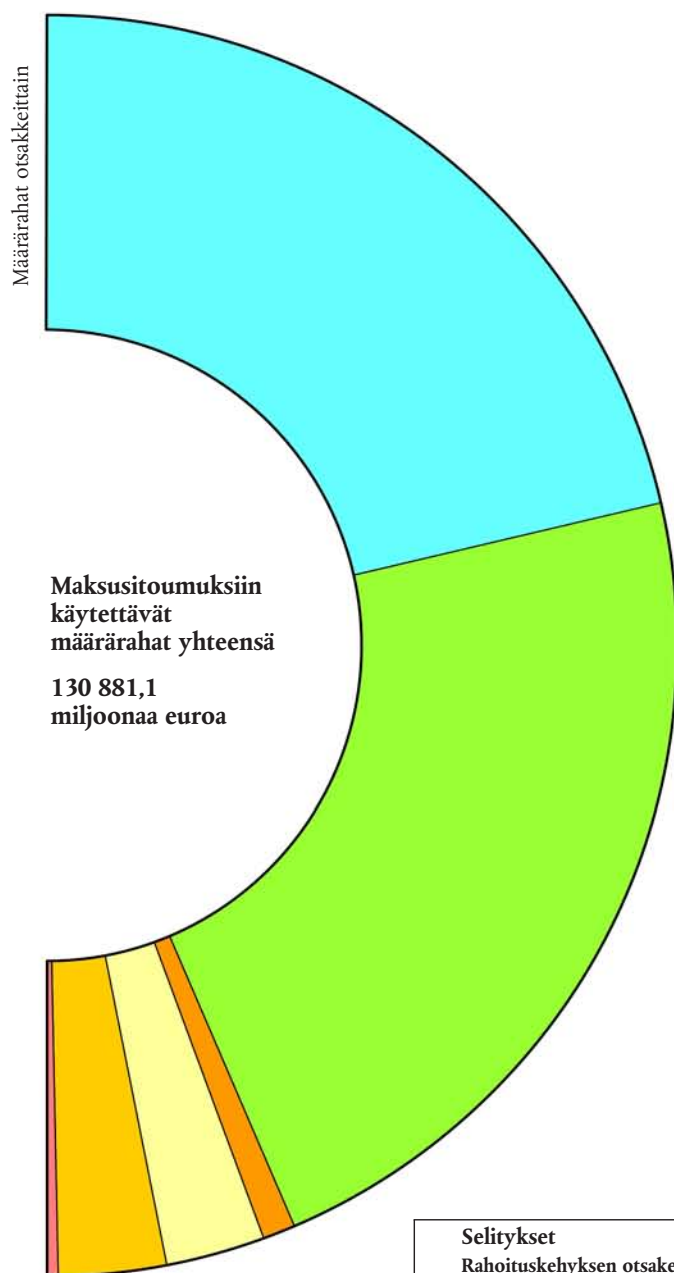
(2) Lisätalousarvioiden ja budjettikohtien välisten siirtojen jälk.

(3) Korvamerk. tulot, uudell. käytt. saadut määrär., siirr. ja uudell. käytett. määrär.

Kaavio II**Talousarvio 2007 – Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat**

[lisätalousarvioiden jälkeen; tarkempia tietoja kaaviossa III, b-sarake]

(miljoonaa euroa ja %)

**Huom.**

Maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen kokonaissumma ei vastaa vuoden 2007 budjettituloja, koska maksusitoumusmäärärahoihin sisältyy myös määriä, jotka rahoitetaan tulevien varainhoitovuosien budjettituloista.

Selitykset**Rahoituskehityksen otsakeet:**

1. Kestävä kasvu	56 060,3	(42,8 %)
2. Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	58 399,1	(44,6 %)
3. Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 543,8	(1,2 %)
4. EU maailmanlaajuisena toimijana	7 142,3	(5,5 %)
5. Hallinto	7 291,0	(5,6 %)
6. Korvaukset	444,6	(0,3 %)

Kaavio III

Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2007

(miljoonaa euroa ja %)

Vuoden 2007 budjettinimikkeistä vastaavat pääluokat (päälk) ja osastot (os) sekä rahoituskehyksen otsakkeet	Rahoituskehys	Lopulliset määrärahat		Määrärahojen käyttö					
		Määrä (1)	(%)	Tehdyt sitoumukset	Käyttöaste (%)	Siirrot vuoteen 2008 (2)	(%)	Peruuntuneet määrärahat	(%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) – (c) – (d)	(e)/(b)
<i>Budjettinimikkeistö</i>									
I Parlamentti (päälk I)		1 453,6		1 379,7	94,9	57,2	3,9	16,6	1,1
II Neuvosto (päälk II)		650,2		532,4	81,9	107,8	16,6	10,0	1,5
III Komissio (päälk III) (3)		128 183,3		120 326,5	93,9	4 531,8	3,5	3 325,0	2,6
III.1 Talous ja rahoitus (os 01)		330,3		309,0	93,6	1,3	0,4	19,9	6,0
III.2 Yritystoiminta (os 02)		575,0		537,5	93,5	28,0	4,9	9,6	1,7
III.3 Kilpailu (os 03)		74,4		72,0	96,7	1,4	1,9	1,0	1,4
III.4 Työllisyys- ja sosiaalasiat (os 04)		10 908,1		10 860,9	99,6	23,0	0,2	24,1	0,2
III.5 Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05)		57 040,8		52 026,7	91,2	3 385,7	5,9	1 628,4	2,9
III.6 Energia ja liikenne (os 06)		1 884,6		1 835,7	97,4	37,9	2,0	11,0	0,6
III.7 Ympäristö (os 07)		373,9		348,5	93,2	13,4	3,6	11,9	3,2
III.8 Tutkimus (os 08)		4 049,5		3 838,8	94,8	204,4	5,0	6,2	0,2
III.9 Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)		1 537,0		1 491,0	97,0	42,0	2,7	4,0	0,3
III.10 Suora tutkimustoiminta (os 10)		662,8		401,7	60,6	260,9	39,4	0,2	0,0
III.11 Kalatalous ja meriasiat (os 11)		958,9		706,5	73,7	5,3	0,6	247,1	25,8
III.12 Sisämarkkinat (os 12)		57,3		55,3	96,5	0,9	1,5	1,1	2,0
III.13 Aluepolitiikka (os 13)		35 434,0		34 880,2	98,4	135,1	0,4	418,8	1,2
III.14 Verotus ja tulliliitto (os 14)		113,8		100,9	88,7	1,8	1,6	11,1	9,7
III.15 Koulutus ja kulttuuri (os 15)		1 440,2		1 326,7	92,1	110,8	7,7	2,7	0,2
III.16 Viestintä (os 16)		204,1		196,9	96,5	1,2	0,6	5,9	2,9
III.17 Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)		571,9		502,2	87,8	9,4	1,7	60,2	10,5
III.18 Vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue (os 18)		693,2		626,0	90,3	10,6	1,5	56,7	8,2
III.19 Ulkosuhteet (os 19)		3 882,8		3 782,5	97,4	36,9	1,0	63,4	1,6
III.20 Kauppa (os 20)		73,8		71,6	97,0	0,9	1,3	1,3	1,7
III.21 Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)		1 409,9		1 304,9	92,5	97,3	6,9	7,8	0,6
III.22 Laajentuminen (os 22)		1 133,1		1 052,6	92,9	77,7	6,9	2,7	0,2
III.23 Humanitaarinen apu (os 23)		759,3		758,0	99,8	0,8	0,1	0,5	0,1
III.24 Petostentorijunta (os 24)		72,6		68,8	94,7	0,0	0,0	3,8	5,3
III.25 Komission politiikkojen koordinointi ja oikeudellinen tuki (os 25)		177,6		169,4	95,4	3,5	2,0	4,7	2,7
III.26 Komission hallinto (os 26)		1 048,1		995,4	95,0	29,1	2,8	23,6	2,3
III.27 Talousarvio (os 27)		508,8		499,1	98,1	1,8	0,3	7,9	1,5
III.28 Varainhoidon valvonta (os 28)		9,9		9,1	91,8	0,2	1,7	0,6	6,4
III.29 Tilastotiedot (os 29)		130,0		114,1	87,7	2,0	1,6	13,9	10,7
III.30 Eläkkeet (os 30)		997,5		994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Kielipalvelut (os 31)		403,4		389,8	96,6	8,5	2,1	5,1	1,3
III.40 Varaukset (os 40)		666,7		—	—	—	—	666,7	100,0
IV Tuomioistuimien (päälk IV)		274,7		266,0	96,8	1,6	0,6	7,1	2,6
V Tilintarkastustuomioistuin (päälk V)		121,5		109,6	90,2	0,3	0,2	11,6	9,6
VI Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)		116,3		106,6	91,6	0,6	0,5	9,1	7,8
VII Alueiden komitea (päälk VII)		68,2		65,7	96,2	0,1	0,1	2,5	3,7
VIII Euroopan oikeusasiamies (päälk VIII)		8,2		7,4	90,5	—	—	0,8	9,5
IX Euroopan tietosuojavaltuutettu (päälk IX)		5,0		4,3	86,1	—	—	0,7	13,9
Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
<i>Rahoituskehys (4)</i>									
1 Kestävä kasvu	53 978,0	56 060,3		54 255,6	96,8	782,9	1,4	1 021,9	1,8
2 Luonnonvarojen suojeleminen ja hallinta	55 142,0	58 399,1		53 121,7	91,0	3 353,5	5,7	1 923,9	3,3
3 Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 273,0	1 543,8		1 421,9	92,1	46,0	3,0	76,0	4,9
4 EU maailmanlaajuisena toimijana	6 578,0	7 142,3		6 636,8	92,9	273,7	3,8	231,8	3,2
5 Hallinto	7 039,0 (5)	7 291,0		6 917,8	94,9	243,3	3,3	129,9	1,8
6 Korvaukset	445,0	444,6		444,6	100,0	—	—	—	—
Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	124 455,0	130 881,1	105,2	122 798,4	93,8	4 699,4	3,6	3 383,3	2,6
Maksumääräyksiä varten käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	122 190,0	120 021,4	98,2	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

(1) Lopulliset talousarviomäärärahat, joissa on otettu huomioon budjettikohtien välillä tehdyt siirrot, käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskevat tai niitä vastaavat määrärahat ja edeltävältä varainhoitovuodelta siirretyt määrärahat. Tämän seurauksena käytettävissä olleet määrärahat ylittivät joidenkin rahoituskehyksen otsakkeiden ylärajan.

(2) Mukaan lukien käyttötarkoitukseensa sidottuihin tai niitä vastaaviin tuloihin perustuvat määrärahat.

(3) Pääluokan III (komissio) kohdalla osastot (os) vastaavat komission toimintoperusteisen budjetoinnin yhteydessä määritettyjä toimintoja/toimintaloikoja.

(4) Rahoituskehyksen otsakkeiden enimmäismäärissä on otettu huomioon vuonna 2006 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen kohdassa 48 määrätty mukautukset.

(5) Vuonna 2006 tehdyn toimielinten välisen sopimuksen liitteessä todetaan, että kyseisen otsakkeen enimmäismäärästä on vähennetty henkilöstön suorittamat eläkemaksut, joiden määrä on enintään 500 miljoonaa euroa (vuoden 2004 hintoina) vuosina 2007–2013. Varainhoitovuonna 2007 vähennettiin 75,8 miljoonaa euroa.

Kaavio IV

Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2007

(miljoonaa euroa ja %)

Vuoden 2007 budjettinimikkeistä vastaavat pääluokat (päälk) ja osastot (os) sekä rahoituskehysten otsakkeet	Lopulliset määrärahat ⁽¹⁾	Määrärahojen käyttö					
		Vuonna 2007 suoritettut maksut	Käyttöaste (%)	Siirrot vuoteen 2008	(%)	Peruuntun. määrärahat	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) =(a) – (b) – (c)	(d)/(a)
<i>Budjettinimikkeistö</i>							
I Parlamentti (päälk I)	1 668,2	1 329,1	79,7	308,5	18,5	30,6	1,8
II Neuvosto (päälk II)	741,4	557,6	75,2	163,0	22,0	20,8	2,8
III Komissio (päälk III) ⁽²⁾	116 974,8	111 506,5	95,3	4 092,6	3,5	1 375,7	1,2
III.1 Talous ja rahoitus (os 01)	328,7	262,1	79,7	6,9	2,1	59,6	18,1
III.2 Yritystoiminta (os 02)	549,7	369,8	67,3	62,5	11,4	117,3	21,3
III.3 Kilpailu (os 03)	81,6	70,7	86,7	8,8	10,7	2,1	2,6
III.4 Työllisyys- ja sosiaalasiat (os 04)	11 664,4	11 547,4	99,0	27,9	0,2	89,0	0,8
III.5 Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05)	55 802,4	53 685,2	96,2	1 965,0	3,5	152,1	0,3
III.6 Energia ja liikenne (os 06)	1 142,3	918,8	80,4	162,8	14,3	60,7	5,3
III.7 Ympäristö (os 07)	283,9	231,8	81,6	23,0	8,1	29,1	10,3
III.8 Tutkimus (os 08)	3 311,8	2 678,5	80,9	609,4	18,4	24,0	0,7
III.9 Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)	1 436,4	1 226,7	85,4	180,8	12,6	29,0	2,0
III.10 Suora tutkimustoiminta (os 10)	656,0	405,9	61,9	238,7	36,4	11,4	1,7
III.11 Kalatalous ja meriasiat (os 11)	1 248,1	1 039,0	83,2	13,1	1,0	196,0	15,7
III.12 Sisämarkkinat (os 12)	63,9	54,4	85,2	6,5	10,2	2,9	4,6
III.13 Aluepolitiikka (os 13)	26 693,1	26 583,0	99,6	14,2	0,1	95,8	0,4
III.14 Verotus ja tulliliitto (os 14)	122,9	84,7	68,9	7,9	6,4	30,3	24,6
III.15 Koulutus ja kulttuuri (os 15)	1 449,8	1 260,5	86,9	162,0	11,2	27,3	1,9
III.16 Viestintä (os 16)	223,1	182,8	81,9	20,8	9,3	19,5	8,7
III.17 Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)	582,5	447,8	76,9	42,6	7,3	92,1	15,8
III.18 Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue (os 18)	428,4	258,8	60,4	97,5	22,8	72,1	16,8
III.19 Ulkosuhteet (os 19)	3 429,3	3 264,6	95,2	67,7	2,0	97,0	2,8
III.20 Kauppa (os 20)	75,8	65,1	85,9	6,4	8,5	4,3	5,7
III.21 Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)	1 343,7	1 192,8	88,8	105,8	7,9	45,1	3,4
III.22 Laajentuminen (os 22)	1 793,2	1 748,5	97,5	19,6	1,1	25,1	1,4
III.23 Humanitaarinen apu (os 23)	764,3	755,6	98,9	6,9	0,9	1,7	0,2
III.24 Petostentorjunta (os 24)	75,0	59,7	79,6	5,8	7,8	9,4	12,6
III.25 Komission politiikkojen koordinointi ja oikeudellinen tuki (os 25)	194,4	170,2	87,5	18,5	9,5	5,7	2,9
III.26 Komission hallinto (os 26)	1 154,7	965,4	83,6	150,9	13,1	38,5	3,3
III.27 Talousarvio (os 27)	517,7	497,9	96,2	10,8	2,1	9,1	1,8
III.28 Varainhoidon valvonta (os 28)	10,8	8,9	83,0	1,0	9,4	0,8	7,5
III.29 Tilastotiedot (os 29)	133,6	102,0	76,4	12,6	9,4	18,9	14,2
III.30 Eläkkeet (os 30)	997,5	994,5	99,7	0,0	0,0	3,0	0,3
III.31 Kielipalvelut (os 31)	415,9	373,4	89,8	36,0	8,7	6,5	1,6
III.40 Varaukset (os 40)	—	—	—	—	—	—	—
IV Tuomioistuin (päälk IV)	288,0	264,7	91,9	14,5	5,0	8,7	3,0
V Tilintarkastustuomioistuin (päälk V)	128,8	107,0	83,1	9,1	7,1	12,6	9,8
VI Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)	127,6	109,3	85,7	7,9	6,2	10,4	8,2
VII Alueiden komitea (päälk VII)	77,7	67,5	86,9	6,2	8,0	4,0	5,1
VIII Euroopan oikeusasiamies (päälk VIII)	8,6	7,3	84,0	0,6	6,4	0,8	9,6
IX Euroopan tietosuojavaltuutettu (päälk IX)	6,4	4,2	66,7	1,0	16,0	1,1	17,3
Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2
<i>Rahoituskehys</i>							
1 Kestävä kasvu	45 461,8	43 713,0	96,2	1 359,1	3,0	389,7	0,9
2 Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	57 019,7	54 648,4	95,8	1 957,7	3,4	413,6	0,7
3 Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 356,2	1 049,8	77,4	162,6	12,0	143,8	10,6
4 EU maailmanlaajuisena toimijana	7 779,5	7 291,8	93,7	184,0	2,4	303,8	3,9
5 Hallinto	7 959,5	6 805,6	85,5	940,0	11,8	214,0	2,7
6 Korvaukset	444,6	444,6	100,0	—	—	—	—
Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	120 021,4	113 953,3	94,9	4 603,3	3,8	1 464,8	1,2

⁽¹⁾ Lopulliset talousarviomäärärahat, joissa on otettu huomioon budjettikohtien välillä tehdyt siirrot, käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskevat tai niitä vastaavat määrärahat ja edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyt määrärahat.

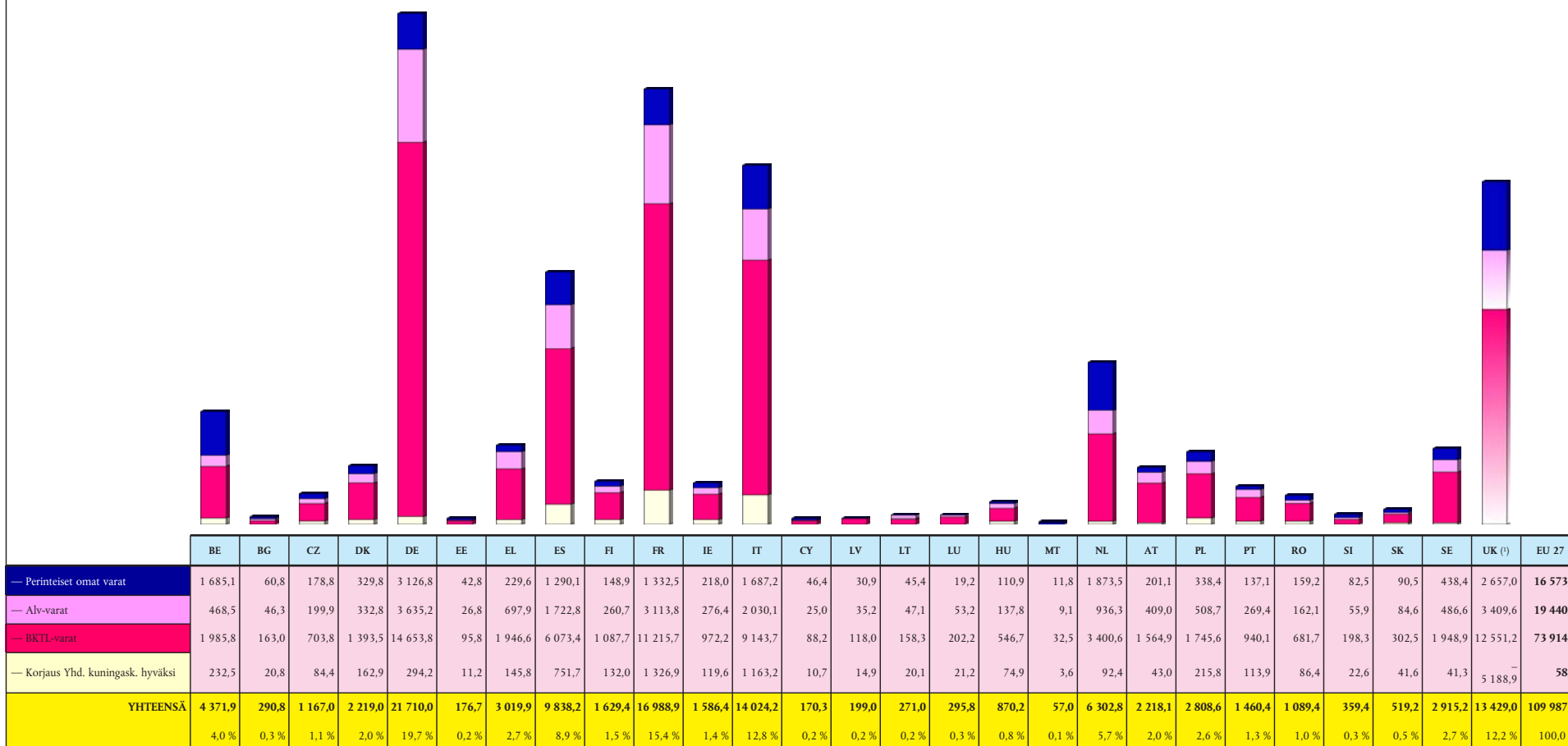
⁽²⁾ Pääluokan III (komissio) kohdalla osastot (os) vastaavat komission toimintoperusteisen budjetoinnin yhteydessä määritettyjä toimintoja/toimintalojkoja.

Kaavio V

Omat varat jäsenvaltioittain vuonna 2007

Talousarvion tulosten toteutuminen

(miljoonaa euroa ja %)



⁽¹⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan osalta omien varojen bruttomäärään (18 617,8 miljoonaa euroa) sovelletaan korjausta (5 188,9 miljoonaa euroa).
Muut jäsenvaltiot rahoittavat mukautuksen. Korjaus kirjataan ainoastaan alv:oon ja BKTL:oon perustuvien omien varojen osaan suhteessa kummankin määrään.

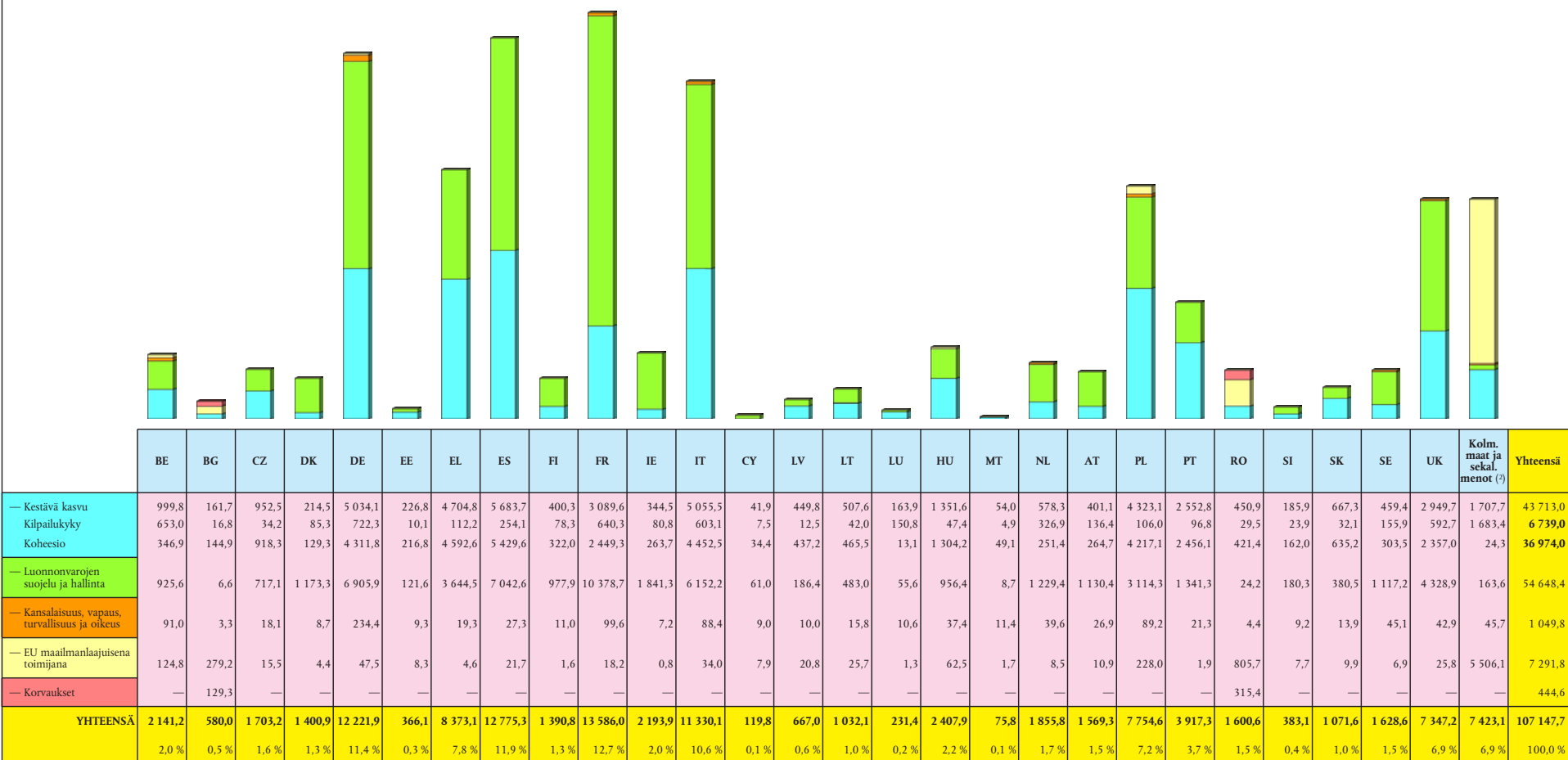
Kaavio VI

Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2007 suoritettut maksut ⁽¹⁾

Huom. Vuonna 2007 suoritettut maksut = toimintamäärärahoista vuonna 2007 suoritettut maksut + vuodelta 2006 siirretyistä määrärahoista suoritettut maksut.

Rahoituskehiksen otsakkeet

(miljoonaa euroa ja %)



⁽¹⁾ Maantieteellinen jakautuminen ei kuvaa jäsenvaltioille suoritettuja maksuja vaan menojen jakautumista komission ABAC-kirjanpitojärjestelmään sisältyvien tietojen mukaisesti.

⁽²⁾ Sarake "Kolmannet maat ja sekalaiset menot" sisältää pääasiassa menoja, jotka liittyvät EU:n alueen ulkopuolella toteutettaviin hankkeisiin ja kolmansien maiden kanssa yhdessä toteutettaviin hankkeisiin. Mukana on myös menoja, joita ei ollut mahdollista jakaa jäsenvaltioittain.

Kaavio VII

Konsolidoitu tase

(miljoonaa euroa)

	31.12.2007	31.12.2006
Pysyvät vastaavat:		
Aineettomat hyödykkeet	44,0	37,0
Aineelliset hyödykkeet	4 523,0	4 586,0
Pitkäaikaiset sijoitukset	1 973,0	2 157,0
Lainat	1 806,0	2 023,0
Pitkäaikaiset ennakkomaksut	14 015,0	22 425,0
Pitkäaikaiset saamiset	127,0	328,0
	22 488,0	31 556,0
Vaihtuvat vastaavat:		
Omaisuusluettelot	88,0	115,0
Lyhytaikaiset sijoitukset	1 420,0	1 426,0
Lyhytaikaiset ennakkomaksut	20 583,0	8 055,0
Lyhytaikaiset saamiset	12 051,0	9 796,0
Käteisvarat ja muut rahavarat	18 756,0	16 384,0
	52 898,0	35 776,0
Vastaavaa yhteensä	75 386,0	67 332,0
Pitkäaikainen vieras pääoma:		
Työsuhde-etuudet	– 33 480,0	– 32 200,0
Pitkäaikaiset varaukset	– 1 079,0	– 989,0
Pitkäaikaiset rahoitusvelat	– 1 574,0	– 1 862,0
Muut pitkäaikaiset velat	– 1 989,0	– 2 020,0
	– 38 122,0	– 37 071,0
Lyhytaikaiset velat:		
Lyhytaikaiset varaukset	– 369,0	– 379,0
Lyhytaikaiset rahoitusvelat	– 135,0	– 20,0
Muut lyhytaikaiset velat	– 95 380,0	– 94 080,0
	– 95 884,0	– 94 479,0
Vastattavaa yhteensä	– 134 006,0	– 131 550,0
Nettovarat	– 58 620,0	– 64 218,0
Muut varat	2 806,0	2 855,0
Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet		
Työsuhde-etuudet (pitkäaikainen)	– 33 480,0	– 32 200,0
Muut määrät	– 27 946,0	– 34 873,0
Nettovarat	– 58 620,0	– 64 218,0

Kaavio VIII

Konsolidoitu tuotto- ja kululaskelma

(miljoonaa euroa)

	31.12.2007	31.12.2006
Toiminnan tuotot		
Tuotot omista varoista ja rahoitusosuuksista	112 084	105 118
Muut toiminnan tuotot	9 080	8 368
	121 164	113 486
Toiminnan kulut		
Hallintokulut	– 7 120	– 6 619
Toiminnan kulut	– 104 682	– 106 803
	– 111 802	– 113 422
Toiminnan ylijäämä	9 362	64
Tuotot rahoitustoiminnasta	674	621
Kulut rahoitustoiminnasta	– 354	– 331
Työsuhde-etuuksiin liittyvien velkojen muutos	– 2 207	108
Osuus osakkuusyritysten ja yhteisyritysten nettovoitoista (-tappioista)	– 13	– 265
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	7 462	197

LIITE II

Edellisen vuosikertomuksen jälkeen julkaistut erityiskertomukset:

- Erityiskertomus nro 6/2007 teknisen avun vaikuttavuudesta hallinnon kehittämisen yhteydessä
- Erityiskertomus nro 7/2007 yhteisön vesiluonnonvarojen säilyttämissääntöjä koskevista valvonta-, tarkastus- ja seuraamusjärjestelmistä
- Erityiskertomus nro 8/2007 hallinnollisesta yhteistyöstä arvonlisäverotuksen alalla
- Erityiskertomus nro 9/2007 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevien EU:n puiteohjelmien arvioinnista – voidaanko komission lähestymistapaa parantaa?
- Erityiskertomus nro 1/2008 ohjelmakausiin 1994–1999 ja 2000–2006 liittyvien suurten investointihankkeiden käsittely- ja jälkiarviointimenettelyistä
- Erityiskertomus nro 2/2008 sitovasta tariffitiedosta (STT)
- Erityiskertomus nro 3/2008 – Kuinka nopea, tehokas ja joustava on Euroopan unionin solidaarisuusrahasto?
- Erityiskertomus nro 4/2008 maitokiintiöiden toteuttamisesta Euroopan unioniin 1. toukokuuta 2004 liittyneissä jäsenvaltioissa
- Erityiskertomus nro 5/2008 – Unionin virastojen toiminnan tuloksellisuus
- Erityiskertomus nro 6/2008 Euroopan komission antamasta kunnostusavusta hyökyaallon ja Mitchpyörremyrskyn jälkeen
- Erityiskertomus nro 7/2008 älykkästä energiahuollosta 2003–2006

Kertomukset ovat luettavissa ja ladattavissa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla:
www.eca.europa.eu

Kertomukset voi pyytää paperiversiona ja CD-ROM-levynä tilintarkastustuomioistuimelta osoitteesta:

**European Court of Auditors
Communication and Reports Unit
12 rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxembourg
Puh. + (352) 4398-1
Sähköposti: euraud@eca.europa.eu**

Kertomukset voi myös tilata täyttämällä online-tilauslomakkeen EU-Bookshop-sivustolla.

IV

(Tiedotteet)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN JA ELINTEN ANTAMAT TIEDOTTEET

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 1 ja 4 kohdan määräysten sekä Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 17 päivänä joulukuuta 2007 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1525/2007, 129 ja 143 artiklan ja kymmenenteen Euroopan kehityssrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) 215/2008 139 ja 156 artiklan mukaisesti

Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin on 24. ja 25. syyskuuta 2008 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET**varainhoitovuodelta 2007**

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

Tilintarkastustuomioistuimen jäsenet ovat:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (presidentti), Hubert WEBER, Maarten B. ENGWARDA, Máire GEOGHEGAN-QUINN, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Július MOLNÁR, Vojko Anton ANTONČIČ, Gejza HALÁSZ, Jacek UCZKIEWICZ, Josef BONNICI, Irena PETRUŠKEVIČIENĖ, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO MASSANET, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN.

VUOSIKERTOMUS SEITSEMÄNNESTÄ,
KAHDEKSANNESTA JA YHDEKSÄNNESTÄ
EUROOPAN KEHITYSRAHASTOSTA (EKR)
RAHOITETUISTA TOIMISTA

(2008/C 286/02)

Vuosikertomus seitsemännestä, kahdeksannesta ja yhdeksännestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	1—5
Ensimmäinen luku – Seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksannen EKR:n täytäntöönpano	6—13
Rahoituksen toteutuminen	6—11
Komission vuotuinen selvitys EKR:jen varainhoidosta	12—13
Toinen luku – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan kehitysrahastoista	14—56
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen Euroopan kehitysrahaston (EKR) toimista varainhoitovuonna 2007	I—XI
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	14—50
Tarkastuksen sisältö ja luonne	14—15
Tilien luotettavuus	16—18
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	19—50
Päätelmät ja suositukset	51—56

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

1. Euroopan kehitysrahastot (EKR) perustuvat Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden ja tiettyjen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) valtioiden välisiin kansainvälisiin yleissopimuksiin tai sopimuksiin ⁽¹⁾ sekä merentakaisen maiden ja alueiden (MMA) assosiaatiosta tehtyihin neuvoston päätöksiin.

1–5. EKR on Euroopan unionin AKT-maille myöntämän kehitysavun pääasiallinen väline. Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen kantaan useissa asioissa ja haluaa kiinnittää huomiota suuriin riskeihin, joita rahaston hallinnointiin liittyy, kun otetaan huomioon

- avun merkittävä määrä;
- joidenkin kumppanimaiden hallintojen heikkous;
- lukuisat merkittävät ongelmat, kuten heikko hallinnointi, useimmissa edunsaajamaissa.

Näiden seikkojen johdosta komissio on ottanut käyttöön eri tasot kattavan valvontastrategian, johon sisältyy valvojien ja tarkastajien tehtäviä sekä hankintaviranomaisten, mutta myös suoraan komission lähetystöjen ja keskusyksiköiden suorittamia tarkastuksia.

Tässä valvontastrategiassa on riskinarvioinnin lisäksi otettava huomioon kustannus-hyötysuhde. Komissio katsoo, että sen vahvistamat säännökset ovat tehokkaita ja vastaavat asetettuja vaatimuksia. Komissio on viime vuosina hionut strategiaansa tilintarkastustuomioistuimen huomautusten perusteella ja oman kokemuksensa nojalla, ja se aikoo tehdä niin jatkossakin.

Tilintarkastustuomioistuimen kertomusta tarkasteltaessa on otettava huomioon toimintaympäristö, jossa komissio joutuu työskentelemään ja hallitsemaan tällaiseen toimintaan liittyviä riskejä.

2. Suurin osa EKR:jen menoista on komission vastuulla ja se hallinnoi suurinta osaa menoista. Euroopan investointipankki ⁽²⁾ (EIP) on hallinnoinut 1. huhtikuuta 2003 alkaen itsenäisesti EKR:n investointikehystä. EIP:lle kuuluvaa osaa ei oteta huomioon tilintarkastustuomioistuimen antamassa tarkastuslausumassa eikä Euroopan parlamentin vastuuvapausmenettelyssä ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Ensimmäinen yleissopimus (Yaoundé I) tehtiin vuonna 1964 ja viimeisin sopimus (Cotonou) 23. kesäkuuta 2000; sopimusta tarkistettiin Luxemburgissa 25. kesäkuuta 2005.

⁽²⁾ Yhdeksännen EKR:n alkuperäiset määrärahat olivat 13 800 miljoonaa euroa, joista EIP hallinnoi 2 200 miljoonan euron osuutta.

⁽³⁾ Yhdeksännen EKR:oon sovellettavan 27 päivänä maaliskuuta 2003 annetun varainhoitoasetuksen 96, 103 ja 112 artikla (EUVL L 83, 1.4.2003, s. 1). Mainittua asetusta koskevassa lausunnossaan nro 12/2002 (EYVL C 12, 17.1.2003) tilintarkastustuomioistuin korosti, että kyseiset säännökset kaventavat Euroopan parlamentin vastuuvapauden myöntämiseen liittyviä valtuuksia.

⁽⁴⁾ Näitä toimia koskevaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen sovellettavista säännöistä määrätään EIP:n, komission ja tilintarkastustuomioistuimen välisessä kolmikantasopimuksessa (edellä mainitun yhdeksännen EKR:oon sovellettavan 27 päivänä maaliskuuta 2003 annetun varainhoitoasetuksen 112 artikla).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3. Ohjelmatyön jälkeen EKR:n varat asetetaan käyttöön kaksi- vaiheisesti. Komissio tekee AKT-valtion pyynnöstä rahoituspää- töksen (kirjanpidossa rahoitussitoumus). Seuraavaksi komissio ja asianomainen AKT-valtio määrittävät päätöksen täytäntöönpa- noa koskevat säännöt. Täytäntöönpanosta vastaa asianomaisen valtion kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä rahoitusso- pimuksen puitteissa tai komissio suoraan. Kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä tekee sopimukset (jotka näkyvät tileillä yksit- täisinä oikeudellisina sitoumuksina) ja hyväksyy maksut, joiden tarkistamisesta ja suorittamisesta vastaa komissio.

4. Talousarviotukea ei hallinnoida edellä mainitulla tavalla. Rahoitus sopimukset muodostavat sinällään maksuihin johtavan oikeudellisen sitoumuksen; yksittäisiä oikeudellisia sitoumuksia ei tehdä. Kun komissio on varmistanut, että Cotonoun sopimuksen ja rahoitus sopimuksen ehdot täyttyvät, tapahtuu ensimmäinen varojen siirto edunsaajamaiden talousarvioihin. Kun varat on siir- retty, niistä tulee osa AKT-valtioiden talousarvioita, joissa niiden käyttö ja tarkastaminen tapahtuu edunsaajamaissa voimassa ole- vien lakien ja menettelyiden mukaisesti. Komissio ja muut keskei- set kansainväliset rahoittajat arvioivat sekä edunsaajamaiden julkistalouden hallinnoinnissa tehdyt parannukset että köyhyyden vähentämisessä saadut tulokset. Ennen seuraavien rahoituserien maksatusta komissio tarkistaa, että rahoitus sopimuksessa asete- tut ehdot ovat täyttyneet.

5. Komissiossa suurinta osaa EKR:n ohjelmista hallinnoi EuropeAid-yhteistyötoimisto (jäljempänä 'EuropeAid'). Pieni osa EKR:n hankkeista ⁽⁵⁾ liittyy humanitaariseen apuun, ja hank- keiden hallinnoinnista vastaa humanitaarisen avun pää- osasto (ECHO).

ENSIMMÄINEN LUKU – SEITSEMÄNNEN, KAHDEKSANNEN
JA YHDEKSÄNNEN EKR:N TÄYTÄNTÖÖNPANO

Rahoituksen toteutuminen

6. Kuudennen EKR:n voimassaolo päättyi vuonna 2006, ja seit- semättä, kahdeksatta sekä yhdeksättä EKR:a pantiin täytäntöön rinnakkain vuonna 2007. Seitsemännen EKR:n voimassaolon on määrä päättyä vuonna 2008.

7. Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien kokonaismäärä varainhoi- tovuonna 2007 oli 2 679 miljoonaa euroa. Määrään sisältyy 39 miljoonaa euroa vapaaehtoisia rahoitusosuuksia, jotka suun- nattiin Afrikan rauhanrahastolle AKT-maiden välisen yhteistyön puitteissa ⁽⁶⁾. Komissio alkoi vuoden aikana panna maksuun yhdeksännen EKR:n rahoitusosuuksia, sillä kahdeksannen EKR:n rahoitusosuudet oli käytetty kokonaisuudessaan.

6–8. Komissio jatkoi vuonna 2007 Monterreyn ja Pariisin sitoumus- ten mukaisesti ponnisteluja avun lisäämiseksi ja tehostamiseksi. Vuosi 2007 oli vuoden 2006 tavoin erittäin menestyksenkäs EKR:jen täytän- töönpanon kannalta. Vuoden aikana toteutettiin ennätysmäärä sopi- muksia ja maksuja, vähennettiin merkittävästi vanhoja ja lepääviä sitoumuksia ja edistytettiin seitsemännen EKR:n päättämisessä. Tavoit- teena oli sitoa kaikki yhdeksännen EKR:n varat vuoden 2007 loppuun mennessä, ja vuosina 2003–2007 käytettiin 15,9 miljardia euroa eli 100 prosenttia yhdeksännen EKR:n varoista. Määrä on suurin EKR:jen historiassa.

⁽⁵⁾ Osuus varainhoitovuoden 2007 maksuista 0,8 prosenttia.

⁽⁶⁾ AKT-EY-ministerineuvoston päätös 2/2007, tehty 25 päivänä touko- kuuta 2007 (EUVL L 175, 5.7.2007, s. 35).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8. Kymmenennen EKR:n varat sidotaan kaudella 2008–2013. Kymmenennestä EKR:stä suunnataan 21 966 miljoonaa euroa yhteisön tukea AKT-maille; määrässä on 62 prosenttia lisäystä yhdeksännestä EKR:sta maksettuun tukeen verrattuna.

9. **Taulukoista 1 ja 2** käy ilmi komission hallinnoimien EKR:jen varojen käyttö ja rahoituksen toteutuminen. **Kaavioissa I ja II** esitetään EKR:jen varat ja päätökset tukialoitain. Neuvosto päätti toukokuussa 2005, että yhdeksännen EKR:n varat on sidottava ennen 31. joulukuuta 2007 ⁽⁷⁾. Kyseisen niin sanotun raukeamislausekkeen mukaisesti käytännössä kaikki yhdeksännen EKR:n varat oli sidottu mainittuun ajankohtaan mennessä. Tähän päästiin siten, että kokonaissitoumusten määrä nousi peräti 16,7 prosenttia, 3 172 miljoonaan euroon. Nettomaksujen määrä nousi 4,1 prosentilla – 2 874 miljoonaan euroon. Määrä on hie-man alkuperäistavoitetta alhaisempi, mikä johtuu kassavirtaan varainhoitovuoden lopussa liittyneistä rajoitteista.

10. Maksamatta olevien maksujen määrä nousi näin ollen siten, että vuoden 2006 lopussa määrä oli 10 281 miljoonaa euroa ja vuoden 2007 lopussa 10 579 miljoonaa euroa. Maksamatta olevien maksujen kokonaismäärästä 903 miljoonaa euroa liittyy yli viisi vuotta sitten sidottuihin varoihin. Sellaisten kokonaissitoumusten, joiden kohdalla ei ole kahden viimeisen vuoden aikana tehty yksittäisiä oikeudellisia sitoumuksia tai suoritettu maksuja, määrä laski kuitenkin vuoden lopussa huomattavasti – 100 miljoonaan euroon. Maksattamatta olevien varojen kokonaismäärän ja vuotuisten maksujen välisen suhteen perusteella määritetty täytäntöönpanoaste pysyi vakaana (3,7 vuotta).

KOMISSIION VASTAUKSET

Komissio aloitti vuonna 2006 käytännön, jossa laatutukiryhmä käsittelee kaikki EKR:n rahoitusehdotukset määrittely- ja arviointivaiheissa. Tätä käytäntöä sovellettiin myös vuonna 2007.

Komissio jatkaa EKR:n täytäntöönpanon parantamiseen liittyviä toimiaan ja prosessiin liittyvien tilintarkastustuomioistuimen suositusten toteuttamista.

Kymmenennestä EKR:stä myönnettävä 21 966 miljoonan euron yhteisön tuki (toimintamäärärahat AKT-maille merentakaisia maita ja alueita (MMA:t) lukuun ottamatta) kattaa kuusi vuotta, kun yhdeksännestä EKR:stä myönnetty tuki kattoi viisi vuotta (alkuperäinen määrä ilman siirtoja edeltävistä EKR:istä – ks. 9 kohta – oli 13 500 miljoonaa euroa). Vertailua varten tukien määrä on laskettava vuositasolla, jolloin nimelliseksi kasvuksi jää vain 35,6 prosenttia.

9. Tämä on ensimmäinen kerta, kun kaikki EKR:n varat on sidottu ennen seuraavan EKR:n voimaantuloa. Kun yhdeksäs EKR tuli voimaan huhtikuussa 2003, kahdeksannesta EKR:stä oli sitomatta vielä lähes 2 miljardia euroa.

10. Komissio onnistui työssään poikkeuksellisen hyvin vuonna 2007: maksujen määrä kasvoi 12 prosenttia, sitoumusten määrä kasvoi 9 prosenttia ja maksamatta olevien sitoumusten määrä laski 2,8 prosenttiin.

Täytäntöönpanoaste (3,7 vuotta) vastaa hankkeiden täytäntöönpanon keskimääräistä kestoa.

⁽⁷⁾ 2005/446/EY: Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätös (EUVL L 156, 18.6.2005, s. 19), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 26 päivänä marraskuuta 2007 tehdyllä päätöksellä 2007/792/EY (EUVL L 320, 6.12.2007, s. 31).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

11. Vuonna 2007 suurin osa EU:n tuesta – 852 miljoonaa euroa (31 prosenttia kokonaismaksuista) – suunnattiin yhteiskunnan perusrakenteisiin, kuten koulutus-, terveys-, vesi- ja perusjätevesihuoltosektoreille. Seuraavaksi suurimpia tukialoja olivat liikenne-, viestintä- ja energiasektorit, joille suunnattiin 799 miljoonaa euroa (28 prosenttia). Hyödyketuen ja yleisen ohjelmavien, joihin sisältyvät elintarvikeapu ja elintarviketurva, aloilla maksujen kokonaismäärä oli 557 miljoonaa euroa, joista 455 miljoonaa euroa (16 prosenttia maksujen kokonaismäärästä) käytettiin yleisen talousarvion tukiohjelmien kautta. Tuen täytäntöönpano tapahtui edelleen tiiviissä yhteistyössä YK:n järjestöjen ja Maailmanpankin kanssa (306,5 miljoonaa euroa eli 10,7 prosenttia maksuista).

Komission vuotuinen selvitys EKR:jen varainhoidosta

12. Yhdeksänteen EKR: on sovellettavan varainhoitoasetuksen⁽⁸⁾ mukaan komission on raportoitava EKR:jen varainhoidosta vuosittain. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kyseisen selvityksen arvioidakseen, antaako se oikean kuvan tavoitteiden saavuttamisesta, taloudellisesta asemasta ja tapahtumista, joilla on ollut merkittävä vaikutus varainhoitovuoden aikana toteutettuihin toimiin. Tarkastuksen yhteydessä selvitettiin, ovatko esitetyt rahoitustiedot oikeat ja onko jatkotoimia toteutettu tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten sekä vastuuvapauden myöntämisestä vastaavan viranomaisen suositusten pohjalta.

13. Varainhoitoa koskevassa selvityksessä annetaan tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan oikeat tiedot varainhoitovuoden aikana saavutetuista tavoitteista, taloudellisesta asemasta ja tapahtumista, joilla on ollut merkittävä vaikutus varainhoitovuoden 2007 aikana toteutettuihin toimiin. Komission tilintarkastustuomioistuimen huomautusten perusteella toteuttamia jatkotoimia koskevassa tiivistelmässä ei kuitenkaan useissa tapauksissa anneta riittävästi tietoa toteutetuista tai suunnitelluista toimista; tilintarkastustuomioistuin esittää oman analyysinsä tilanteesta **taulukossa 4**. Lisäksi AKT-valtioiden Stabex-varojen⁽⁹⁾ käytöstä ja AKT-valtioiden pankeissa olevien tilien saldoista toimittamat tiedot eivät ole luotettavia. Tämä johtuu toimenpiteen monimutkaisuudesta ja siitä, että EuropeAidin suorittama valvonta on ollut vähäistä. EuropeAid on tietoinen tilanteesta ja aikoi käynnistää vuonna 2007 Stabex-varojen tarkastuksia kaikissa asianomaisissa AKT-maissa. Tarkastuksia toimitettiin kuitenkin 38 edunsaajamaan joukosta ainoastaan neljässä.

13. Komissio arvostaa tilintarkastustuomioistuimen suosituksia, ja se on toteuttanut niistä jokaisen osalta jatkotoimia. Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen suositusten jatkotoimet ovat yleisesti ottaen olleet riittäviä, mutta se esittää jatkossa tarkempia tietoja niistä.

Vaikka neljännen Lomén yleissopimuksen 212 artiklassa ei sitä vaadita, komissio on päättänyt vahvistaa Stabex-varojen valvontaa tarkastuksilla. Yhteensä 38 edunsaajamaasta 10 maassa ei kirjattu mitään kyseisten varojen liikkeitä vuonna 2007 ja 14 maassa tehtiin tarkastuksia, jotka kohdistuivat joko Stabex-tilien luotettavuuteen (8 maata) tai Stabex-varoilla rahoitettuihin hankkeisiin (6 maata).

⁽⁸⁾ Artiklat 96 ja 102.

⁽⁹⁾ Stabex-ohjelman taloudellinen merkitys vähenee, sillä toimenpidettä ollaan asteittain poistamassa. Euroopassa komission yksinomaisessa valvonnassa pidettävillä vakuustileillä oli vuoden 2007 lopussa noin 100 miljoonaa euroa, kun määrä vuoden 2006 lopussa oli ollut 192 miljoonaa euroa. Komission tavoitteena on, että varat maksataan 31. joulukuuta 2010 mennessä edellyttäen, että kaikki maksujen suorittamisen ehdot täyttyvät.

TOINEN LUKU – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN KEHITYSRAHASTOISTA

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen Euroopan kehitysrachaston (EKR) toimista varainhoitovuonna 2007

- I Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 248 artiklan määräysten mukaisesti tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut
- a) seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen Euroopan kehitysrachaston lopullisen tilinpäätöksen varainhoitovuodelta 2007. Tilinpäätökseen sisältyvät konsolidoidut tilinpäätösasiakirjat ⁽¹⁰⁾ ja konsolidoitu selvitys seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen EKR:n rahoituksen toteutumisesta
 - b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden EKR:iin sovellettavan säädöserustan pohjalta siltä osin kuin on kyse komission hallinnoimasta osasta EKR:n varoja ⁽¹¹⁾.

Johdon vastuu

- II Seitsemänteen, kahdeksanteen ja yhdeksänteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen mukaisesti johdon ⁽¹²⁾ vastuulla on laatia EKR:jen lopullinen tilinpäätös ja varmistaa tilinpäätöstietojen riittävyys ja varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus:
- a) EKR:jen lopullisen tilinpäätöksen osalta johdon vastuulla on sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. Tarkoituksena on valvoa tilinpäätöksen laadintaa ja tilinpäätöstietojen riittävyyttä ja varmistaa, että tilinpäätöksessä ei esiinny petoksista tai virheistä johtuvia olennaisesti virheellisiä tietoja. Lisäksi johdon tehtävänä on valita sovellettaviksi asianmukaiset tilinpäätösperiaatteet, jotka perustuvat EKR:n tilinpitäjän hyväksymiin kirjanpitosääntöihin ⁽¹³⁾, ja tehdä vallitsevassa tilanteessa asianmukaisia kirjanpidollisia arvioita. Komissio hyväksyy EKR:jen lopullisen tilinpäätöksen.

⁽¹⁰⁾ Konsolidoitu tilinpäätös sisältää taseen, selvityksen taloudellisesta tuloksesta, rahavirtalaskelman ja Euroopan kehitysrachaston saamia koskevan taulukon. Tarkastuslausuma ei koske EIP:n toimittamia tilinpäätöksiä ja tietoja (ks. alaviite 11).

⁽¹¹⁾ Yhdeksänteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 1 artiklan ja 103 artiklan 3 kohdan mukaisesti tarkastuslausuma ei koske EIP:n hallinnoimia ja sen vastuulla olevia yhdeksännen EKR:n varoja.

⁽¹²⁾ Komission tasolla johtoon kuuluvat toimielimen jäsenet, valtuutetut ja edelleenvaltuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät, tilinpitäjä ja varainhoito-, tarkastus- ja valvontayksiköiden johtohenkilöstö. Edunsaajavaltioiden tasolla johtoon kuuluvat kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät, tilinpitäjät, maksuviranomaiset sekä täytäntöönpanosta vastaavien elinten johtohenkilöstö.

⁽¹³⁾ EKR:n tilinpitäjän soveltamat kirjanpitosäännöt perustuvat tilintarkastajien kansainvälisen yhteistyöjärjestön (*International Federation of Accountants*, IFAC) antamiin kansainvälisiin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin (*International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS) tai niiden puuttuessa kansainvälisen tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (*International Accounting Standards Board*, IASB) antamiin kansainvälisiin IAS/IFRS-tilinpäätösstandardeihin (*International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards*). "Konsolidoitu tilinpäätös" varainhoitovuodelta 2007 on laadittu varainhoitoasetuksen mukaisesti EKR:n tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen perusteella. Kyseisillä kirjanpitosäännöillä suoritteperusteisia kirjanpidon periaatteita on mukautettu yhteisöjen toimintaympäristöön sopiviksi. Konsolidoitu selvitys EKR:jen toteuttamisesta laaditaan yhä pääasiallisesti kassatapahtumien perusteella.

- b) Tapa, jolla johto hoitaa tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvää vastuutaan, riippuu EKR:n talousarvion toteuttamistavasta. Suoran keskitetyn hallinnoinnin kohdalla toteuttamistehtävät suoritetaan komission yksiköissä. Hajautetun hallinnoinnin kohdalla toteuttamistehtävät siirretään kolmansille maille ja välillisen keskitetyn hallinnoinnin kohdalla muille elimille. Yhteistyössä toteutetun hallinnoinnin tapauksessa toteuttamistehtävät on jaettu komission ja kansainvälisten järjestöjen kesken. Toteuttamistehtävien on oltava moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisia, mikä edellyttää vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan suunnittelua, täytäntöönpanoa ja ylläpitoa, riittävää valvontaa ja tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joiden avulla estetään sääntöjenvastaisuudet ja petokset, ja tarvittaessa oikeudellisia toimia, joiden avulla peritään takaisin aiheettomasti maksetut tai käytetyt varat. Sovelletusta toteuttamistavasta riippumatta komissio on viime kädessä vastuussa EKR:n tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

Tarkastajan vastuu

III Tilintarkastustuomioistuimen on annettava tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa tilintarkastajien kansainvälisen järjestön (IFAC) ja ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) kansainvälisten tarkastusstandardien ja ammattietiikkaa koskevan säännösten mukaisesti EKR:n toimintaympäristöön soveltuvien osin. Kyseisissä standardeissa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin suunnittelee ja toimittaa tarkastuksen saadakseen kohtuullisen varmuuden siitä, että EKR:n lopullisessa tilinpäätöksessä ei ole olennaisesti virheellisiä tietoja, ja siitä, että tilien perustana olevat tapahtumat ovat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset.

IV Kohdassa III kuvatussa tapauksessa tarkastuksen osana toteutettiin menettelyjä, joiden tarkoituksena oli saada todentavaa aineistoa lopullisen konsolidoidun tilinpäätöksen määristä ja tilinpäätöstiedoista ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tarkastajan harkintavaltaan kuuluu valita sovellettavat menettelyt. Tämä pätee myös silloin, kun arvioidaan riskejä, jotka liittyvät siihen, että petoksista tai virheistä johtuen lopullisessa konsolidoidussa tilinpäätöksessä esiintyy olennaisesti virheellisiä tietoja ja että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EKR:n lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Kyseisiä riskiarviointia tehdessään tarkastaja arvioi lopullisen konsolidoidun tilinpäätöksen laatimiseen ja tilinpäätöstietojen riittävyteen liittyvää sisäistä valvontaa sekä valvontajärjestelmiä, joiden avulla on tarkoitus varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus. Hän suunnittelee arviointinsa pohjalta tilanteen kannalta asianmukaiset tarkastusmenettelyt. Tarkastuksen yhteydessä arvioidaan myös sovellettujen tilinpäätösperiaatteiden ja kirjanpitollisten arvioiden asianmukaisuutta sekä lopullisen konsolidoidun tilinpäätöksen ja vuotuisten toimintakertomusten esittämistä yleisellä tasolla.

V Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että saatu todentava aineisto on riittävä ja sopiva tarkastuslausuman perustaksi.

Lausuma tilien luotettavuudesta

VI Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen EKR:n lopullinen tilinpäätös antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:n taloudellisesta asemasta 31. päivästä joulukuuta 2007 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

VII Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa VI esittämänsä kantaa tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, että komissio ei ole osoittanut, että aiheuttavia menoja varten tehtävän varauksen arviointiperusteina käytetyt oletukset ovat hyväksyttäviä. Näin ollen siirtovelat saatetaan ilmoittaa liian pieninä ja tilinpäätöksen liitetiedoissa ilmoitettava vakuuksien määrä liian suurena.

Lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VIII Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kohdassa IX kuvatun tilanteen vaikutuksia lukuun ottamatta varainhoitovuoden tulojen ja sitoumusten perustana olevat tapahtumat ovat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset.

IX Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että maksujen perustana oleviin tapahtumiin liittyvä virhetaso on olennainen.

X Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa VIII esittämänsä kantaa tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, että talousarviotukeen liittyy erittäin korkea fidusiaarinen riski, koska komissio soveltaa tukikelpoisuuskriteereihin "dynaamista tulkintaa", jonka yhteydessä ei edellytetä, että maiden on täytettävä uskottavan julkisen talouden hoidon vähimmäiskriteerit ennen kuin talousarviotukea voidaan myöntää.

XI Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on parantanut valvontajärjestelmiään, mutta korostaa kuitenkin, että tiettyjä tärkeitä yleisen valvontastrategian osa-alueita on edelleen pyrittävä selkiyttämään ja tiettyjen järjestelmien rakennetta ja/tai täytäntöönpanoa on edelleen pyrittävä parantamaan.

18. syyskuuta 2008

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot***Tarkastuksen sisältö ja luonne***

14. Euroopan kehitysrahastojen tilien luotettavuuteen liittyvällä tarkastustyöllä pyritään saamaan riittävästi todentavaa aineistoa, jonka perusteella on mahdollista päätellä, missä määrin tulojen, menojen, varallisuuden ja velkojen kirjaaminen on ollut asianmukaista ja antaako tilinpäätös oikean kuvan yhteisöjen taloudellisesta tilanteesta varainhoitovuoden lopussa. Tarkastuslausuman kohdissa VI ja VII esitetyt tilien luotettavuutta koskevat huomautukset perustuvat seitsemännän, kahdeksannen ja yhdeksannen EKR:n konsolidoitujen tilinpäätösten ⁽¹⁴⁾ ja konsolidoitujen rahoituksen toteutumisselvitysten tarkastukseen ⁽¹⁵⁾. Tarkastukseen kuului asianmukainen määrä erilaisia tarkastusmenettelyjä, joiden avulla testattiin rahamääriin ja ilmoitettuihin tietoihin liittyvää aineistoa. Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin sovellettuja kirjanpitoperiaatteita, johdon esittämiä merkittäviä arvioita ja konsolidoitujen tilinpäätösten esittämistä kokonaisuudessaan.

15. Tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat huomautukset, jotka esitetään tarkastuslausuman kohdissa VIII–XI, perustuvat seuraaviin tekijöihin:

- a) Valvontajärjestelmien arviointi EuropeAidin keskushallinnossa ja kuusi maata kattavassa viidessä lähetystössä (Ghanassa, Guinea-Bissaussa, Nigerissä, Madagaskarissa ja Sudanissa).
- b) Kaikkia muita aloja paitsi talousarviotukea koskevista tapahtumista poimitun tilastollisen otoksen tarkastaminen kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa lähetystöissä. Tarkastettavana oli yhteensä 90 maksusuoritusta ja 15 yksittäistä oikeudellista sitoumusta.
- c) Talousarviotuen osalta tarkastettiin 30 maksua ja 15 rahoitussitoumusta, jotka valittiin tilastollisin menetelmin. Maksuotos muodostaa 46,0 prosenttia kaikista talousarviotukimaksuista ja rahoitussitoumuksista poimittu otos 62,1 prosenttia rahoitussitoumusten kokonaismäärästä. Tarkastuksen yhteydessä toimitettiin asiakirjatarkastus ja kahdeksan maksun tapauksessa suoritettiin tarkempia analyyseja neljässä tarkastuskäynnin kohteena olleessa maassa (Ghana, Guinea-Bissau, Niger ja Madagaskar).
- d) EuropeAidin keskushallinnon hyväksymien, tilastollisin menetelmin valittujen 30 maksusuorituksen tarkastaminen.

⁽¹⁴⁾ Ks. 27 päivänä maaliskuuta 2003 annetun yhdeksänteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 100 artikla: tilinpäätös sisältää taseen, selvityksen taloudellisesta tuloksesta, rahavirtalaskelman ja EKR:n saamia koskevan taulukon.

⁽¹⁵⁾ Ks. 27 päivänä maaliskuuta 2003 annetun yhdeksänteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 101 artikla: rahoituksen toteutumisselvitykseen sisältyy taulukoita, joissa esitetään määrärahat, maksusitoumukset ja maksusuoritukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- e) EuropeAidin keskushallinnon jo jälkikäteen tarkastamien, tilastollisin menetelmin valittujen 30 maksusuorituksen tarkastaminen.
- f) Tilastollisin menetelmin valittujen 30 rahoitussitoumuksen tarkastaminen.
- g) EuropeAidin pääjohtajan vuotuisen toimintakertomuksen ja lausuman sekä näiden asiakirjojen valmisteluun käytetyn menetelmän tutkiminen.

Tilien luotettavuus

16. Tilintarkastustuomioistuin totesi jo EKR:sta antamassaan vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2006 ⁽¹⁶⁾, että EKR:n kohdalla nykyisin käytössä olevassa kirjanpitojärjestelmässä ei ole kaikkia niitä toimintoja, joita tehokas ja vaikuttava suoriteperusteinen taloudellinen raportointi edellyttäisi. Kassaperusteisten tietojen muuntaminen suoriteperusteiseksi tilinpäätökseksi edellyttää näin ollen EKR:n tapauksessa laaja-alaista manuaalista käsittelyä, mikä lisää virheriskiä. Kirjanpitojärjestelmän avulla ei myöskään pystytä yksilöimään erikseen valuuttakurssivaihtelujen taloudellista vaikutusta, eikä tietoja tästä vaikutuksesta voi kerätä manuaalisesti ⁽¹⁷⁾. Komission budjettimenojen kirjaamiseen käyttämää kirjanpitojärjestelmää oli määrä alkaa soveltaa myös EKR:on vuonna 2006, mutta teknisten vaikeuksien takia aloittamista on lykätty useaan otteeseen; tämänhetkisen suunnitelman mukaan soveltamisen on määrä alkaa vuonna 2009.

17. Tilinpäätökseen sisältyvä varaus, joka koskee sellaisia raportointikaudella aiheutuneita menoja, joista ei ole saatu laskua varainhoitovuoden loppuun mennessä, on useisiin eri olettamuksiin perustuva tilastollinen arvio. Varaus on määrältään 2 087 miljoonaa euroa, mikä vastaa 83 prosenttia vastattavien kokonaismäärästä. Tilintarkastustuomioistuin totesi EKR:sta antamassaan vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2006 ⁽¹⁸⁾, että komissio ei ole osoittanut, että hankemenojen lineaarisuuden arvioperusteina käytetyt oletukset ovat hyväksyttäviä. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi ⁽¹⁹⁾ osoittaa, että EuropeAidin soveltaman menetelmän seurauksena siirtovelat saatetaan ilmoittaa liian pieninä. Määrällistä vaikutusta konsolidoituun taseeseen varainhoitovuoden 2007 lopussa ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida.

⁽¹⁶⁾ Kohta 15 (EUVL C 259, 31.10.2007).

⁽¹⁷⁾ IPSAS 4 -säännön (valuuttakurssien vaihtelun vaikutukset) mukaan kyseiset tiedot on ilmoitettava.

⁽¹⁸⁾ Kohta 17.

⁽¹⁹⁾ Vuoden 2007 lopussa vallinneesta tilanteesta ei ollut saatavilla riittävästi tietoa, joten tilintarkastustuomioistuin tarkasti menetelmän hyväksyttävyyden tutkimalla 31. joulukuuta 2006 voimassa olleet varaukset tilastollisen otoksen perusteella. Otokseen pöimittiin 60 yksittäistä sopimusta; sopimukset liittyivät 18 hankkeeseen, jotka oli toteutettu 13 AKT-maassa.

KOMISSIION VASTAUKSET

16. Uuden kirjanpitojärjestelmän käyttöönotto vuonna 2009 auttaa korjaamaan nykyisiä puutteita. Manuaaliseen käsittelyyn liittyviä riskejä rajoitetaan tehokkailla tarkastuksilla. EKR:n nykyisen kirjanpitojärjestelmän avulla ei voida yksilöidä valuuttakurssivaihtelujen taloudellisia vaikutuksia, mutta vuoden 2007 nettotulokseen on sisällytetty valuuttakurssien eroista johtuvat voitot ja tappiot.

Lisäksi vain 9 prosenttia maksuista tehdään kurssivaihtelujen alaisissa valuutoissa. Näin ollen komissio ei pidä mahdollisia kurssieroja olennaisina tilien kokonaistilanteen kannalta.

17. Komissio kehitti ja paransi edelleen vuonna 2007 varauksen laskentamenetelmää soveltamalla erityistä toteutusastetta kuhunkin sopimuslajiin (avustus-, urakka-, palvelu- ja tavarasopimukset).

Jokaisen sopimuksen (sopimuksia on tällä hetkellä noin 8 000) yksilöllinen analysointi kasvattaisi työtaakkaa kohtuuttomasti suhteessa käytössä olevaan laskennalliseen menetelmään. Komissio suunnittelee tutkimuksen teettämistä menetelmässä käytettävien arviointiperusteiden lujittamiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

18. Tilinpäätöksen liitetiedoissa (1.4) ilmoitettu vakuuksien määrä oli vuoden 2007 lopussa 1 004 miljoonaa euroa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että määrä on ilmoitettu 4,1 prosenttia liian suurena.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus**Tapahtumatarkastukset****Hankkeita koskevat sitoumukset**

19. Cotonoun sopimuksessa ⁽²⁰⁾ edellytetään, että komission ja AKT-valtion tai -valtioiden väliset rahoitussopimukset on tehtävä 60 päivän kuluessa komission päätöksestä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että edunsaajamaa ei ollut allekirjoittanut huomattavaa osaa rahoitussopimuksista kyseiseen määräaikaan mennessä (tarkastetuista 30:stä komission päätöksestä kahdeksan päätöstä oli allekirjoittamatta määräaikaan mennessä).

20. Yksittäisissä oikeudellisissa sitoumuksissa havaittiin usein esiintyviä virheitä, jotka koskivat tarjousten ja sopimusten tueksi annettavia lakisääteisiä pankkitakuita (viisi virhettä neljässä 15 tarkastetusta sitoumuksesta). Yhden yksittäisen oikeudellisen sitoumuksen tapauksessa tarjoustilipailusäännöistä poikettiin, vaikka poikkeamisen oikeuttava oikeudellinen ehto ei täyttnyt.

Hankkeisiin liittyvät maksusuoritukset

21. Tarkastukseen valittiin yksitoista YK:n järjestöille suoritettua maksua. Kahden maksun laillisuutta ja asianmukaisuutta ei pystytty tarkastamaan kattavasti, koska tilintarkastustuomioistuin ei saanut tapahtumien perustana olevia tositteita asianomaisilta YK:n järjestöiltä ⁽²¹⁾. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei voi tehdä päätelmiä kyseisten tapahtumien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin panee lisäksi merkille, että YK:n järjestöjen muiden toimien tarkastusta häiritsi se, että YK:n järjestöt eivät tehneet riittävästi yhteistyötä; tarkastus onnistui lopulta ainoastaan siksi, että komissio puuttui tilanteeseen riittävän ajoissa.

KOMISSIION VASTAUKSET

18. Komissio teki vuonna 2007 paljon työtä kirjanpitojärjestelmään kirjattavien tietojen laadun parantamiseksi. Varainhoitovuoden tilinpäätöstä laadittaessa suoritettiin lisätarkistuksia ja -oikaisuja. Siksi tilinpäätökseen kohdistuva vaikutus on hyvin rajallinen, eikä sitä pidetä merkittävänä.

19. Komissio ja edunsaajamaat eivät ole rikkoneet Cotonoun sopimuksen mukaista 60 päivän sääntöä, sillä sääntö koskee rahoitussopimusten laatimista, ei niiden allekirjoittamista. Rahoitussopimusten allekirjoittamisen määräaika päättyy 31 päivänä joulukuuta vuonna $n + 1$, kun vuosi n on vuosi, jolloin komission rahoitussitoumus on tehty (yhdeksänteen EKR:ään sovellettavan varainhoitoasetuksen 54 artiklan 2 kohta). Komissio noudattaa kuitenkin huolellisuusperiaatetta, ja rahoitussopimusten laatimisen lisäksi se lähes kaikissa tapauksissa myös allekirjoittaa sopimukset 60 päivän kuluessa komission päätöksestä.

20. Komissio katsoo, ettei taloudellista riskiä ole, sillä mitään maksua ei tehdä ennen kuin pankkitakuu on saatu.

Poikkeaminen oli komission mielestä perusteltua erittäin kiireellisistä syistä.

21. Komissio tukee tilintarkastustuomioistuimen pyyntöä saada tapahtumien perustana olevia tositteita YK:n järjestöiltä, ja tämä periaate esitetään selkeästi rahoitusta ja hallintoa koskevassa puitesopimuksessa. Heti kun komissio kuuli tilintarkastustuomioistuimen tässä asiassa kohtaamista vaikeuksista, se otti yhteyttä YK:ssa toimiviin kollegoihinsa tilanteen ratkaisemiseksi ja sen varmistamiseksi, että tilintarkastustuomioistuin saa tarvitsemansa tiedot.

⁽²⁰⁾ Liite 4, 17 artiklan 2 kohta.

⁽²¹⁾ YK:n väestöohjelmamrasto ja YK:n kehitysohjelma.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

22. Lähetystöjen ja EuropeAidin keskushallinnon hyväksymien maksusuoritusten tarkastuksessa kävi ilmi, että virhetaso oli olen-
nainen tarkastettujen tilien perustana olevien tapahtumien koh-
dalla (27 virhettä 24:ssä 120 tutkitusta tapahtumasta). Suurin osa
virheistä on vakavia ⁽²²⁾ ja ne koskevat pääasiassa seuraavia teki-
jöitä:

- menojen tukikelpoisuus (esim. menot olivat aiheutuneet tukikelpoisuuskauden ulkopuolella), arvonlisäveron maksa-
minen, myönnetyn budjetin ylittävät maksut ja sopimukseen
sisällyttämättömien menotyyppien korvaaminen (17 virhettä
15:ssä 120 tutkitusta tapahtumasta)
- ennakkomaksuja oli selvitetty, vaikka menot eivät olleet vielä
toteutuneet (kuusi virhettä kuudessa 120 tutkitusta tapahtu-
masta)
- virheellisten laskelmien vuoksi oli maksettu väärää summia;
oli suoritettu maksuja ilmoitetuista määristä, jotka eivät
olleet todenmukaisia ja teknisiä urakkavaatimuksia ei ollut
noudatettu (kolme virhettä kolmessa 120 tutkitusta tapahtu-
masta).

23. Tulojen ja menojen hyväksyjien olisi pitänyt estää tai
havaita ja korjata suurin osa virheistä ennen kuin ennakoiden tai
maksujen selvittämiseen annetaan lupa. Muut virheet selittyvät
sillä, että valvojat tai tarkastajat eivät olleet suorittaneet riittäviä
tarkastuksia. Tämä ilmentää puutteita valvontajärjestelmissä (ks.
kohdat 32–47). Komission suunnittelemissa tarkastuksissa saate-
taan kyllä havaita ja korjata joitakin virheitä, mutta jäännösriskin
taso pysyy kuitenkin todennäköisesti olennaisena (ks. kohta 39).

24. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni myös
muuta toistuvia virheitä, jotka saattavat vaikuttaa tilien perustana
olevien tapahtumien rahamääriin; suurin osa virheistä koski laki-
sääteisiä pankkitakuita ja tarjouskilpailu- ja sopimuksetekosään-
töjä (16 virhettä 15:ssä 120 tutkitusta tapahtumasta). Lisäksi
havaittiin myös muita kuin tilien perustana olevien tapahtumien
rahamääriin vaikuttavia virheitä: maksuja oli esimerkiksi suori-
tettu liian varhaisessa vaiheessa, EKR:n rahoitustuki ei ollut riittä-
vän näkyvää tai menot oli jaoteltu virheellisesti työsuunnitelmien
välillä (6 virhettä kuudessa 120 tutkitusta tapahtumasta).

KOMISSION VASTAUKSET

22. Komissio on ottanut menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden
tarkistamisen alalla käyttöön valvontajärjestelmän, joka perustuu ulkois-
ten tarkastajien ja valvojien työhön sekä sisäisiin tarkastuksiin. Komis-
sio myöntää, että järjestelmään liittyy kuitenkin tietty virheiden riski.
Kaikkien tapahtumien erillinen tarkistaminen on kuitenkin kustannus-
syistä mahdotonta, joten komissio jatkaa järjestelmänsä kehittämistä
sitä, että se on kustannus-hyötysuhteeseen nähden riittävän luotettava.

23. Suurin osa todetuista virheistä koskee joko maksuja, jotka komis-
sio on suorittanut tilintarkastuskertomuksen tai hankkeen valvojan laa-
timan menoselvityksen perusteella, tai ennakkotarkastuksia, jotka
voidaan oikaista jälkepäin.

24. Kaksi tapausta koskee päättymässä olevien sopimusten vakuuk-
sien jatkamista, joten niihin ei liity riskejä. Kaikissa muissa tapauksissa
vakuudet on annettu sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, eikä mak-
suja ole suoritettu ennen kuin vakuudet on saatu. Taloudellista riskiä ei
siis ole aiheutunut.

Komissio julkaisi huhtikuussa 2008 tiedotusohjeet EU:n ulkoisia toi-
mia varten.

⁽²²⁾ Tilintarkastustuomioistuin luokittelee virheet "vakaviksi", jos niiden
osuus ylittää 2 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Talousarviotukeen liittyvät sitoumukset

25. Cotonoun sopimuksessa todetaan, että suoraa talousarviotukea myönnetään siinä tapauksessa, että julkisten menojen hoito on riittävän avointa, vastuullista ja tehokasta ⁽²³⁾. Komissio tulkitsee tätä ehtoa dynaamisella tavalla ⁽²⁴⁾. Se katsoo, että rahoituspäätösvaiheessa julkistalouden hallinnointiin liittyvät puutteet eivät estä käynnistämästä talousarviotukiohjelmaa, jos uudistushalukkuus ja suunnitellut uudistukset arvioidaan tyydyttäväksi. Euroopan parlamentti on kyseenalaistanut ”dynaamisen tulkinnan”, jota komissio soveltaa EU:n talousarviotuen kelpoisuuskriteereihin, ja todennut, että talousarviotukeen pitäisi sitoutua vain maissa, jotka jo täyttävät uskottavan julkisen talouden hoidon vähimmäiskriteerit ⁽²⁵⁾.

26. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti, että viidessä tarkastetuista 15 sitoumuksesta ⁽²⁶⁾ AKT-valtioille annetaan talousarviotukea, vaikka Cotonoun sopimuksen vaatimukset julkisten menojen hoidon avoimuudesta, vastuullisuudesta ja tehokkuudesta eivät täyty. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vakavia puutteita talousarvion sisäisessä valvonnassa, kirjanpitojärjestelmissä sekä julkisissa hankintamenettelyissä ja korruption torjuntatoimenpiteissä. Keskeisiin huolenaiheisiin lukeutuu se, että oikeaan aikaan julkaistuja ja tarkastettuja tilinpäätöksiä ei ole saatavilla, minkä lisäksi ulkoinen valvonta on tehotonta. Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo korostanut, oikeaan aikaan julkaistut ja tarkastetut tilinpäätökset ja tehokas ulkoinen valvonta ovat kuitenkin olennaisia avoimuuden ja vastuullisuuden osoittimia. Talousarviotuen myöntäminen tällaisessa tilanteessa muodostaa

25. Komissio on tietoinen siitä, että Euroopan parlamentti on vuotta 2006 koskevan vastuuvapausmenettelyn yhteydessä annettujen suositusten seurantaa koskevassa selvityksessään kyseenalaistanut ”dynaamisen tulkinnan”, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa huomautuksissaan. Komissio kuitenkin pitää tätä maakohtaista lähestymistapaa hyödyllisenä ja asianmukaisena, koska se parantaa komission mahdollisuuksia tukea julkistalouden hallinnointijärjestelmien kehittämistä ja siten tehostaa talousarviotuen yleistä kehitysvaikutusta edunsaajalle. Kaikkiin maihin sovellettavien viitearvojen määrittäminen ennakolta olisi metodologisesti vaikeaa. Se myös heikentäisi komission mahdollisuuksia tukea julkistalouden hallinnoinnin uudistuksia yhtä lailla silloin, kun viitearvoja ei saavuteta, kuin silloin, kun ne saavutetaan. Näin ollen komission lähestymistavassa keskitytään kattavaan diagnostiseen tarkasteluun julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskevan PEFA-menetelmän avulla, uskottavan ja asianmukaisen uudistusstrategian tarpeeseen sekä tämän strategian tyydyttävän täytäntöönpanon seurantaan. Useimpien muiden rahoittajien (kuten Bretton Woodsin toimielinten) tavoin komissio käyttää julkistalouden hallinnoinnin diagnostisia tietoja lähtökohtana, johon uudistusstrategian täytäntöönpanon edistymistä verrataan. Komissio myöntää, että tapaa, jolla se arvioi julkistalouden hallinnoinnin uudistusten etenemistä, on jäsennettävä ja vakioitava. Se tuo kuitenkin esiin, että PEFA-arviointien lisääntyessä se saa yhä enemmän näyttöä, jonka avulla se voi arvioida entistä tarkemmin maan tilanteen ja etenemistahdin. Lopuksi komissio palauttaa mieleen, että tukikelpoisuus tarkistetaan kaikissa ohjelman vaiheissa ja että epävakaiden valtioiden erityistapauksessa komissio hallitsee riskejä yleensä siten, että se edellyttää kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) ohjelmaa perusasioista, kuten käteisvarojen hoidosta ja valtionkassan valvonnasta.

26. Komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen arviointiin asianomaisista neljästä maasta. Kuten edellä 25 kohdassa on tuotu esiin, kaikki sitoumukset tilintarkastustuomioistuimen mainitsemissa epävakaisissa valtioissa tehtiin vasta sen jälkeen, kun niiden julkistalouden hallinnointijärjestelmien kehitys oli arvioitu riittäväksi IMF:n arviointien tuella. Julkistalouden hallinnointia on edelleen kehitetty asianomaisissa maissa, ja ne ovat pysyneet oikeutettuina talousarviotukeen.

Komissio ei ymmärtänyt tilintarkastustuomioistuimen suositusta pyyntönä laatia kaikkiin maihin sovellettavat vähimmäisvaatimukset, ja kuten 25 kohdassa on esitetty, se ei pidä sellaista tarkoituksenmukaisena. Komissio sovelsi edelleen vuonna 2007 dynaamista lähestymistapaa, jota se pitää tarkoituksenmukaisena.

Korruption torjuntatoimenpiteitä analysoidaan rahoitussopimusten yhteydessä ja seurataan julkistalouden hallinnointia koskevissa lähetystöjen vuosikertomuksissa.

⁽²³⁾ 61 artiklan 2 kohdan a alakohta.

⁽²⁴⁾ Ks. erityiskertomus nro 2/2005 EKR:n talousarviotuesta AKT-maille, kohdat 28 ja 29 (EUVL C 249, 7.10.2005).

⁽²⁵⁾ Euroopan parlamentin päätös 22. huhtikuuta 2008 vastuuvapauden myöntämisestä kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen Euroopan kehitysrahaston talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2006, kohta 32.

⁽²⁶⁾ Kyseiset viisi sitoumusta liittyvät Burundiin, Keski-Afrikan tasavaltaan, Guinea-Bissauhin ja Haitiin. Maille annettavaan talousarviotukeen liittyvien sitoumusten määrä oli vuonna 2007 yhteensä 83,7 miljoonaa euroa eli 24,9 prosenttia kaikista talousarviotukeen liittyvistä sitoumuksista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

erittäin korkean fidusiarisen riskin. EKR:sta antamassaan varainhoitovuoden 2006 vuosikertomuksessa ⁽²⁷⁾ tilintarkastustuomioistuin suositti, että Cotonoun sopimuksen noudattamista olisi arvioitava perusvaatimusten kannalta. Suositus ei ole kuitenkaan johtanut käytännön toimiin.

27. Useissa tapauksissa (seitsemän 33 tarkastetusta rahoitusso-
pimuksesta) talousarviotukea koskevien rahoitusso-
pimusten ehdot olivat puutteellisia tai epäselviä; sopimuksissa ei esitetty
talousarviotuen yleisehtoja, maksettavien määrien laskentamene-
telmät määritettiin epäselvästi tai sopimuksissa viitattiin hallituk-
sen tekemiin sitoumuksiin yksilöimättä eräpäivää ja seuraamuksia
tapauksissa, joissa sitoumukset eivät toteudu.

27. Komissio edellyttää Cotonoun sopimuksen oikeudellista sovelta-
mista kaikissa rahoitusso-
pimuksissaan ja maksuerien vapauttamista
koskeissa arvioinneissaan. Komissio kuitenkin myöntää, että tukikel-
poisuuden arviointiperusteet olisi parasta esittää selkeästi rahoitusso-
pimuksissa ja niiden yleisissä määräyksissä yleisen talousarviotuen
ohjelmointia, suunnittelua ja hallinnointia koskevan oppaan (Guideli-
nes on the Programming, Design and Management of GBS (General
Budget Support)) mukaisesti. Komissio pyrkii näin ollen parantamaan
rahoitusso-
pimusten laatua kymmenennessä EKR:ssä. Rahoitusso-
pimuksissa esitettävät maksatusehtojen arvioinnin päivämäärät ovat vain
ohjeellisia.

Talousarviotuen maksut

28. Talousarviotuen maksujen tarkastuksessa kävi ilmi, että vir-
hetaso oli olennainen tarkastettujen tilien perustana olevien
tapahtumien kohdalla (neljä virhettä neljässä 30 tarkastetusta
maksusta). Tarkastuksessa yksilöitiin seuraavia virheitä: maksatet-
tavien määrien laskenta perustui myönteiseen päätelmään julkis-
talouden hallinnoinnin edistymisestä, vaikka tilanteen arviointi ei
tue myönteistä päätelmää, tai oli sovellettu laskentamenetelmää,
joka ei sisältynyt rahoitusso-
pimukseen. Kolmessa muussa tapa-
uksessa maksut suoritettiin, vaikka ajan tasalla olevia julkistalou-
den hallinnointia koskevia raportteja ei ollut saatavilla. Tähän
sisältyy riski siitä, että tukikelpoisuusehdot eivät täyttyneet.

28. Kaikissa tilintarkastustuomioistuimen mainitsemissa neljässä
tapauksessa komissio pyrki tekemään tietoon perustuvan päätöksen asi-
anomaisen rahoitusso-
pimuksen määräysten tulkinnan perusteella.

Kahdessa tapauksessa kolmesta (Botswana ja Namibia) julkistalouden
hallinnoinnin tilanteesta oli saatavilla kertomukset yleistä talousarvio-
tukea koskevien ohjeiden mukaisesti, ja tukikelpoisuus voitiin osoittaa.
Uuden-Kaledonian tapauksessa (2007BS-EE16) tilintarkastustuomio-
istuimen mainitsemat sitoumukset ovat liitännäistoimenpiteitä eivätkä
maksatusehtoja.

⁽²⁷⁾ Kohta 55.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

29. Huomattavan useissa tapauksissa (6 maksua 30 tarkastusta maksusta) komissio ei osoittanut järjestelmällisellä ja vakioidulla tavalla, oliko julkistalouden hallinnointiin liittyviä maksujen suorittamiseksi noudatettu. Tarkastuksessa havaittiin esimerkiksi, että edistymisestä oli annettu turhan optimistinen tai vanhentuneisiin taikka virheellisiin tietoihin perustuva arvio, päätelmille ei saatu tukea tilien perustana olevien tietojen pohjalta, toteutuneiden tapahtumien sijasta luotettiin tuleviin tapahtumiin ja indikaattoreita arvioitiin virheellisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

29. Komissio on samaa mieltä siitä, että julkistalouden hallinnointiin liittyvien maksatusehtojen noudattaminen on osoitettava jäsenne-tyllä ja vakioidulla tavalla.

Komission pääasiallinen väline julkistalouden hallinnoinnin arvioinnissa on PEFA-arviointi, jota täydennetään tuoreimmilla tiedoilla julkistalouden hallinnoinnin uudistusten edistymisestä (usein yhteistyössä muiden kehityskumppanien kanssa).

Komissio ottaa maksua koskevan päätöksen tekemisessä huomioon kai-ken saatavilla olevan tiedon. Lisäksi lähetystöjen on laadittava julkista-ouden hallinnoinnista vuosittain kertomus, jossa on tietoa viimeaikaisista ja suunnitelluista uudistuksista. Komissio kuitenkin myöntää, että joidenkin mainittujen maksujen osalta lähetystöt olisivat voineet esittää arvioinnin perustana olleet tiedot selkeämmin.

Huomautuksesta, jonka mukaan komissio on ollut arvioinneissaan perusteettoman optimistinen, komissio tuo esiin, että se ottaa huomioon julkistalouden hallinnoinnin alalla tapahtuneen edistyksen, realistisen ja asianmukaisen sitoutumisen tuleviin uudistuksiin, kumppanimaiden ja kehityskumppanien kanssa käydyn vuoropuhelun tulokset sekä tarjotun täydentävän tuen. Komissio siis puntaroi tapahtunutta edistystä, poliit-tista sitoutumista uudistukseen sekä jäljellä olevia huolenaiheita, kun se tekee tietoon perustuvan päätöksen.

EuropeAidin pääjohtajan toimintakertomus

30. EuropeAidin pääjohtaja käsittelee toimintakertomuksessaan toiminnan tuloksia, hallinnoinnin laatua eri yksiköissä ja tarkas-tusten keskeisiä tuloksia. Lisäksi toimintakertomuksessa käsitellään seurantaa, jota komissio on toteuttanut tilintarkastus-tuomioistuimen, komission sisäisen tarkastuksen osaston ja Euro-peAidin oman sisäisen tarkastuksen yksikön suositusten perusteella.

31. Toimintakertomus sisältää nimenomaan laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevia indikaattoreita ⁽²⁸⁾. Indikaattorit eivät kuitenkaan sisällä tietoja esimerkiksi tarkastusten sisällöstä, eri valvontamenettelyissä havaitusta virhetasosta, laadittujen perin-tämääräysten lukumäärästä ja tosiasiallisista perityistä määristä. Onkin epäselvää, millä perusteella EuropeAidin pääjohtaja ilmoitti saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla voidaan taata tarpeellisessa määrin tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukai-suus. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että vir-hetaso oli olennainen ja valvontajärjestelmät puutteellisia.

31. EuropeAidin vuoden 2007 toimintakertomukseen ja sen liittei-siin sisältyi laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevia indikaattoreita, jotka koskivat muun muassa jälkitarkastuksia ja vuotuisten tarkastus-suunnitelmien täytäntöönpanoa. Pääjohtajalla oli käytettävissään Euro-peAidin yksiköiden toteuttamien perintätoimien samoin kuin muidenkin valvontatoimien tulokset.

Pääjohtajan ilmoittama kohtuullinen varmuus ei perustu mekaanisesti yhteen indikaattoriin. Ilmoitus perustuu useisiin tekijöihin, kuten sään-nölliseen johdon valvontatoimintaan, sisäisen valvonnan toimivuuden säännöllisiin arviointeihin, edelleen siirrettyjen valtuuksien perusteella toimivien tulojen ja menojen hyväksyjien säännölliseen raportointiin, eri valvontaelinten suosituksiin perustuvien toimintasunnitelmien täytän-töönpanoon sekä jälkitarkastusten tuloksiin.

⁽²⁸⁾ EuropeAidin toimintakertomus varainhoitovuodelta 2007, sivu 57.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valvontajärjestelmät

Yleinen valvontastrategia

32. Yhdennettyä sisäisen valvonnan kehystä koskeva komission toimintasuunnitelma ja EuropeAidin yleisen valvontastrategian perustamista koskeva tilintarkastustuomioistuimen suositus ⁽²⁹⁾ vaikuttivat siihen, että EuropeAidin pääjohtajan toimintakertomukseen sisältyviin sisäisen valvonnan kuvausmalleihin lisättiin keskeisten hallinto- ja valvontajärjestelmien kuvaus. Kyseessä on huomattava edistysaskel, mutta kuvaus ei vielä kata tärkeitä osia alueita, kuten tavoitteena olevaan varmuustasoon liittyviä keskeisiä indikaattoreita, tiettyjen tarkastusten sisältöä tai ennakko- ja jälkitarkastusten välistä koordinoitua.

33. Varoja hallinnoivan komission henkilöstön määrä on vähenevä suhteessa sidottujen varojen määrään ⁽³⁰⁾. Henkilöstön määrään ei ole suunnitteilla huomattavaa lisäystä, vaikka sitoumusten määrää on tarkoitus lisätä huomattavasti kymmenennen EKR:n yhteydessä. On toki oikeutettua varmistaa henkilöstöresurssien tehokas hyödyntäminen, mutta on olemassa riski, että henkilöstön puute tai epäasianmukainen jakaantuminen taikka erityistaitojen ja -tietojen puuttuminen vaikuttavat valvonnan, tarkastusten ja seurannan laatuun. Euroopan parlamentti on tuonut esille huolestumisensa asiasta ⁽³¹⁾. EKR:n kautta maksettavan talousarviotuen lisääntyminen luo lisäksi tarpeen erityistaidoista ja -tiedoista; tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksikkö on suosittanut talousarviotuen osalta sellaisen henkilöstöpolitiikan laatimista, jonka yhteydessä vahvistetaan tarvittavan talousarviotukea hallinnoivan henkilöstön määrää, taitoja ja tietoja koskevat tavoitteet.

32. EuropeAid on sitoutunut kyseisten osa-alueiden kuvaamiseen valvontastrategiassaan.

33. Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että henkilöstön riittävä määrä ja asiantuntemus asettavat haasteen.

⁽²⁹⁾ Ks. Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004 "yhtenäisestä tarkastusmallista" (single audit) (sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus) (EUVL C 107, 30.4.2004), vuosikertomus kuudennesta, seitsemänneistä, kahdeksannesta ja yhdeksänneistä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2005 (EUVL C 263, 31.10.2006, s. 205), kohta 40, ja vuosikertomus kuudennesta, seitsemänneistä, kahdeksannesta ja yhdeksänneistä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2006, kohta 54.

⁽³⁰⁾ Vuonna 2004 varoja hallinnoivan henkilöstön määrä oli 4,8 henkeä sidottua 10 miljoonaa euroa kohti; vuonna 2007 vastaava määrä oli 4,2.

⁽³¹⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. huhtikuuta 2007, joka sisältää huomautukset, jotka ovat erottamaton osa päätöstä vastuuvapauden myöntämisestä kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen Euroopan kehitysrahaston talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2005 (EUVL C 74 E, 20.3.2008) ja Euroopan parlamentin päätös 22. huhtikuuta 2008 vastuuvapauden myöntämisestä kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen Euroopan kehitysrahaston talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2006.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Täytäntöönpanosta vastaavat elimet

34. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että työsuunnitelmia hallinnoivilla pienillä yksiköillä ⁽³²⁾ ja avustussopimusten edunsaajilla on usein heikot sisäisen valvonnan järjestelmät. Niillä ei usein ole esimerkiksi tarkoituksenmukaista hankemenojen kirjaamiseen tarkoitettua kirjanpitojärjestelmää. Täytäntöönpanosta vastaavien elinten toimeksiannosta toimitettavissa tarkastuksissa jää lisäksi usein havaitsematta tapahtumien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen vaikuttavia ongelmia.

Sopimuksen täytäntöönpanon valvojat

35. Tärkeiden urakka-, hankinta- ja palvelusopimusten kohdalla nimetään ulkoinen valvoja johtamaan ja/tai valvomaan sopimuksen täytäntöönpanoa. Joissakin tapauksissa tilintarkastustuomioistuin tarkastus osoitti, että valvojien suorittamat tarkastukset olivat laadullisesti riittämättömiä, mikä on vaikuttanut toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen.

AKT-valtiot

36. Komissio jatkoi ponnistelujaan kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien hallintoyksiköiden valmiuksien lisäämiseksi tarjoamalla niille teknistä tukea, välineistöä ja koulutusta, jotta ne pystyisivät valvomaan tehokkaasti EKR:n menoja. AKT-valtiot eivät monissa tapauksissa osallistuneet tähän toimintaan. Tämä lisää tarkastusten riittävyyden varmistamiseen liittyvää lähetystöjen työtaakkaa, koska monet niistä voivat luottaa ainoastaan vähäisessä määrin kyseisten hallintoyksiköiden toimittamiin tarkastuksiin.

Lähetystöjen ja EuropeAidin keskushallinnon tulojen ja menojen hyväksyjät

37. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi laadullisia puutteita joissakin tulojen ja menojen hyväksyjien toimittamissa tarkastuksissa; puutteet liittyivät esimerkiksi ennakkomaksujen selvittämisluvan myöntämiseen ja menojen perustana olevien tositteiden tutkimiseen, muun muassa tarkastajien työhön ja työn tuloksiin, sekä tarkastushavaintojen osalta toteutettuun seurantaan. Lähetystön henkilöstöä ei myöskään ollut riittävästi läsnä kentällä esimerkiksi valvomassa sopimuksen täytäntöönpanon valvojien työtä.

34. Hallinnointiyksiköiden sisäisten valvontajärjestelmien laadun parantamiseksi komissio on laatinut niille oppaita ja tarjoaa säännöllisesti koulutusta (22 maassa vuonna 2007). Se harkitsee myös yleisten kirjanpito- ja taloushallintovälineiden kehittämistä.

Helmikuusta 2006 lähtien avustussopimuksiin on sisällytetty menojen tarkistusta koskevat toimeksiantojen kuvaukset (liite VII). Näissä toimeksiantojen kuvauksissa määritellään tarkasti laajuus ja menetelmät, joita edunsaajaorganisaation valtuuttaman tarkastajan on sovellettava, ja ne parantavat siten valvontaa.

35. Komissio on pyytänyt lähetystöjään vahvistamaan urakoiden valvojien työn valvontaa. Komissio tutkii, voisiko se ottaa käyttöön järjestelmän, jolla varmistettaisiin, että valvojien suorittamien valvontatoimien laatu vastaa tapahtumien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevia vaatimuksia, ja jolla tehostettaisiin valvontaa.

36. Komissio jatkaa tuki- ja koulutustyötään. Vuonna 2007 komissio tarjosi EKR:n rahoitus- ja sopimusmenettelyjä koskevan koulutuksen 1 430 osallistujalle 22 AKT-maasta.

37. Komissio varmistaa, että varainhoitoasetuksen säännöksiä, jotka liittyvät vastaavan tulojen ja menojen hyväksyjän suorittamiin menojen vahvistuksiin, noudatetaan, käyttämällä talousprosesseja ja vakiomuotoisia tarkastuslistoja kullekin tapahtumalle. Tämä parantaa toimien yhdenmukaisuutta ja laatua.

Komissio palauttaa tulojen ja menojen hyväksyjien mieleen ennakotarkastusten periaatteet. Tarkastusten seurannan alalla vastaavat tulojen ja menojen hyväksyjät antavat perintämääräyksiä aina, kun se on tarpeellista.

⁽³²⁾ Nämä ovat joko asianomaisten valtion tai asianomaisten valtioiden julkisia tai puolijulkisia virastoja tai tukitoimenpiteen täytäntöönpanosta vastaavia oikeushenkilöitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

38. Lähetystöjen ja EuropeAidin keskushallinnon aloitteesta toimitettavista menojen tarkastuksista vastaavat yksityiset tilintarkastusyrietykset. Tarkastukset muodostavat keskeisen osan komission valvontajärjestelmää, ja niiden tarkoituksena on edistää varmuuden saamista EKR:n menoista.

39. Vuotuinen tarkastussuunnitelma koostuu pakollisista sekä riskinarviointiin perustuvista tarkastuksista. Riskianalyysiä koskeva dokumentointi on puutteellista, joten sen suorittamisprosessista ei ole tarkkaa tietoa; tarkkaa tietoa ei ole myöskään siitä, noudattavatko lähetystöt kyseistä prosessia yhdenmukaisesti. Vuotuisen tarkastussuunnitelman yleinen täytäntöönpanoaste on alhainen etenkin lähetystöissä; kaikista suunnitelluista tarkastuksista aloitetaan vuoden aikana 55 prosenttia – muita tarkastuksia lykätään tai joissakin tapauksissa tarkastukset perutaan. Tähän ovat osasyynä lähetystöjen rajalliset valmiudet järjestää tarkastuksia ja suorittaa niiden perusteella seuranta. Silloinkin kun tarkastuksia käynnistetään, tarkastusprosessi on pitkä; loppukertomukset laaditaan huomattavalla viipeellä menojen aiheutumisesta. Tällaisen järjestelmäpuutteiden takia menoista saatetaan saada huomattavasti suunniteltua alhaisempi yleinen varmuus.

40. Komissio otti tarkastusalalla huomattavan edistysaskelen julkaisemalla lokakuussa 2007 kaikkiin tarkastuksiin sovellettavat uudet toimeksiantojen kuvaukset. Niiden vaikutus ei ole hiljattain tapahtuneen täytäntöönpanon takia vielä arvioitavissa, mutta on havaittavissa myönteisiä merkkejä siitä, että uusien kuvausten myötä tarkastajien raportointi yhdenmukaistuu etenkin esitettävän tarkastuslausuman muodon ja sovellettavan olennaisuustason osalta.

EuropeAidin keskushallinnon suorittama seuranta

41. Tärkeimpänä lähetystöjen seurantaan käytettävänä välineenä pidetään yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen hallinnointia koskevia kertomuksia (EARM-kertomuksia), joita lähetystöt laativat kuuden kuukauden välein. Ne ovat säännöllinen tiedonlähde, ja niiden ansiosta valtuutetut hajautetun hallinnon piiriin kuuluvat lähetystöt voivat toimittaa EuropeAidin keskushallinnolle keskeisiä tietoja sisäisestä organisaatiosta, hankkeiden täytäntöönpanosta ja ulkoisista tarkastuksista. EuropeAidin keskushallinto puolestaan antaa palautetta lähetystöille. Lähetystöt raportoivat säännöllisesti esimerkiksi valmiuksien ja resurssien puutteesta (ks. kohta 36) sekä henkilöstörajoitteista (ks. kohta 33) kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien hallintoyksiköissä.

39. Riskianalyysin suorittamisprosessi määritellään selkeästi vuotuisen tarkastussuunnitelman ja riskianalyysin toimintaohjeissa (Operational Guidelines for the Annual Audit Plan and Risk Analysis). Komissio on samaa mieltä siitä, että riskianalyysin dokumentointiprosessia pitäisi vahvistaa.

Vuotuisessa tarkastussuunnitelmassa esitetään käynnistettävät tarkastukset, jotka liittyvät yleensä hankkeiden menojen tarkistamiseen. Osa näistä tarkastuksista aloitetaan ja saatetaan päätökseen samana vuonna ($n + 1$) ja osa seuraavana vuonna ($n + 2$) sen mukaan, miten hanke/ohjelma ja itse tarkastusprosessi etenevät.

Alkuperäistä suunnitelmaa joudutaan näin ollen mukauttamaan, ja jokainen tarkastuksen peruuttaminen tai lykkääminen on perusteltava asianmukaisesti. Tämä ei aina tarkoita, että kaikkia tarkastuksia, joita ei aloiteta vuoden aikana, lykätään. Vuoden 2007 tarkastussuunnitelman täytäntöönpanoaste on näiden mukautusten seurauksena 77 prosenttia. Aste on samansuuntainen kuin edellisinä vuosina, kun suunnitelmien elinkaari on kaksi vuotta.

Varmuus taataan siten, ettei yhtään tarkastuksen alaista maksua panna täytäntöön, ennen kuin tarkastuksen tulokset on saatu ja otettu huomioon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

42. Lähetystöjen aloitteesta vuonna 2007 käynnistettyjen tarkastusten sisällöstä ja tuloksista ei ole olemassa keskitettyjä hallintotietoja. Tämä tarkoittaa sitä, että näiden tarkastusten perusteella saatava varmuus on paljon vähäisempi kuin mitä se voisi olla, jos käytössä olisi toimiva hallintotietojärjestelmä. Nykyistä tietokonepohjaista välinettä, CRIS-Audit-järjestelmää, on muutettu; tavoitteena on helpottaa järjestelmän käyttöä, joka tuli pakolliseksi tammikuussa 2008. Järjestelmä on niin uusi, että sen vaikuttavuus ei ole vielä ollut arvioitavissa, mutta näyttäisi hyvinkin siltä, että järjestelmä osoittautuu tehokkaaksi edistymisen seurannan kannalta. Tietty järjestelmän hienosäätö on yhä tarpeen, jotta voidaan arvioida, kuinka hyvin tarkastukset kattavat menot ja kuinka järjestelmää käytetään tarkastushavaintojen ja -suositusten keräämiseen, analysointiin ja niiden perusteella toimimiseen; tavoitteena on ongelmien jatkuva arviointi ja tarvittaessa nopea ja oikea-aikainen toiminta.

43. EuropeAidin keskushallinnon aloitteesta tehtyihin tarkastuksiin on sovellettu vuosien ajan tiukkaa valvontaa, ja vuosittain laaditaan yhteenvetokertomus, johon kootaan tiedot tarkastuksista; tavoitteena on tarvittaessa tehdä järjestelmiin parannuksia. Vuonna 2007 laadittiin yhteenvetokertomus myös lähetystöjen aloitteesta tehdyistä tarkastuksista, jotka muodostavat tarkastuksista suurimman osan. Kertomuksen lähestymistapa on metodologinen ja kattaa painopisteenä olevat alat, kuten toimeksiantojen noudattamisen. Kertomus sisälsi runsaasti määrä- ja luokittelutietoja tehdyistä havainnoista.

EuropeAidin keskushallinnon toimittamat tarkastukset

44. EuropeAidin keskushallinnon toimittamia tarkastuksia ovat mm. tarkastuskäynnit, joiden yhteydessä tutkitaan lähetystöjen sisäisen valvonnan järjestelmien toimintaa. Tarkastuksiin lukeutuvat myös tapahtumien jälkitarkastukset ja EuropeAidin keskushallinnon aloitteesta toimitettavat tarkastukset.

45. Vuonna 2007 EuropeAidin keskushallinto teki yhden tarkastuskäynnin, jonka yhteydessä tarkastettiin valvontajärjestelmän rakenne ja toiminta yhdessä lähetystössä. Tarkastuskäynti suunniteltiin hyvin, ja sen perusteella annettiin käytännön suosituksia valvontajärjestelmien parantamiseksi. Kyseessä on kuitenkin ainoa tämän tyyppinen tarkastus. EuropeAidissa oli vuonna 2007 kehitteillä tällaisiin tarkastuskäynteihin sovellettava vakio-menettely. Tässä yhteydessä tehtiin kaksi pilottiluonteista tarkastuskäyntiä, joiden aikana asetettiin etusijalle pikemminkin operatiiviset kysymykset kuin valvontajärjestelmien toiminta.

KOMISSION VASTAUKSET

42. EuropeAid on kehittänyt tarkastusten suorittamista varten erityisiä välineitä, ja monet mekanismit edistävät tarkastusten laadunvalvontaa sekä niiden systemaattisten tulosten konsolidointia ja käyttöä.

Tarkastusten suunnittelusta ja niiden tulosten perusteella toteutettavista seurantatoimista vastaavat lähetystöt ja päätoimipaikat. Yhtään tarkastuksen alasta maksua ei hyväksytty, ennen kuin tarkastuksen tulokset on saatu ja otettu huomioon. Aiempien tarkastusten tulokset otetaan huomioon vuotuisen tarkastussuunnitelman laadinnassa.

EuropeAid seuraa vuotuisen tarkastussuunnitelman täytäntöönpanoa keskitetysti, ja vuodesta 2005 lähtien se on tarkastanut vuoden aikana laaditut tarkastuskertomukset. Tällä tarkastuksella pyritään edistämään tarkastustoiminnan seurantaa päätoimipaikoissa ja lähetystöissä sekä parantamaan tarkastusjärjestelmää muun muassa analysoimalla tarkastusten tulosten typologiaa.

45. EuropeAid vahvisti tarkastuskäynteihin sovellettavan vakio-menettelyn maaliskuussa 2008.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

46. EuropeAidin tapahtumien jälkitarkastusjärjestelmän avulla havaitaan tehokkaasti tapahtumien muotonäkökohtiin liittyviä virheitä, mutta järjestelmä ei ole yhtä tehokas maksujen määriin vaikuttavien virheiden havaitsemisessa. Kuten varainhoitovuoden 2006 vuosikertomuksessa todettiin, tapahtumien jälkitarkastus voi näin ollen vaikuttaa ainoastaan rajallisesti yleisen varmuuden saamiseen järjestelmistä ja menettelyistä sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin tutki jälkikäteen tarkastetuista tapahtumista poimitun otoksen ja havaitsi, ettei tarkastuksia ollut joissakin tapauksissa dokumentoitu asianmukaisesti ja että joitakin virheitä oli jäänyt havaitsematta. Lisäksi todettiin, että havaintojen perusteella ei kaikissa tapauksissa toimittu niin nopeasti kuin olisi ollut mahdollista.

47. EuropeAidin keskushallinnon aloitteesta tehdyissä riskinarviointiin perustuvissa tarkastuksissa on havaittu korkea virhetaso. Riskianalyysijä ei ole kuitenkaan dokumentoitu niin laajasti, että EuropeAidin voitaisiin osoittaa valinneen tarkastettavaksi kaikki korkean riskin sisältävät kohteet.

Sisäinen tarkastus

48. EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksikön päätavoitteena on tutkia ja arvioida yhteistyötoimiston sisäisen valvonnan järjestelmää. Yksikkö toimii tehokkaasti. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että sisäisen tarkastuksen yksikön riskianalyysissä ei oteta riittävän hyvin huomioon EuropeAidin riskikirekisteriä, eikä tarkastusohjelma ole niin joustava, että se mukautuisi havaittujen riskien perusteella ajan mittaan tehtäviin muutoksiin. Vuonna 2007 sisäisen tarkastuksen yksikkö saattoi päätökseen tarkastuksia seuraavilla aloilla: talousarviotuki; yhteis- ja erityisrahastot; yksilöintiin sovellettu menettely; tarkastukseen valitut sisäisen valvonnan standardit tarkastukseen valituissa lähetystöissä; lähetystöjen riskinhallinta. Lisäksi yksikkö suoritti lukuisia seurantatarkastuksia. Yksikön tarkastuspäätelmät ovat yleisesti ottaen yhteneväisiä tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kanssa.

49. Komission sisäisen tarkastuksen osasto suoritti EuropeAidin toimien jälkitarkastuksen ⁽³³⁾. Osaston päätelmät tukevat tilintarkastustuomioistuimen havaintoja yleisen valvontastrategian (ks. kohta 32) sekä tarkastusten suunnittelun ja seurannan (ks. kohdat 38 ja 42) osalta.

KOMISSION VASTAUKSET

46. Tapahtumien jälkitarkastusjärjestelmän luomisessa ja sen ominaisuuksien määrittelemisessä otetaan huomioon jäljelle jäävät riskit ja uusien menettelyjen yhteensopivuus valvontajärjestelmän muiden osien kanssa. Tapahtumien jälkitarkastukset antavat lisävarmuuden kyseisen valvonnan alaisten osien arviointiin.

Järjestelmä kattaa komission suorittamat maksut, takaisinperinnät sekä ennakkomaksutapahtumien tarkastamisen ja hyväksymisen. Kunkin tapahtuman tarkastuksen yhteydessä tarkistetaan järjestelmällisesti siihen sovellettavat sopimusehdot.

Tapahtumien jälkitarkastusoppaassa on selvästi määritetty, mitä asiakirjoja kustakin tapahtumatyypistä vaaditaan.

47. Komissio on samaa mieltä siitä, että riskianalyysin dokumentointiprosessia pitäisi vahvistaa.

48. Sisäisen tarkastuksen yksikön riskianalyysi toimii sen oman vuotuisen tarkastussuunnitelman pohjana. EuropeAidin riskikirekisterin riskien tarkastelussa otetaan lisäksi huomioon vaikutukset tarkastettavaan alueeseen. Vaikka jollakin alueella olisi sisäisen tarkastuksen yksikön riskikirekisterin mukaan korkea riski, kyseistä aluetta ei välttämättä sisällytetä tietyn vuoden tarkastussuunnitelmaan, koska prosessi ei vielä kuulu pääosaston työmenetelmään tai tiettyjen ohjelmien elinkaareen. Sisäisen tarkastuksen yksikön riskikirekisteriä päivitetään monta kertaa vuoden aikana EuropeAidin riskiympäristössä tapahtuneiden muutosten huomioimiseksi.

49. Komission sisäisen tarkastuksen toimialan tekemän tarkastuksen aikaan valvontastrategiaa oltiin vahvistamassa. Sen tuloksissa ei voitu ottaa huomioon myöhemmin tapahtunutta kehitystä.

⁽³³⁾ Tapahtumien jälkitarkastukset ja tilintarkastukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

50. Komission sisäisen tarkastuksen osasto suoritti Europe Aidissa myös valtioista riippumattomien järjestöjen rahoitusta koskeneen seurannan lopputarkastuksen sekä YK:n kanssa tehtyyn rahoitusta ja hallintoa koskevaan puitesopimukseen liittyvien menojen tukikelpoisuuden tarkastuksen. Puitesopimusta koskeneessa tarkastuksessa vahvistui, että sopimuksen rakenne on asianmukainen, mutta valvontamekanismien täytäntöönpanoa on edelleen tehostettava sekä hankkeen että hankekumppaneiden tasolla. Tehostaminen tapahtuu esimerkiksi tiukentamalla maksujen valvontaa ja varmistamalla tarkastuskäytien asianmukainen kattavuus ⁽³⁴⁾.

Päätelmät ja suositukset

51. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustensa perusteella, että EKR:jen tilinpäätökset 31. joulukuuta 2007 päättyneeltä varainhoitovuodelta ovat kaikilta olennaisilta osiltaan luotettavia, mutta haluaa tuoda esiin kohdassa 17 esitetyn huomautuksen, joka koskee aiheutuvia menoja varten tehtävää varausta.

52. Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustensa perusteella seuraavat päätelmät:

- a) Kohdissa 19, 20 ja 27 kuvatun tilanteen vaikutuksia lukuun ottamatta EKR:jen tulojen ja sitoumusten perustana oleviin tapahtumiin ei liity olennaisia virheitä. Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää lisäksi huomion kohdissa 25 ja 26 mainittuun korkeaan fidusiariseen riskiin.
- b) EKR:jen maksujen perustana oleviin tapahtumiin liittyvä virhetaso on olennainen.

53. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan Euroopan kehitysrahaston valvontajärjestelmät ovat osittain tehokkaita. **Taulukossa 3** esitetään katsaus EuropeAidin valvontajärjestelmiä koskevasta tilintarkastustuomioistuimen arvioinnista ⁽³⁵⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

50. EuropeAid on edistynyt merkittävästi sen jälkeen, kun komission sisäisen tarkastuksen toimiala saattoi päätökseen vuonna 2006 ja vuoden 2007 alussa tekemänsä tarkastukset, jotka kohdistuivat rahoitusta ja hallintoa koskevaan puitesopimukseen:

- kansainvälisesti tunnustettujen standardien yhdenmukaisuus on analysoitu Yhdistyneiden kansakuntien (YK) järjestöjen osalta (97 prosentin kattavuus);
- komission YK:lle suorittamien rahoitusosuuksien kasvun mukaisesti YK:n tarkistusmatkojen määrä on kasvanut voimakkaasti (39 tarkistusta vuonna 2007, kun niitä oli vain 7 vuosina 2005 ja 2006);
- tarkistuksista laaditaan vuosittain suunnitelma;
- tarkistusten tulokset konsolidoidaan;
- komissio ja YK ovat laatineet raportointia koskevia yhteisiä toimintaohjeita raportoinnin laadun parantamiseksi.

53. Komissio katsoo, että sen käytössä olevat aineelliset resurssit ja henkilöresurssit huomioon ottaen sen valvontajärjestelmät tarjoavat kohtuullisen varmuuden.

⁽³⁴⁾ Annual report to the discharge Authority on internal audits carried out in 2007 (komission esittämä, SEC(2008) 2361 lopullinen, 30.7.2008).

⁽³⁵⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2007, kahdeksas luku (yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat): humanitaarisen avun pääosaston ECHOn valvontajärjestelmien arviointi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

54. EuropeAid on jatkanut tiettyjen tilintarkastustuomioistuinten aiemmissa vuosikertomuksissa mainittujen puutteiden korjaamista. EuropeAid on laatinut uudet tarkastuksiin sovellettavat toimeksiantojen kuvaukset ja pannut täytäntöön CRIS-Audit-hallintotietojärjestelmän, johon kootaan tietoja tarkastusten sisällystä ja tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti EuropeAidin valvontastrategian kehittämistoimiin, mutta tiettyihin tärkeisiin osa-alueisiin liittyy epäselvyyttä etenkin seuraavilta osin: tiettyjen tarkastusten sisältö, ennakko- ja jälkitarkastusten välinen koordinointi sekä keskeiset indikaattorit, jotka tukevat pääjohtajan saamaa yleistä varmuutta.

55. Tiettyjen järjestelmien rakennetta ja/tai täytäntöönpanoa on edelleen pyrittävä parantamaan. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon seuraavat suositukset:

- a) EuropeAidin valvontastrategian pitäisi kattaa seuraavat osa-alueet: keskeiset indikaattorit, jotka tukevat pääjohtajan saamaa yleistä varmuustasoa, tiettyjen tarkastusten sisältö, ennakko- ja jälkitarkastusten välinen koordinointi sekä tarvittavat henkilöstöresurssit.
- b) Olisi arvioitava, onko EuropeAidin keskushallinnolla ja lähetystöillä valvonnan laadun varmistamisen kannalta riittävät ja oikeantyyppiset henkilöstöresurssit.
- c) Täytäntöönpanosta vastaavien elinten hallinnointia olisi tuettava paremmin. Lähetystöjen henkilöstön pitäisi olla enemmän läsnä kentällä, kirjanpitojärjestelmiä olisi tuettava ja olisi järjestettävä etenkin työsuunnitelmien avulla toteutettaviin hankkeisiin liittyvää koulutusta.
- d) Maksujen hyväksymistä edeltävissä lähetystöjen toimittamissa tarkastuksissa olisi maksupyynnöt tutkittava tarkemmin ja olisi painotettava entistä enemmän maksujen todenmukaisuutta, tukikelpoisuutta ja oikeellisuutta. Sopimuksen täytäntöönpanon valvojien ja tarkastajien työn laatua olisi valvottava paremmin.
- e) Tarkastusten sisältöä ja tuloksia pitäisi voida seurata CRIS-Audit-hallintotietojärjestelmän täytäntöönpanon myötä. Laadulliset tiedot suosituksista ja havaintojen perusteella tarpeen olevista parannuksista ovat olennaisia, jotta voidaan varmistaa, että tarkastustoimeksiantojen perimmäiset tavoitteet saavutetaan.

KOMISSION VASTAUKSET

54. Komissio arvostaa tilintarkastustuomioistuinten tunnustusta vuosien varrella tapahtuneesta jatkuvasta edistyksistä.

55.

- a) EuropeAid on sitoutunut parantamaan kyseisten osa-alueiden kuvausta valvontastrategiassaan.
- b) Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuinten kanssa siitä, että määrällisesti ja taidoiltaan riittävä henkilöstö asettaa haasteen, ja se on valmis tutkimaan asiaa.
- c) EuropeAid aikoo kehittää erilaisia välineitä täytäntöönpanosta vastaavien elinten hallinnoinnin parantamiseksi, ja se laatii uudet toimeksiantojen kuvaukset uusien työsuunnitelmien tarkastuksia varten.
- d) Komissio varmistaa, että varainhoitoasetuksen säännöksiä, jotka liittyvät vastaavan tulojen ja menojen hyväksyjän suorittamiin menojen vahvistuksiin, noudatetaan, käyttämällä talousprosesseja ja vakiomuotoisia tarkastuslistoja kullekin tapahtumalle. Tämä parantaa toimien yhdenmukaisuutta ja laatua.
- e) Uuden CRIS-Audit-tarkastusohjelman käyttöönotto 1. tammi-kuuta 2008 helpottaa tarkastuksen kattavuuden laskentaa ja tarkastuksen tulosten typologista analysointia kytkemällä tarkastettavan sopimuksen määrän tarkastettavaan määrään.

Komissio pitää tilintarkastustuomioistuinten suositusta hyvänä ja aikoo koota ja analysoida tarkastusten tulokset vuosittain oppiakseen niistä ja tehdä ne tarvittavia parannuksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- f) Todentavaa aineistoa olisi tutkittava paremmin tapahtumien jalkitarkastuksissa, jotta voidaan varmistaa, ettei tapahtumiin liity tukikelpoisuutta ja tosiasiallisuutta koskevia virheitä, ja tarkistaa, että ennen maksujen hyväksymistä suoritettut tarkastukset ovat olleet riittäviä.
- g) Seurantakäynteihin sovellettavat vakiomenettelyt olisi laadittava valmiiksi ja tällaisten käyntien määrää lisättävä. Uusien menettelyjen yhteydessä tarkastusten painopisteenä olisi edelleen pidettävä valvontajärjestelmien rakenteen ja toiminnan tarkastamista.

56. Talousarviotuen osalta pitäisi ottaa huomioon seuraavat suositukset:

- a) Cotonoun sopimuksen noudattamista olisi arvioitava perusvaatimusten kannalta; eräs tällainen perusvaatimus on esimerkiksi oikeaan aikaan julkaistujen ja tarkastettujen tilinpäätösten saatavuus. Perusvaatimukset on täytettävä ennen talousarviotuen myöntämistä.
- b) Käytettävien tulosindikaattoreiden avulla olisi tarvittaessa saatava selkeää näyttöä julkistalouden hallinnoinnissa tapahtuneesta edistyksestä. Tämä saataisiin aikaan lujittamalla ajan mittaan saavutettavaa edistystä mittaavia tulosindikaattoreita yhdessä kausittaisen vertailun mahdollistavien prosessia kuvaavien indikaattoreiden kanssa.
- c) Jotta komissio voisi esittää julkistalouden hallinnoinnin edistymistä koskevat päätelmänsä jäsennellysti, sen olisi varmistettava, että maksatuspäätösten perustana käytetyt tiedot ovat luotettavia ja pohjautuvat jo tapahtuneiden seikkojen mittaamiseen eivätkä tulevaisuuden ennusteisiin.
- d) EuropeAidin pitäisi varmistaa ennen talousarviotukiohjelman aloittamista, että julkistalouden hallinnointia on arvioitu selkeästi ja kattavasti, ja että tuen vastaanottajamaalla on uskottava ja relevantti uudistusohjelma, joka kohdistuu kaikkiin merkittäviin puutteisiin ennakoidun ajan kuluessa.

KOMISSION VASTAUKSET

- f) Komissio pyrkii jatkuvasti parantamaan järjestelmäänsä, ja se aikoo kiinnittää erityistä huomiota työsuunnitelmien todentavan aineiston yksityiskohtaisuuteen.
- g) EuropeAid vahvisti seurantakäynteihin sovellettavan vakiomenettelyn maaliskuussa 2008, ja näiden käyntien määrää aiotaan lisätä.

56.

- a) Kuten 25 kohdassa on esitetty, komissio käyttää dynaamisessa lähestymistavassa julkistalouden hallinnoinnin diagnostisia tietoja ja uudistusohjelmaa lähtökohtana, johon uudistusstrategian täytäntöönpanon edistymistä verrataan maakohtaisesti, eikä komissio pidä kaikkiin maihin sovellettavien yhteisten vähimmäisvaatimusten asettamista tarkoituksenmukaisena.
- b) Julkistalouden hallinnoinnin alalla tulosindikaattoreiden määrittäminen on vaikeampaa ja monimutkaisempaa kuin muilla aloilla. Komissio kuitenkin suosii – silloin kun se on mahdollista – tulosindikaattoreiden käyttöä uudistusten vaikutusten mittaamisessa, mutta se käyttää myös prosessi-indikaattoreita ja -mittareita uudistusohjelmien täytäntöönpanon edistymisen seurannassa.
- c) Komissio ottaa tukikelpoisuuden arvioinnissa huomioon aiemmat suoritukset ja tulevaisuuteen suuntautuvat sitoumukset. Komissio kuitenkin myös myöntää, että maksatusten arvioinnissa painopisteen tulisi olla todistetuissa saavutuksissa.
- d) Komissio on samaa mieltä siitä, että julkistalouden hallinnointijärjestelmät on arvioitava ennen talousarviotuen myöntämistä, ja komissio tekee tämän arvioinnin mieluiten PEFA:n puitteissa. Komissio uskoo, että PEFA-arvioinnit saadaan tehtyä kaikissa EKR:stä talousarviotukea saavissa maissa ennen vuoden 2008 loppua. Useimmissa tapauksissa hallituksilla on jo laadittuna julkistalouden hallinnoinnin uudistusohjelma, jota saatetaan joutua muokkaamaan tulosten perusteella. Jos hallituksen on laadittava uusi ohjelma, komission on saatava varmuus siitä, että hallitus sitoutuu kehittämään ja toteuttamaan tarvittavat julkistalouden hallinnoinnin uudistustoimenpiteet, ennen kuin talousarviotukea voidaan myöntää.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- e) Rahoitus sopimusten laatua olisi parannettava laatimalla kaikissa tapauksissa sovellettavat yleisehdot, yksiselitteiset säännökset ja julkistalouden hallinnon parantamiseen sovellettavat selkeät vaatimukset.
- f) Henkilöstöpolitiikkaa olisi kehitettävä analysoimalla, millaiset taidot ja tietämys ovat tarpeen merkitykseltään jatkuvasti kasvavan talousarviotuen hallinnointiin.

KOMISSION VASTAUKSET

- e) *Komissio pyrkii varmistamaan, että rahoitus sopimuksiin sisällytetään yleisehdot ja että julkistalouden hallinnon tukikelpoisuus arvioidaan jäsenneityllä ja vakioidulla tavalla. Erilaisia eriä koskevien julkistalouden hallinnon tulosindikaattorien on oltava selkeitä ja täsmällisiä siten, että niillä voidaan mitata ajan mittaan tapahtuvaa edistystä.*
- f) *Henkilöstön rekrytoinnissa otetaan huomioon talousarviotukiohjelmien erityiset tarpeet. Lisäksi asiasta vastaavat komission yksiköt tarjoavat lähetystöissä ja päätoimipaikoissa työskenteleville komission työntekijöille huomattavasti koulutusta talousarviotukeen liittyvien erityiskysymysten alalla (julkistalouden hallinnointi, makrotalous, suorituskyvyn mittaaminen, alakohtaiset kurssit jne.).*

Taulukko 1 – Komission hallinnoimien EKR:jen varojen käyttö 31. joulukuuta 2007

(miljoonaa euroa)

	Tilanne vuoden 2006 lopussa		Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2007				Tilanne vuoden 2007 lopussa				
	Kokonais- määrä	Toteutumis- aste ⁽²⁾	7. EKR	8. EKR	9. EKR	Kokonais- määrä	7. EKR	8. EKR	9. EKR	Kokonais- määrä	Toteutumis- aste ⁽²⁾
A — VARAT ⁽¹⁾	37 269,8		– 71,9	– 211,0	341,8	58,8	10 583,0	10 839,3	15 906,4	37 328,7	
B — KÄYTTÖ ⁽³⁾											
1. Rahoitussitoumukset	34 107,2	91,5 %	– 71,9	– 211,0	3 455,1	3 172,2	10 583,0	10 839,3	15 857,1	37 279,4	99,9 %
2. Yksittäiset oikeudelliset sitoumukset	28 699,1	77,0 %	– 5,5	35,0	3 317,3	3 346,9	10 517,2	10 484,6	11 044,2	32 046,0	85,8 %
3. Maksut	23 826,0	63,9 %	96,7	483,4	2 293,9	2 874,0	10 340,8	9 605,5	6 753,7	26 700,0	71,5 %
C — MAKSATTAMATTA (B1–B3)	10 281,2	27,6 %					242,2	1 233,8	9 103,4	10 579,4	28,3 %
D — KÄYTETTÄVISSÄ OLEVAT VARAT (A–B1)	3 162,6	8,5 %					0,0	0,0	49,3	49,3	0,1 %

⁽¹⁾ 7., 8. ja 9. EKR:n alkuperäiset määrärahat, korot, muut varat ja siirrot edeltävistä EKR:ista.⁽²⁾ Prosentuaalisena osuutena varoista.⁽³⁾ Yhdeksättä EKR:oa koskevat määrät sisältävät jäsenvaltioiden vapaaehtoiset maksut Afrikan rauhanrahastolle (rahoitussitoumukset: 39,1; yksittäiset oikeudelliset sitoumukset: 37,0; maksut: 29,2).

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin EKR:jen rahoituksen toteutumisselvitysten ja 31. joulukuuta 2007 päivättyjen tilinpäätösten perusteella.

Taulukko 2 – Rahoituksen toteutuminen varainhoitovuosina 2003–2007

(miljoonaa euroa)

	2003	2004	2005	2006	2007
1. Rahoitussitoumukset	3 395,8	2 375,2	3 035,1	2 718,7	3 172,2
2. Yksittäiset oikeudelliset sitoumukset	2 742,7	2 746,3	2 652,0	3 072,6	3 346,9
3. Maksut	2 179,5	2 197,8	2 489,1	2 761,9	2 874,0

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin EKR:jen rahoituksen toteutumisselvitysten ja 31. joulukuuta 2007 päivättyjen tilinpäätösten perusteella.

Taulukko 3 – Valvontajärjestelmien arviointi

Valvontajärjestelmä	Keskeinen sisäisen valvonnan menettely								Yleisarvio
	Ennen tapahtumien hyväksyntää suoritettut tarkastukset	Seurantakäynnit		Jälkitarkastukset	Ulkoiset tarkastukset				Sisäinen tarkastus
		Laatu	Määrä		Laatu	Määrä/ tarkastussuunnitelman toteuttaminen	Yksittäisten tarkastushavaintojen seuranta / tehokkaat takaisinperintämenettelyt	Keskushallinnon suorittama lähetystöjen aloitteesta toimitettujen tarkastusten kokonaisvaltainen valvonta	
EuropeAidin keskushallinto									
Lähetystöt		e.t.	e.t.	e.t.				e.t.	

Värikoodit:

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e.t.	Ei tietoa: ei sovellettavissa tai ei arvioitu

Tapahtumatarkastusten tulokset

	Hankkeisiin liittyvät maksut	Talousarviotuen maksut
Otokseen perustuva arvio virheitä sisältävien tapahtumien osuudesta	30 prosenttia	30 prosenttia
Virhetaso	Yli 5 prosenttia	2–5 prosenttia

Taulukko 4 – Tarkastuslausuman keskeisten huomautusten seuranta

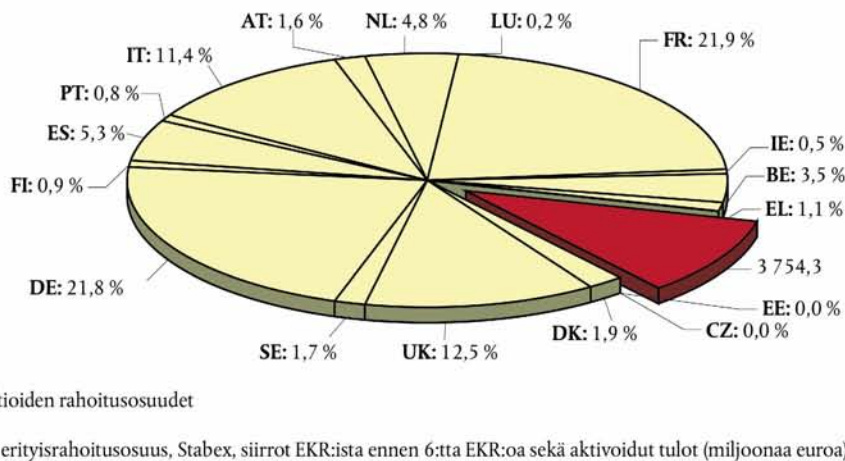
	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
1	Olisi laadittava valvontastrategia, joka otetaan käyttöön vuoden 2007 loppuun mennessä. Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin todennut, siinä olisi asetettava selvät ja yhdenmukaiset tavoitteet, varmistettava toimien koordinointi ja määritettävä toteutettavien tarkastusten tyyppi ja intensiteetti. Olisi siis löydettävä tasapaino valvontatoimiin liittyvien menojen ja niiden mukanaan tuomien etujen välille ja ottaa samalla huomioon tilien perustana olevissa toiminna esiintyvien virheiden hyväksyttävä riskitaso. Valvontastrategian olisi sisällettävä hyvin jäsenelty ja dokumentoitu riskianalyysi, johon myös lähetystöt osallistuvat täysimääräisesti virallisen käytännön mukaisesti. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 54 a).	EuropeAid on vahvistanut yleisen valvontastrategiansa ja sisällyttänyt strategian pääjohtajansa toimintakertomukseen. Strategian yhteydessä kuvataan eri hallinnointimuotojen valvontamenettelyjä. Tiettyihin tärkeisiin osa-alueisiin liittyy epäselvyyttä etenkin seuraavilta osin: tiettyjen tarkastusten sisältö, ennakko- ja jälkitarkastusten välinen koordinointi sekä keskeiset indikaattorit, jotka tukevat pääjohtajan saamaa yleistä varmuutta.	EuropeAidin valvontastrategian pitäisi kattaa seuraavat osa-alueet: keskeiset indikaattorit, jotka tukevat pääjohtajan saamaa yleistä varmuutta, tiettyjen tarkastusten sisältö, ennakko- ja jälkitarkastusten välinen koordinointi sekä tarvittavat henkilöstöresurssit. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 a)	EuropeAid on sitoutunut parantamaan kyseisten osa-alueiden kuvausta valvontastrategiaansa.
2	Työohjelmien kautta rahoitettavien hankkeiden hallinnointia olisi tuettava enemmän. Tämä tarkoittaa sitä, että lähetystöjen henkilöstön olisi oltava enemmän läsnä kentällä kirjanpitojärjestelmien ja koulutuksen tukena. Seuranta olisi myös helpompaa ja tarvittaessa edunsaajien täytäntöönpanemien valvontajärjestelmien laatu paranisi, jos tarkastuksia toimitettaisiin enemmän hankkeiden täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 54 b)	EuropeAid on jatkanut toimiaan, joiden avulla se pyrkii parantamaan työsuunnitelmien kautta hallinnoitavien hankkeiden laatua. EuropeAid laati uuden käytännön oppaan ja AKT-maissa järjestetään säännöllisesti koulutuskursseja.	Täytäntöönpanosta vastaavien elinten hallinnointia olisi tuettava paremmin. Lähetystöjen henkilöstön pitäisi olla enemmän läsnä kentällä, kirjanpitojärjestelmiä olisi tuettava ja olisi järjestettävä etenkin työsuunnitelmien avulla toteutettaviin hankkeisiin liittyvää koulutusta. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 c)	EuropeAid aikoo kehittää erilaisia välineitä täytäntöönpanosta vastaavien elinten hallinnoinnin parantamiseksi, ja se laatii uudet toimeksiantojen kuvaukset uusien työsuunnitelmien tarkastuksia varten.
3	Maksujen hyväksymistä edeltävissä lähetystöjen toimittamissa tarkastuksissa olisi maksupyynnöt tutkittava tarkemmin ja olisi painotettava entistä enemmän maksujen todenmukaisuutta, tukikelpoisuutta ja oikeellisuutta. Sopimuksen täytäntöönpanon valvojien työn laatua olisi valvottava paremmin. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 54 c)	EuropeAid ei toteuttanut erityisiä toimia. Tilintarkastustuomioistuin toimittamassa yksittäisten maksujen tarkastuksessa havaittu virhemäärä vahvistaa huomautuksen, jonka mukaan lähetystöjen suorittamaa varainhoidon valvontaa on lujitettava.	Maksujen hyväksymistä edeltävissä lähetystöjen toimittamissa tarkastuksissa olisi maksupyynnöt tutkittava tarkemmin ja olisi painotettava entistä enemmän maksujen todenmukaisuutta, tukikelpoisuutta ja oikeellisuutta. Sopimuksen täytäntöönpanon valvojien ja tarkastajien työn laatua olisi valvottava paremmin. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 d)	Komissio tiedostaa tarpeen parantaa tiettyjen sopimuslajien täytäntöönpanon valvontaa. Se aikoo tutkia, voisiko se ottaa käyttöön järjestelmän, jolla varmistettaisiin, että valvojien suorittamien valvontatoimien laatu vastaa tapahtumien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevia vaatimuksia. Se palauttaa tulojen ja menojen hyväksyjien mieleen ennakkotarkastusten periaatteet.
4	Ulkoisten tarkastajien toimittamien tarkastusten laatua olisi kehitettävä varmistamalla, että uusissa toimeksiantojen kuvauksissa määritellään selkeästi tarkastuksen tavoite, sovellettava olennaisuustaso, otanta ja toimitettavien tarkastusmenettelyjen luonne sekä annetaan virheiden käsittelyä ja päätelmien esittämistä koskevat ohjeet. Näitä vakioituja toimeksiantojen kuvauksia olisi sovellettava kaikkiin lähetystöjen aloitteesta toimitettaviin ulkoisiin tarkastuksiin. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 54 d)	EuropeAid julkaisi lokakuussa 2007 kaikkiin tarkastuksiin sovellettavat uudet toimeksiantojen kuvaukset. Niiden vaikutus ei ole vasta hiljattain tapahtuneen käyttöönoton takia vielä arvioitavissa, mutta on havaittavissa myönteisiä merkkejä siitä, että uudet kuvaukset yhdenmukaistavat tarkastajien raportointia etenkin esitettävän tarkastuslausuman muodon ja sovellettavan olennaisuustason osalta.	Toteutetut toimet ovat tyydyttäviä.	
5	Lähetystöjen organisoimaa ulkoisten tarkastusten keskitettyä seurantaa olisi parannettava, jotta tulokset voitaisiin välittää tehokkaasti tiedoksi kaikille asianomaisille hallinnon tasoille. Tätä olisi edistettävä ottamalla käyttöön vuoden 2007 loppuun mennessä hallintojärjestelmä, jonka avulla tarkastusprosessista saadaan tietoja ja jonka avulla relevantit tarkastustulokset ovat helpommin saatavilla. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 54 e)	CRIS-Audit-tietojärjestelmään on tehty muutoksia; tavoitteena on helpottaa järjestelmän käyttöä, joka tuli pakolliseksi tammikuussa 2008. Tietty järjestelmän hienosäätö on yhä tarpeen, jotta voidaan arvioida, kuinka hyvin tarkastukset kattavat menot ja kuinka järjestelmää käytetään tarkastushavaintojen ja -suositusten keraamiseen ja analysointiin ja niiden perusteella toimimiseen.	Tarkastusten kattavuutta ja tuloksia pitäisi voida seurata CRIS-Audit-hallintotietojärjestelmän täytäntöönpanon myötä. Laadulliset tiedot suosituksista ja havaintojen perusteella tarpeen olevista parannuksista ovat olennaisia, jotta voidaan varmistaa, että toimeksiannettujen tarkastusten perimmäiset tavoitteet saavutetaan. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 e)	Uuden CRIS-Audit-tarkastusohjelman käyttöönotto 1. tammikuuta 2008 helpottaa tarkastuksen kattavuuden laskentaa ja tarkastuksen tulosten typologista analysointia kytkemällä tarkastettavan sopimuksen määrän tarkastettavaan määrään. Komissio pitää tilintarkastustuomioistuimen suositusta hyvänä ja aikoo koota ja analysoida tarkastusten tulokset vuosittain oppiakseen niistä ja tehdäkseen tarvittavia parannuksia.

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
6	EuropeAidin keskushallinnon suorittamia lähetystöjen tarkastuksia olisi tehostettava tarkastuskäyntejä lisäämällä. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 54 f)	Tarkastuskäynnit on suunniteltu hyvin ja niiden avulla voidaan esittää käytännön suosituksia valvontajärjestelmien parantamisesta. Tarkastuskäyntien lukumäärää ei ole kuitenkaan lisätty.	Seurantakäyntien määrää olisi lisättävä. Käyntien yhteydessä tarkastusten painopisteenä olisi edelleen pidettävä valvontajärjestelmien rakenteen ja toiminnan tarkastamista. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 g)	Seurantakäynteihin sovellettava vakiomenettely vahvistettiin maaliskuussa 2008, ja näiden käyntien määrää aiotaan lisätä vuonna 2008.
7	Koska asiakirjatarkastukset ovat sisällöltään kapea-alaisia, ne voivat osaltaan antaa ainoastaan rajallisen varmuuden järjestelmistä ja menettelyistä sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Lisäksi ne toteutetaan pitkällä viipeellä. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohdat 33 ja 42)	Tapahtumien jälkিতarkastusten ulkopuolelle jäävät yhä oikeudellisiin sitoumuksiin liittyvät näkökohdat, eivätkä ne kata myöskään työohjelmia koskeviin menoihin liittyviä yksityiskohtaisia tositteita.	Todentavaa aineistoa olisi tutkittava paremmin tapahtumien jälkিতarkastuksissa, jotta voidaan varmistaa, ettei tapahtumiin liity tukikelpoisuutta ja tosiasiallisuutta koskevia virheitä, ja tarkistaa, että ennen maksujen hyväksymistä suoritettut tarkastukset olivat riittäviä. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 f)	Komissio pyrkii jatkuvasti parantamaan järjestelmäänsä, ja se aikoo kiinnittää erityistä huomiota työsuunnitelmien todentavan aineiston yksityiskohtaisuuteen.
8	Cotonoun sopimuksen noudattamista olisi arvioitava perusvaatimusten kannalta; eräs tällainen perusvaatimus on esimerkiksi oikeaan aikaan julkaistujen ja tarkastettujen tilinpäätösten saatavuus. Päätelmien selkeä, virallinen esittäminen edellyttää, että "dynaamisen tulkintatavan" parametreja on täsmennettävä; tämä mahdollistaisi maksuspäätösten asianmukaisuuden arvioinnin. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 55 a)	EuropeAid ei määrittänyt perusvaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että viidessä 15 tarkastetusta sitoumuksesta AKT-maille on annettu talousarviotukea, vaikka julkisten menojen hallinnointi ei tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan ole riittävän avointa, vastuullista ja tehokasta. Tarkastuksessa yksilöityjen tapausten kohdalla ilmeni, että komission Cotonoun sopimuksen talousarviotuen ehtoihin tarmokkaasti soveltama dynaaminen tulkintatapa muodostaa erittäin korkean fidusiarisen riskin.	Cotonoun sopimuksen noudattamista olisi arvioitava perusvaatimusten kannalta; eräs tällainen perusvaatimus on esimerkiksi oikeaan aikaan julkaistujen ja tarkastettujen tilinpäätösten saatavuus. Perusvaatimukset on täytettävä ennen talousarviotuen myöntämistä. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 56 a) EuropeAidin pitäisi varmistaa ennen talousarviotukiohjelman aloittamista, että julkistalouden hallinnointia on arvioitu selkeästi ja kattavasti, ja että tuen vastaanottajamaalla on uskottava ja relevantti uudistusohjelma, joka kohdistuu kaikkiin merkittäviin puutteisiin ennakoidun ajan kuluessa. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 56 d)	Komissio sovelsi edelleen keväällä 2007 dynaamista lähestymistapaa, jota se pitää tarkoituksenmukaisena. Komissio varmistaa jatkossakin ennen talousarviotukiohjelman aloittamista, että julkistalouden hallinnointi on arvioitu, mieluiten PEFA:n puitteissa, ja että tuen vastaanottajamaalla on realistinen ja asianmukainen uudistusohjelma, joka kohdistuu kaikkiin merkittäviin puutteisiin ennakoidun ajan kuluessa. Tämä edellyttää Cotonoun sopimuksen ehtojen dynaamisen tulkinnan tiukkaa soveltamista ja komission kehitystavoitteiden mukaisesti riskinhallintaa. Komissio on eri mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa asianomaisista viidestä sitoumuksesta.
9	Jotta komissio esittäisi päätelmänsä jäsennellysti, sen olisi varmistettava, että maksuspäätösten perustana käytetyt tiedot pohjautuvat jo tapahtuneiden seikkojen mittaamiseen eivätkä tulevaisuuden ennusteisiin. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 55 b)	Vuotta 2007 koskeneessa tarkastuksessa kävi ilmi, että huomattavan useissa tapauksissa komissio ei osoittanut jäsennellysti ja vakiomuotoisesti Cotonoun sopimuksen noudattamista julkistalouden hallinnoinnin osalta. Osa tapauksista selittyi sillä, että käytetyt tiedot pohjautuvat jo tapahtuneiden seikkojen mittaamiseen eivätkä tulevaisuuden ennusteisiin, sekä sillä, että indikaattoreita on arvioitu virheellisesti.	Jotta komissio voisi esittää julkistalouden hallinnoinnin edistymistä koskevat päätelmänsä jäsennellysti, sen olisi varmistettava, että maksuspäätösten perustana käytetyt tiedot ovat luotettavia ja pohjautuvat jo tapahtuneiden seikkojen mittaamiseen eivätkä tulevaisuuden ennusteisiin. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 56 c)	Komissio ottaa tukikelpoisuuden arvioinnissa huomioon aiemmat suoritukset ja tulevaisuuteen suuntautuvat sitoumukset. Komissio kuitenkin myös myöntää, että maksusten arvioinnissa painopisteen tulisi olla todistetuissa saavutuksissa.
10	Käytettävien indikaattoreiden avulla olisi tarvittaessa saatava selkeää näyttöä julkistalouden hallinnoinnissa tapahtuneesta edistyksestä. Tämä saataisiin aikaan yksittäisiä tilanteita mittaavista tulosindikaattoreista eroavilla indikaattoreilla, joita voidaan mitata ajan mittaan ja joiden kausittainen vertailu on mahdollista. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 55 c)	Toimitetussa tarkastuksessa havaittiin, että julkistalouden hallinnoinnin puutteita ei usein ollut analysoitu selkeästi ohjelman alussa eikä julkistalouden hallinnoinnin edistymisen mittaamiseen sovellettu jäsennellytä lähestymistapaa. Tämä vaikeuttaa edistymisen perusteellista ja objektiivista arviointia.	Käytettävien tulosindikaattoreiden avulla olisi tarvittaessa saatava selkeää näyttöä julkistalouden hallinnoinnissa tapahtuneesta edistyksestä. Tämä saataisiin aikaan lujittamalla ajan mittaan saavutettavaa edistystä mittaavia tulosindikaattoreita yhdessä kausittaisen vertailun mahdollistavien prosessia kuvaavien indikaattoreiden kanssa. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 56 b)	Julkistalouden hallinnoinnin alalla tulosindikaattoreiden määrittelemine on vaikeampaa ja monimutkaisempaa kuin muilla aloilla. Komissio kuitenkin suosii – silloin kun se on mahdollista – tulosindikaattoreiden käyttöä uudistusten vaikutusten mittaamisessa, mutta se käyttää myös prosessi-indikaattoreita ja -mittareita uudistusohjelmien täytäntöönpanon edistymisen seurannassa.

**Seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen EKR:n konsolidoitua tilannetta
31. päivästä joulukuuta 2007 kuvaavat kaaviot**

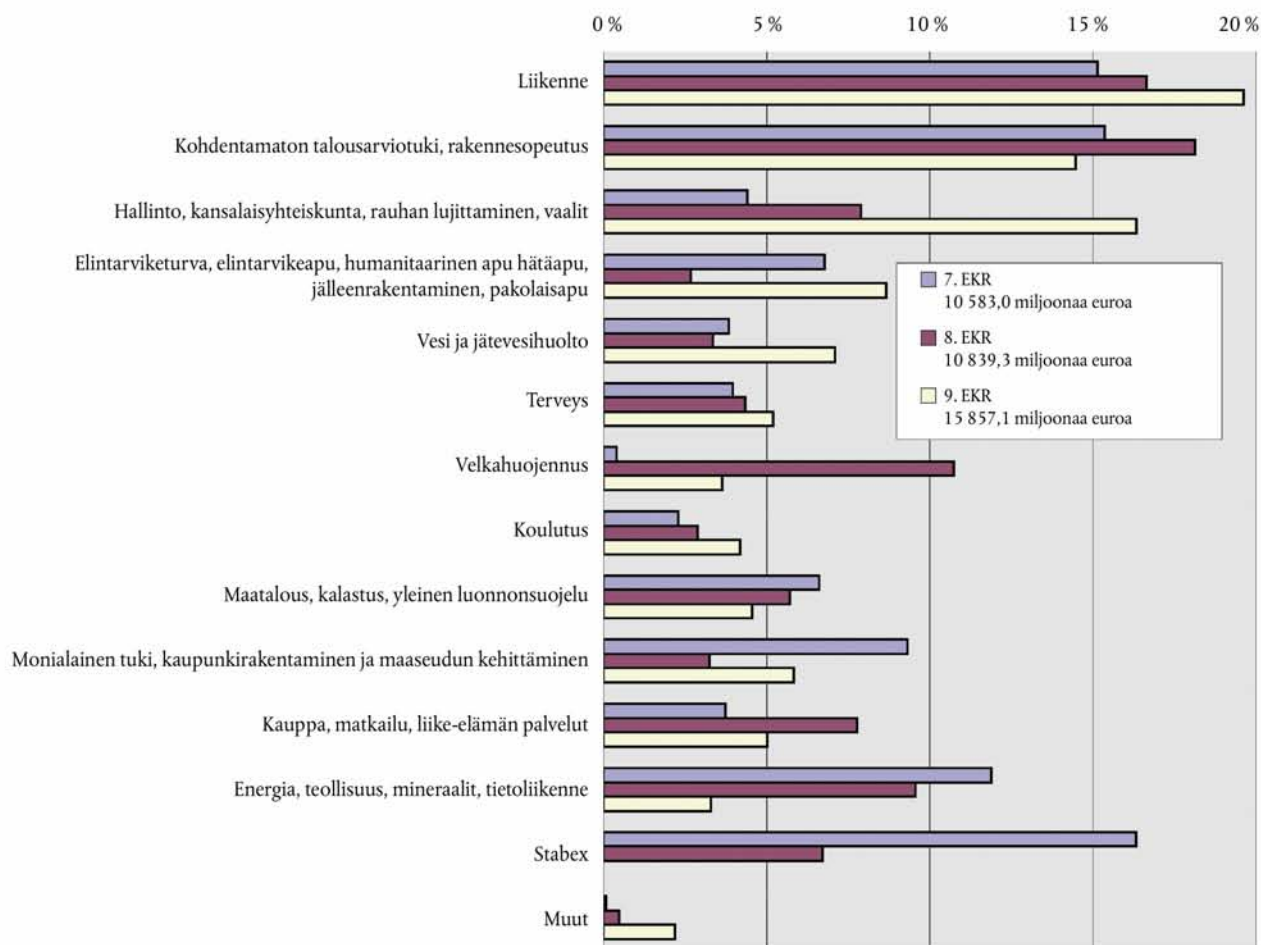
Kaavio I: Varat

Yhteensä = 37 328,65 miljoonaa euroa ⁽¹⁾



Kaavio II: Päätökset

Yhteensä = 37 279,4 miljoonaa euroa ⁽¹⁾



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin kirjanpitojärjestelmästä saatujen tietojen perusteella.

⁽¹⁾ Varojen (37 328,65 miljoonaa euroa) ja päätösten (37 279,37 miljoonaa euroa) välinen ero vastaa osoittamatta olevien käytettävissä olevien määrärahojen määrää (49,28 miljoonaa euroa).