

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 kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) 215/2008 139 ja 156 artiklan mukaisesti

Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin on 24. syyskuuta 2009 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET**varainhoitovuodelta 2008**

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

(2009/C 269/01)

SISÄLLYS

	Sivu
Yleinen johdanto	7
1. luku — Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	9
2. luku — Komission sisäinen valvonta	37
3. luku — Budjettihallinto	63
4. luku — Tulot	71
5. luku — Maatalous ja luonnonvarat	87
6. luku — Koheesiopolitiikan alat	121
7. luku — Tutkimus, energia ja liikenne	139
8. luku — Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat	157
9. luku — Koulutus ja kansalaisuus	175
10. luku — Talous- ja rahoitusasiat	193
11. luku — Hallintomenot ja muut menot	213
Liite I — Euroopan unionin talousarvioon liittyviä taustatietoja	231
Liite II — Edellisen vuosikertomuksen jälkeen julkaistut erityiskertomukset	255

JOHDANTO

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

0.2. Tämä varainhoitovuotta 2008 koskeva asiakirja sisältää tilintarkastustuomioistuimen 32. 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. Komission pääluokkaan kuuluvat menot on jaettu talousarviossa 23 osastoon, jotka kattavat eri toimintalohkot. Euroopan unionin toimintaa suunnitellaan ja kirjataan toimintalohkojen pohjalta, ja kunkin toimintalohkon vastuuhenkilöt ovat tilivelvollisia EU-varojen hallinnoinnista omalla toiminnan-alallaan. EU:n varainkäyttöä suunnitellaan seitsemän vuoden jaksoina ns. rahoituskehyksissä, jotka on jaettu kuuteen eri otsakkeeseen. Toimintalohkot liittyvät yleensä yksittäisiin otsakkeisiin, mutta jotkin niistä kuuluvat useaan otsakkeeseen. Tilintarkastustuomioistuimen kertomus on laadittu toimintalohkoryhmittäin, kuten **taulukossa 1.2** tuodaan esille (23 menoja koskevaa osastoa, 1 tuloja koskeva osasto ja 9 hallintomenoja koskevaa pääluokkaa). Toimintalohkoryhmät vastaavat joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta paljolti vuosien 2007–2013 rahoituskehysten otsakkeita.

0.5. Kertomuksen ensimmäisessä luvussa annetaan tarkastuslausuma ja esitetään sen perustana olevat tiedot. Toisessa luvussa käsitellään komission sisäisen valvonnan järjestelmää ja kolmannessa luvussa komission budjettihallintoa vuonna 2008. Lukuihin 4–11 sisältyvissä erityisarvioissa esitetään yksityiskohtaiset tarkastushavainnot yhteisön tuloista ja eri menoaloista.

0.6. Erityisarviot perustuvat pääasiassa tilintarkastustuomioistuimen toimittamista tapahtumien laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastuksista saatuihin tuloksiin sekä tulojen ja menojen hallinnointiin käytettävien, keskeisten valvontajärjestelmien toiminnan arviointiin. Tehdyt päätelmät muodostavat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman perustan.

ENSIMMÄINEN LUKU

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle	I–XIII
Lausuma tilien luotettavuudesta	VII–VIII
Lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta	IX–XIII
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	1.1–1.49
Johdanto	1.1–1.3
Tilien luotettavuus	1.4–1.19
Taustatietoja	1.4–1.5
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	1.6
Suoriteperusteisen kirjanpidon lujittaminen	1.7–1.11
Konsolidoitu tilinpäätös 31. päivästä joulukuuta 2008	1.12–1.15
Muita näkökohtia	1.16–1.18
Päätelmä	1.19
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	1.20–1.49
Tarkastuslausuman (DAS) yhteydessä esitettävien erityisarvioiden rakenne	1.20
Tarkastuslausumaan perustuva lähestymistapa	1.21–1.31
Yleiskatsaus varainhoitovuoden 2008 tarkastustuloksiin	1.32–1.38
Puutteiden korjaaminen	1.39–1.49

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

I. Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut perustamissopimuksen 248 artiklan mukaisesti

- a) "Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen", joka sisältää "konsolidoidun tilinpäätöksen" ⁽¹⁾ ja "konsolidoidun selvityksen talousarvion toteuttamisesta" ⁽²⁾ 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta
- b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden.

Johdon vastuu

II. Perustamissopimuksen 268–280 artiklan ja varainhoitoasetuksen mukaisesti johdon ⁽³⁾ vastuulla on laatia "Euroopan yhteisöjen tilinpäätös" ja varmistaa tilinpäätöstietojen riittävyys sekä 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 ⁽⁴⁾ soveltamiin 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 ⁽⁵⁾ ja elinten ⁽⁶⁾ esittämien tietojen perusteella ja laatinut konsolidoituun tilinpäätökseen liitettävän ilmoituksen, jossa tilinpitäjä muun muassa ilmoittaa saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että tilinpäätös antaa olennaisilta osiltaan oikean ja riittävän kuvan Euroopan yhteisöjen taloudellisesta asemasta.
- b) Tapa, jolla johto hoitaa tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvää vastuutaan, riippuu talousarvion toteuttamistavasta. Suoran keskitetyn hallinnoinnin kohdalla toteuttamistehtävät suoritetaan komission yksiköissä. Yhteisellä hallinnoinnilla tarkoitetaan, että toteuttamistehtäviä on annettu jäsenvaltioiden hoidettavaksi. 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 (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).

⁽¹⁾ "Konsolidoitu tilinpäätös" sisältää taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, laskelman nettovarallisuuden muutoksista ja yhteenvedon merkittävistä tilinpäätöksen laatimisperiaateista sekä muut liitetiedot (segmenttiraportointi mukaan luettuna).

⁽²⁾ "Konsolidoitu selvitys talousarvion toteuttamisesta" sisältää konsolidoidun selvityksen talousarvion toteuttamisesta, yhteenvedon budjettiperiaateista ja muut liitetiedot.

⁽³⁾ Euroopan unionin toimielinten ja muiden elinten tasolla johtoon kuuluvat toimielinten jäsenet, virastojen johtajat, valtuutetut ja edelleenvaltuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät, tilinpitäjät ja varainhoito-, tarkastus- ja valvontayksiköiden johtohenkilöstö. Jäsenvaltioiden ja edunsaaja-valtioiden tasolla johtoon kuuluvat tulojen ja menojen hyväksyjät, tilinpitäjät ja maksuviranomaisten johtohenkilöstö, todentamisviranomaiset ja täytäntöönpanovirastot.

⁽⁴⁾ Komission tilinpitäjän soveltamat kirjanpitosäännöt perustuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton (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 2008 on laadittu varainhoitoasetuksen mukaisesti komission tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen perusteella (kuten on tehty varainhoitovuodesta 2005 alkaen). Kyseisillä kirjanpitosäännöillä suoriteperusteisia kirjanpidon periaatteita on mukautettu yhteisöjen toimintaympäristöön sopiviksi. "Konsolidoitu selvitys talousarvion toteuttamisesta" laaditaan yhä pääasiallisesti kassatapahtumien perusteella.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Elinten 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 elimen taloudellisesta asemasta (varainhoitoasetuksen 61 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 siten, että sen avulla saadaan kohtuullinen varmuus siitä, että Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksessä ei ole olennaisesti virheellisiä tietoja ja että tilien perustana olevat toimet ovat lailliset ja asianmukaiset.

IV. Tarkastuksen osana toteutettiin menettelyjä, joiden tarkoituksena oli saada todentavaa aineistoa konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyvistä määristä ja tilinpäätöstiedoista ja tilien perustana olevien toimien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tarkastajan tehtävänä on valita sovellettavat menettelyt sekä arvioida kuinka suuri on riski, että konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyy petoksesta tai virheistä johtuvia olennaisesti virheellisiä tietoja tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta Euroopan yhteisöjen lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Kyseisissä riskiarvioinneissa arvioidaan konsolidoidun tilinpäätöksen laatimiseen ja tilinpäätöstietojen riittävyyteen liittyvää sisäistä valvontaa sekä valvontajärjestelmiä, joiden avulla on tarkoitus varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus. Tämän pohjalta suunnitellaan tilanteeseen sopivat tarkastusmenettelyt. Tarkastuksen yhteydessä arvioidaan myös sovellettujen tilinpäätösperiaatteiden ja kirjanpidollisten arvioiden asianmukaisuutta sekä konsolidoidun tilinpäätöksen ja vuotuisten toimintakertomusten yleistä esittämistapaa.

V. "Tulosten" alalla tilintarkastustuomioistuimen tarkastus, joka koskee arvonlisäveroon (alv) ja bruttokansantuloon (BKTL) perustuvia omia varoja, alkaa makroekonomisista aggregaateista, jotka komissio saa jäsenvaltioilta. Tämän jälkeen tilintarkastustuomioistuin arvioi komission järjestelmät, joiden avulla näitä tietoja käsitellään kunnes ne sisällytetään lopullisiin tileihin ja jäsenvaltioiden maksuosuudet on saatu. Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii tulliviranomaisten tilit ja analysoi tullivalvonnan alaisen maksuvirran siihen saakka, kunnes asianomaiset määrät on kirjattu lopullisiin tileihin ja komissio on vastaanottanut ne.

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

Lausuma tilien luotettavuudesta

VII. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan yhteisöjen lopullinen tilinpäätös antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot yhteisöjen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2008 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja komission tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

VIII. Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa VII ilmaistua kantaa tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että kirjanpitojärjestelmissä esiintyvät puutteet, jotka osittain johtuvat säännösten ja rahoituskehyksen monimutkaisuudesta, heikentävät yhä taloudellisten tietojen laatua tietyissä komission pääosastoissa (etenkin ennakkomaksujen, niihin liittyvän kirjanpidollisen jaksotuksen ja laskujen/menoilmoitusten osalta) sekä lisäksi Euroopan satelliittiohjelman Galileon käyttöomaisuuden kohdalla.

Lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että "tulot", sitoumukset kaikissa toimintalohkoryhmissä sekä toimintalohkoryhmien "koulutus ja kansalaisuus" ja "hallintomenot ja muut menot" tilien perustana olevat maksut 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta ovat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

X. Tilintarkastustuomioistuin näkemyksen mukaan:

- a) "Maatalouden ja luonnonvarojen" toimintalohkoryhmän (maaseudun kehittämistä lukuun ottamatta) tilien perustana olevat maksut 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta olivat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset. Tässä toimintalohkoryhmässä sovellettu yhdenmukainen hallinto- ja valvontajärjestelmä on edelleen yleisesti ottaen vaikuttava. Tietyillä aloilla, kuten maaseudun kehittämisen kohdalla, on vielä ratkaistava eräitä ongelmia, jotta sääntöjenvastaisten menojen riskiä saadaan lievennettyä.
- b) "Talous- ja rahoitusasioiden" toimintalohkoryhmän (kuudennen tutkimuksen ja teknologian puiteohjelman menoja lukuun ottamatta) tilien perustana olevat maksut 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta olivat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset. Tähän toimintalohkoryhmään kuuluvassa yritystoiminnan toimintolohkossa valvontajärjestelmillä kyetään estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan virheitä vain osittain vaikuttavasti, mikä johtuu etenkin kuudenteen puiteohjelmaan liittyvistä puutteista.

XI. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan virhetaso oli olennainen toimintalohkoryhmien "koheesiopolitiikka", "tutkimus, energia ja liikenne" sekä "yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat" tilien perustana olevissa maksuissa 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta, joskin vaihtelevassa määrin. Edellä mainituissa toimintalohkoryhmissä (koheesiopolitiikkaa lukuun ottamatta) valvontajärjestelmillä estettiin tai havaittiin ja korjattiin osittain vaikuttavasti liian suurena ilmoitettujen tai tukeen oikeuttamattomien menojen korvaaminen. "Koheesiopolitiikan" toimintalohkoryhmän tapauksessa jäsenvaltioiden järjestelmät, joilla oikaistaan kansallisen valvonnan yhteydessä havaitut virheet, olivat useimmiten ainakin osittain vaikuttavia.

XII. Tilintarkastustuomioistuin toistaa näkemyksensä, jonka mukaan oikeudellisten vaatimusten (kuten tukikelpoisuusvaatimusten) monimutkaisuus tai epäselvyys vaikuttaa merkittävästi menojen perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen toimintalohkoissa "maatalous ja luonnonvarat" (etenkin maaseudun kehittämisen kohdalla), "koheesiopolitiikka", "tutkimus, energia ja liikenne" sekä "talous- ja rahoitusasiat" (etenkin kuudennen puiteohjelman menojen tapauksessa).

XIII. 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 yhdenmukaisia tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kanssa. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että komissio ei pysty vielä osoittamaan, että sen valvontajärjestelmien parantamistoimilla olisi vaikuttavalla tavalla lievennetty virheriskiä kohdissa X ja XI mainittujen toimintalohkoryhmien ja toimintojen kohdalla.

24. syyskuuta 2009

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, kuinka asianmukaisesti tulot, menot, varat ja velat on kirjattu ja antaako tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan yhteisöjen taloudellisesta asemasta 31. päivästä joulukuuta 2008 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta (ks. kohdat 1.4–1.18).

1.3. Varainhoitovuoden 2008 tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen ⁽⁷⁾ 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 mukaisia ja oikein laskettu (ks. kohdat 1.20–1.49 yleisten näkökohtien osalta ja luvut 2 ja 4–11. yksityiskohtien osalta).

⁽⁷⁾ Ilmaisuihin "tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus" on tässä luvussa tiivistetty muotoon "toimien laillisuus ja asianmukaisuus".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilien luotettavuus***Taustatietoja***

1.4. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöstä, jonka komission tilinpitäjä on laatinut ja komissio hyväksynyt 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen 129 artiklan mukaisesti ⁽⁸⁾ ja jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 29. heinäkuuta 2009. Tilinpäätös koostuu "konsolidoidusta tilinpäätöksestä", sekä "talousarvion toteuttamista koskevasta yhteenvedosta". "Konsolidoitu tilinpäätös" sisältää muun muassa taseen, josta käyvät ilmi varainhoitovuoden lopussa olleet varat ja velat, sekä tuloslaskelman. "Talousarvion toteuttamista koskeva yhteenvedo" kattaa puolestaan varainhoitovuoden tulot ja menot.

1.5. Komission tilinpitäjä toimitti tilintarkastustuomioistuimelle johdon antamat tiedot sisältävän kirjeen, jossa vahvistettiin, että konsolidoitu tilinpäätös on kattava ja luotettava (ks. kuitenkin kohta 1.9) ja että suurin osa komission paikallisista järjestelmistä on hyväksytty (ks. kohdat 1.10).

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

1.6. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi varainhoitovuoden 2008 tilejä koskevassa tarkastuksessaan seuraaviin tekijöihin:

- Se arvioi, onko tiettyjen pääosastojen ⁽⁹⁾ ja hajautettujen elimien kirjanpitojärjestelmissä havaittujen puutteiden korjaaminen parantanut tilien luotettavuutta.
- Se tarkasti varainhoitovuoden 2008 tilien luotettavuuden ja etenkin ne osatekijät, joihin se kehotti kiinnittämään huomiota varainhoitovuoden 2007 tileistä antamassaan lausumassa ⁽¹⁰⁾ (ennakkomaksut, niihin liittyvä kirjanpidollinen jaksotus ja laskut/menoilmoitukset sekä Euroopan avaruusjärjestön hallussa olevat Galileo-ohjelmaan liittyvät varat ⁽¹¹⁾).

⁽⁸⁾ 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 kuin se on viimeksi muutettuna 17 päivänä joulukuuta 2007 annetulla asetuksella (EY) N:o 1525/2007 (EUVL L 343, 27.12.2007, s. 9). Asetuksessa säädetään, että lopulliset tilinpäätökset on toimitettava ennen seuraavan varainhoitovuoden heinäkuun 31 päivää.

⁽⁹⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma varainhoitovuodelta 2007, kohta VIII.

⁽¹⁰⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma varainhoitovuodelta 2007, kohta VIII.

⁽¹¹⁾ Galileo-ohjelman tarkoitus on kehittää maailmanlaajuinen satelliitinavigointijärjestelmä ja ylläpitää sen toimintaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suoriteperusteisen kirjanpidon lujittaminen

1.7. Komission tilinpitäjän varainhoitovuonna 2007⁽¹²⁾ käynnistämällä toimenpiteillä, joiden tarkoituksena oli parantaa kirjanpidon valvontaympäristöä yksittäisissä pääosastoissa, oli vaikutusta myös varainhoitovuoteen 2008. Toimenpiteiden avulla on kehitetty edelleen taloudellisen raportoinnin järjestelmää ja kirjanpitojärjestelmiä. Tästä huolimatta järjestelmissä esiintyy yhä joitakin puutteita, jotka on korjattava, jotta voidaan varmistaa kirjanpilotietojen hyvä laatu (ks. kohdat 1.10–1.11).

1.8. **Taulukossa 1.1** on esitetty yhteenveto komission vastauksista varainhoitovuoden 2007 tilien luotettavuutta koskeviin tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin ja muihin tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomiin seikkoihin. Lisäksi taulukko sisältää komission vastauksiin liittyviä tilintarkastustuomioistuimen kommentteja.

Johdon antamat tiedot sisältävässä kirjeessä esiin tuodut konsolidoitua tilinpäätöstä koskevat rajoitteet

1.9. Komission tilinpitäjä korosti antamassaan kirjeessä sitä, että vähemmän kuin puolet EU:n toimielimistä ja virastoista oli omissa vastaavissa kirjeissään antanut kirjanpitojärjestelmiensä hyväksymiseen liittyviä tietoja.

1.7. Komissio on tyytyväinen, että tilintarkastustuomioistuin on antanut tunnustusta saavutetulle edistykselle, ja on sen kanssa samaa mieltä lisäparannusten tarpeesta. Tästä syystä komission tilinpitäjän yksiköt jatkavat esitettyjen ongelmien käsittelyä ja valvovat pääosastojen kirjanpitoa parantaakseen peruskirjanpilotietojen oikeellisuutta. Tähän pyritään esimerkiksi meneillään olevan, kirjanpidon laatua parantavan hankkeen kaltaisin aloittein.

⁽¹²⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 1.10.

Taulukko 1.1 — Varainhoitovuodelta 2007 annetussa tarkastuslausumassa tilien luotettavuudesta esitettyjen varaumien ja joidenkin muiden varainhoitovuotta 2007 koskevassa vuosikertomuksessa esitettyjen huomautusten seuranta

Varainhoitovuodelta 2007 annetussa tarkastuslausumassa esitetyt huomautukset	Komission vastaukset vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2007	Tilanteen kehittyminen vuonna 2008	Komission vastaukset
Tehdyistä parannuksista huolimatta ja osittain säännösten ja varainhoitojärjestelmän monimutkaisuudesta johtuen taloudellisten tietojen laatu saat- taa joissakin komission pääosastoissa edelleen vaarantua kirjanpitojärjestelmien puutteiden vuoksi. Huomautus koskee erityisesti ennakkomaksuja ja niihin liittyvää kirjanpidollista jaksotusta, laskuja/ menoilmoituksia sekä Euroopan avaruusjärjestön Galileo-ohjelmaan liittyviä varoja. Tilanteen johdosta tehtiin joitakin oikaisuja alustavan tilinpäätöksen esittämisen jälkeen.	Komission tilinpitäjä katsoi, että kirjanpitotiedot ovat riittävän tarkat tilinpäätöstä varten. Euroopan avaruusjärjestön hallussa oleviin varoihin liittyy epävarmuustekijöitä ja niiden siirtäminen Euroopan yhteisöille on viivästynyt. Tarkoituksena on kirjata kyseiset varat, kun siirtoa koskevat kysymykset on ratkaistu.	Tietyissä komission pääosastoissa käytettävien kirjanpitojärjestelmien puutteet vaaransivat yhä taloudellisten tietojen laadun erityisesti ennakkomaksujen, niihin liittyvän jaksotuksen ja laskujen/menoilmoitusten osalta. Tämä johti siihen, että alustavan tilinpäätöksen esittämisen jälkeen jouduttiin tekemään vähäinen määrä oikaisuja. Euroopan avaruusjärjestön hallussa olevien varojen osalta voidaan todeta, että ohjelman katsotaan olevan edelleen tutkimusvaiheessa, joten varoja ei ole vielä kirjattu. Komission olisi kuitenkin saatava omaisuusluettelon laatimista varten tarvitsemansa tiedot. Lisäksi komission olisi tarkistettava kirjaamisedellytykset ja arvioitava omaisuuserien arvonnäkökulmasta.	Komission tilinpitäjän yksiköt jatkavat esitettyjen ongelmien käsittelyä ja valvovat pääosastojen kirjanpitoa parantaakseen peruskirjanpitotietojen oikeellisuutta. Komissio tekee parhaillaan yhteistyötä Euroopan avaruusjärjestön (ESA) kanssa varmistaakseen, että Galileo-ohjelmaan liittyvät varat siirretään komissiolle ja merkitään kirjanpitoon oikea-aikaisesti. Galileo-ohjelmaan liittyvien varojen siirron ESA:lta komissiolle odotetaan alkavan aikaisintaan vuoden 2010 lopulla.
Muita varainhoitovuotta 2007 koskevassa vuosikertomuksessa esitettyjä huomautuksia			
Komission tilinpitäjä ei vielä ole pystynyt hyväksymään kahta paikallista järjestelmää eikä hyväksymään ehdotettua kolmatta järjestelmää. Kuten aiempina vuosina, monialaiset ja muut ratkaisematta olevat kysymykset luokiteltiin tärkeiksi.	Työ jatkuu edelleen, jotta kyseisten kahden järjestelmän validointi saataisiin päätökseen. Kolmannen järjestelmän validointia koskeneet ehdot poistettiin vuonna 2008.	Komission tilinpitäjä ei edelleenkään ole voinut hyväksyä yhtä näistä paikallisista järjestelmistä, eikä erästä toista paikallista järjestelmää, joka oli tarkoitus hyväksyä vuonna 2008. Ratkaisematta olevien kysymysten määrä on vähentynyt huomattavasti, mutta jäljellä olevat monialaiset kysymykset ovat luonteeltaan ja merkitykseltään sellaisia, että ne saattavat yhä vaarantaa tilien luotettavuuden.	
Tarkastuksessa havaittiin, että kirjanpitojärjestelmän ennakkomaksuina ja laskuina/menoilmoituksina kirjatuissa määrissä oli virheitä. Kyseisten taseerien kohdalla havaittu virhetaso oli taloudellisen vaikutuksensa puolesta alhainen. Virheiden lukumäärän vuoksi on tärkeää, että peruskirjanpitotietojen oikeellisuutta parannetaan edelleen operatiivisissa pääosastoissa.		Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kyseisten taseerien kohdalla virhetaso oli taloudellisen vaikutuksensa puolesta alhainen. Virheiden lukumäärän vuoksi on kuitenkin yhä tärkeää, että peruskirjanpitotietojen oikeellisuutta parannetaan edelleen operatiivisissa pääosastoissa.	Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen. Sen tilinpitäjän yksiköt jatkavat esitettyjen ongelmien käsittelyä ja valvovat pääosastojen kirjanpitoa parantaakseen peruskirjanpitotietojen oikeellisuutta. Tähän pyritään esimerkiksi meneillään olevan, kirjanpidon laatua parantavan hankkeen kaltaisin aloittein.

Varainhoitovuodelta 2007 annetussa tarkastuslausumassa esitetyt huomautukset	Komission vastaukset vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2007	Tilanteen kehittyminen vuonna 2008	Komission vastaukset
Havaituista parannuksista huolimatta tarvitaan lisätoimia, joilla varmistetaan perittäviä määriä koskevien kirjanpilotietojen ja liitetiedoissa esitettyjen tietojen kattavuus ja luotettavuus jäsenvaltioiden tekemien rahoitusoikaisujen sekä myöhemmin suoritettavista maksuista tehtävien vähennysten osalta.	Rakennerahastoja koskevan toimintasuunnitelman perusteella komissio pyrkii parantamaan jäsenvaltioilta saatujen tietojen luotettavuutta ja täydellisyttä muun muassa jäsenvaltioissa paikalla tehtävien tarkastusten avulla. Komissio muutti kirjanpilotjärjestelmiä vuonna 2008 siten, että kaikki määrät, jotka peritään takaisin vähentämällä vastaava määrä myöhemmin suoritettavasta maksusta, voidaan yksilöidä ja selittää.	Komission toimista huolimatta tilinpäätöksen liitetiedoissa ei vielääkään esitetä kattavia ja luotettavia kirjanpilotietoja jäsenvaltioiden tekemistä rahoitusoikaisuksista, etenkin rakennetoimien alalta.	<i>Komissio pyrkii edelleen kehittämään raportointia, jotta kaikki jäsenvaltiot voisivat toimittaa täydellisiä ja luotettavia tietoja.</i>

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Paikallisten varainhoitojärjestelmien hyväksyminen

1.10. Useissa pääosastoissa käytetään omia paikallisia tietoteknisiä järjestelmiä varainhoitoon ja tapahtumien kirjaamiseen keskuskirjanpitojärjestelmään (ABAC) sovellusliittymän kautta. Komission tilinpitäjä on hyväksynyt ⁽¹³⁾ useimmat näitä järjestelmistä. Komission tilinpitäjä yksilöi kuitenkin suosituksissaan joitakin ratkaisematta olevia monialaisia kysymyksiä ⁽¹⁴⁾, jotka ovat luonteeltaan ja merkitykseltään sellaisia, että ne saattavat yhä vaarantaa tilien luotettavuuden ⁽¹⁵⁾.

Jaksotusmenettelyjen (cut-off) kehittäminen

1.11. Jaksottamisella tarkoitetaan menettelyä, joiden avulla määritetään, mihin varainhoitovuoteen yksittäinen tapahtuma pitäisi kirjata. Komission yksiköiden on sovellettava näitä menettelyjä kaikkiin menojaamiin (yli 100 miljardia euroa). Tilintarkastustuomioistuin on kolmen viime vuoden aikana havainnut tilanteen jatkuvasti parantuneen kymmenessä tarkastamassaan pääosastossa ⁽¹⁶⁾, joiden osuus menojaamista on yli 90 prosenttia. On kuitenkin syytä panna merkkeille, että jotkin yksiköt käyttävät kirjanpidollista jaksotusta tilinpäätösmenttelyn yhteydessä virheellisten tilien mukauttamiseen sen sijaan, että ne korjaisivat asianomaiset yksittäiset kirjaukset, jotka niin ollen ovat virheellisiä (on esimerkiksi kirjattu virheellisiä määriä tai kirjaus on tehty kahdesti tai sitä ei ole tehty lainkaan). Tämä voi johtaa virheisiin kirjanpilotiedoissa varainhoitovuoden mitaan (ks. kohdat 1.13–1.15).

1.10. Komission tilinpitäjän yksiköt seuraavat säännöllisesti pääosastojen toimintaa löytääkseen ratkaisuja havaittuihin ongelmiin. Näin ollen ne pystyivät vuonna 2008 toteamaan, että puolet suosituksista oli toteutunut yksiköiden saavuttaman edistysksen ansiosta. Seuranta jatketaan myös vuonna 2009, ja tarkoituksena on toteuttaa entistä useampia esitettyjä suosituksia. Tämän pitäisi parantaa kokonaistilannetta ja pienentää tilien luotettavuuteen liittyvää riskiä.

1.11. Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen. Sen tilinpitäjän yksiköt jatkavat esitettyjen ongelmien käsittelyä ja valvovat pääosastojen kirjanpitoa parantaakseen peruskirjanpilotietojen oikeellisuutta. Tähän pyritään esimerkiksi meneillään olevan, kirjanpidon laatua parantavan hankkeen kaltaisin aloittein.

⁽¹³⁾ Hyväksymättä olivat varainhoitovuoden 2008 lopussa ulkosuhteiden pääosaston sekä oikeuteen, vapauteen ja turvallisuuteen liittyvien asioiden pääosaston paikalliset järjestelmät.

⁽¹⁴⁾ Ratkaisematta olevia kysymyksiä on komission tilinpitäjän kehittämän luokituksen mukaan neljällä eri merkittävyytasolla: ratkaisevan tärkeä – erittäin tärkeä – tärkeä – suotava. Tilinpitäjän vuosien 2005–2007 validointiraporteista kokoamien kysymysten määrä oli laskenut merkittävästi vuoden 2008 mittaan, 161:stä 81:een. Näistä 81 kysymyksestä viittä pidettiin kuitenkin "ratkaisevan tärkeinä" ja 23:a "erittäin tärkeinä".

⁽¹⁵⁾ Kyse on etenkin yleisen tason kysymyksistä, jotka liittyvät jaksotusmenettelyihin, ennakkomaksujen selvittämiseen ja kirjaamiseen, tapahtumien oikea-aikaiseen kirjaamiseen, ABAC-sopimuksiin, varojen hallinnointiin, yksiköiden välisiin eroihin suoriteperusteisen kirjanpidon periaatteiden tuntemuksessa sekä tietojen yhdenmukaisuuteen paikallisten järjestelmien ja ABAC-järjestelmän välillä.

⁽¹⁶⁾ Maatalous ja maaseudun kehittäminen; tietoyhteiskunta ja viestimet; tutkimus; energia ja liikenne; terveys ja kuluttaja-asiat; aluepolitiikka; työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasiat; EuropeAid-yhteistyötoimisto; laajentumisasiat sekä koulutus ja kulttuuri.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Konsolidoitu tilinpäätös 31. päivästä joulukuuta 2008

1.12. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastustyönsä perusteella, että konsolidoidussa tilinpäätöksessä ei esiinny olennaisesti virheellisiä tietoja. Tietyillä osa-alueilla havaittiin kuitenkin joukko huomionarvoisia seikkoja, ja niitä käsitellään seuraavaksi.

*Konsolidoitu tase 31. päivästä joulukuuta 2008***Ennakkomaksut**

1.13. Kirjanpitojärjestelmään kirjatusta ennakkomaksuista poimittiin 80 ennakkomaksun edustava tilastollinen otos. Sitä tarkastaessaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kyseisen tase-erän kohdalla virhetaso oli taloudellisen vaikutuksensa puolesta alhainen. Virheiden lukumäärän vuoksi on kuitenkin tärkeää, että peruskirjanpilotietojen oikeellisuutta parannetaan edelleen operatiivisissa pääosastoissa. Useimmin esiintyi seuraavanlaisia virheitä:

- Kirjaus puuttuu tai on tehty kahdesti tai kirjattu määrä on virheellinen. Nämä virheet korjataan tavallisesti jaksottamisen yhteydessä tehtävin oikaisuin.
- Tapahtuma on kirjattu väärälle pääkirjan tilille.

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

- Jäljellä olevia ennakkomaksuja ei aina selvitetä asianmukaisesti. Useita ennakkomaksuja ei selvitetty lainkaan tai kirjattu määrä oli virheellinen.
- Eri pääosastot selvittävät ennakkomaksut eri menetelmin. Useimmat pääosastot selvittävät ennakkomaksut saadesaan niihin liittyvät menoilmoitukset tai laskut ja tarkastettuaan menojen tukikelpoisuuden, kun taas toiset pääosastot⁽¹⁷⁾ odottavat ohjelman päättymiseen tai jopa lopullisen tarkastuskertomuksen saamiseen saakka. Ennakkomaksujen selvittämismenetelmien erilaisuus ja epätarkoituksenmukaisuus vaikuttavat vuoden lopussa jaksotuksen yhteydessä tehtävien laskelmien tarkkuuteen.

1.13. Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen huomautukset. Sen tilinpitäjän yksiköt jatkavat esitettyjen ongelmien käsitteilyä ja valvovat pääosastojen kirjanpitoa parantaakseen peruskirjanpilotietojen oikeellisuutta. Tähän pyritään esimerkiksi meneillään olevan, kirjanpidon laatua parantavan hankkeen kaltaisin aloittein.

⁽¹⁷⁾ Etenkin tutkimuksen pääosasto tutkimuksen alalla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Muut lyhytaikaiset velat

1.15. Kirjanpitojärjestelmään kirjattuina olevista muista lyhytaikaisista veloista poimittiin 80 laskun/menoilmoituksen edustava tilastollinen otos. Tarkastuksessa havaittiin, että kyseisen tase-erän kohdalla virhetaso oli taloudellisen vaikutuksensa puolesta alhainen. Virheiden lukumäärän vuoksi on kuitenkin tärkeää, että peruskirjanpilotietojen luotettavuutta parannetaan edelleen operatiivisissa pääosastoissa. Suurin osa virheistä johtuu siitä, että laskut on kirjattu niiden saapuessa (ennen kuin tukikelpoisuus on tarkastettu) väärille summille, tai siitä, että virheelliset kirjaukset on oikaistu jaksottamisen yhteydessä.

Muita näkökohtia

Aiheettomien maksujen takaisinperintä

1.16. Tilinpäätöksen liitetiedoissa on tilintarkastustuomioistuimen suosituksesta annettu enemmän tietoja aiheettomien maksujen takaisinperinnästä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoittaa, että komission rahoitusoikaisujen osalta raportoidut luvut ovat luotettavia silloin, kun ne perustuvat komission itsensä toimittamiin tarkastuksiin. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan aina ilmoita komissiolle täydellisiä ja luotettavia tietoja tekemistään rahoitusoikaisuksista (ks. kohta 6.30). Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa on toistuvasti tuotu esiin, että tukeen oikeuttamattomien menojen osuus on suuri. Siksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoissa olisi rakennetoimien osalta esitettävä täydelliset ja luotettavat tiedot jäsenvaltioiden oikaisumekanismeista.

1.17. Tilintarkastustuomioistuin tutki todentamisviranomaisten työtä ja perehtyi vastaavaan komission analyysiin. Tämän perusteella tilintarkastustuomioistuin toistaa epäilevänsä jäsenvaltioista tulevien saatavien luotettavuutta maatalouden alalla (Euroopan maatalouden tukirahaston saatavatilit) ⁽¹⁸⁾. Komissio toi esiin puutteita joka neljännen maksajaviraston ⁽¹⁹⁾ saatavatileissä ja ehdotti noin 25,3 miljoonan euron rahoitusoikaisuja ⁽²⁰⁾. Oikaisut vastaavat noin 1,95 prosenttia niistä 1 295 miljoonasta eurosta, jotka piti periä takaisin varainhoitovuoden 2008 loppuun mennessä. Osuus jää juuri alle kahden prosentin olennaisuusrajan, mutta osoittaa, että Euroopan maatalouden tukirahaston saatavatileihin liittyy kokonaistasolla olennaisen virheen riski (ks. kohta 5.56).

1.15. Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen huomautukset. Sen tilinpitäjän yksiköt jatkavat esitettyjen ongelmien käsitteilyä ja valvovat pääosastojen kirjanpitoa parantaakseen peruskirjanpilotietojen oikeellisuutta. Tähän pyritään esimerkiksi meneillään olevan, kirjanpidon laatua parantavan hankkeen kaltaisin aloittein.

1.16. Komissio on tehnyt paljon työtä yhdenmetyt sisäisen valvonnan kehystä koskevan toimintasuunnitelman puitteissa vahvistaakseen komission roolia rakennetoimien valvonnassa sekä parantaakseen niiden tietojen laatua, joita jäsenvaltiot toimittavat tekemistään rahoitusoikaisuksista. Komissio jatkaa myös raportoinnin kehittämiseksi tekemäänsä työtä, jotta kaikki jäsenvaltiot voisivat toimittaa täydellisiä ja luotettavia tietoja. Katso myös komission vastaus 6.30 kohtaan.

1.17. Komissio on saanut velallisista riittävästi tietoja kirjanpitoa sekä tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten. Taloudellisten vaikutusten ei yhdessäkään tapauksessa todettu olevan merkittäviä koko kirjanpidon (eikä näin myöskään päätöksen) kannalta.

Komissio ehdotti 25,3 miljoonan euron rahoitusoikaisuja niiden tietojen perusteella, joita se oli saanut todentamisviranomaisten toimittamista kertomuksista. Oikaisujen laskenta perustui tiettyjen maksajavirastojen saatavien todennäköisimpiin virhetasoihin (ja virheiden määrään). Saataviin sovelletaan samaa käytäntöä kuin rahastomenojen yksityiskohtaisissa tarkastuksissa havaittuihin virheisiin (ja niiden mahdolliseen korjaamiseen).

Rahoitusta koskeviin virheisiin liittyvät määrät peritään takaisin tilien tavanomaisen tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

⁽¹⁸⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 5.61, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 5.44.

⁽¹⁹⁾ Asetuksen (EY) N:o 885/2006 (EUVL L 171, 23.6.2006, s. 90) 10 artiklan mukaisesti komission on toimitettava kyseisille jäsenvaltioille saamiensa tietojen tarkistuksen tulokset.

⁽²⁰⁾ Asetus (EY) N:o 885/2006, 11 artiklan perustuvat rahoitusoikaisut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Anto- ja ottolainaus

1.18. Makrotaloudellisen rahoitustuen sekä maksutase- ja Euratom-lainojen yhteydessä yhteisöt ottavat lainaa pääomamarkkinoilta ja lainaavat varat edunsaajien käytettäväksi samoin ehdoin kuin ovat itse lainaa ottaneet (back-to-back järjestely). Kansainvälisissä tilinpäätösstandardeissa ja EY:n kirjanpitosäännössä nro 11 edellytetään, että tarjotun koron ja markkinakoron erot ilmenevät tileistä. Näin ei kuitenkaan ole tapahtunut. Standardeista poikkeamisen syitä ja vaikutuksia ei ole tuotu riittävällä tavalla esiin yhteisöjen tilinpäätöksen liitetiedoissa.

1.18. Euroopan yhteisöt lainaavat pääomamarkkinoilta lainaksi ottamaansa rahaa samalla korolla jäsenvaltioille ja kolmansille tuensaajille makrotaloudellista rahoitustukea, maksutasetta ja Euratom-lainoja koskevien neuvoston asetusten mukaisesti. Näin pyritään mahdollistamaan tuensaajien hyötyminen yhteisön luottokelpoisuudesta. Näihin peräkkäisiin tapahtumiin ei siis sovelleta markkinakorkoa eikä EY:n kirjanpitosäännön nro 11 mukaista efektiivisen koron menetelmää. Nykyisessä kirjanpitoimenettelyssä otetaan paremmin huomioon lainojen ja lainaksiottamisten erityisluonne ja sisältö (sisältöpainotteisuuden periaate).

Komissio aikoo tilintarkastustuomioistuimen ehdotuksen mukaisesti esittää tarkempia tietoja EY:n vuositilinpäätöksen huomautuksissa ja harkitsee kirjanpitosäännön nro 11 selkiyttämistä, jotta siinä otettaisiin paremmin huomioon kyseisten tapahtumien erityispiirteet.

Päätelmä

1.19. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että esitetyillä huomautuksilla ei ole olennaista vaikutusta tilien luotettavuuteen.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus**Tarkastuslausuman (DAS) yhteydessä esitettävien erityisarvioiden rakenne**

1.20. Tilintarkastustuomioistuin esittää luvuissa 5–11 erityisarvionsa toimintaperusteisen budjetoinnin mukaisista toimintalohkoryhmistä (ks. **taulukko 1.2** Neljännessä luvussa käsitellään tuloja. Kaikkiin erityisarvioihin sisältyy toimintalohkoryhmän esittely, toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta ja järjestelmien vaikuttavuutta koskevia havaintoja ja päätelmiä sekä aiempien huomautusten seurantaan liittyviä huomioita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastuslausumaan perustuva lähestymistapa

1.21. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastamiseen lähestymistapaa, joka koostuu **kahdesta keskeisestä pilarista**: tilintarkastustuomioistuin selvittää tapahtumien suoran testaamisen avulla, kuinka laillisia ja asianmukaisia toimet ovat, sekä arvioi, kuinka vaikuttavasti valvontajärjestelmillä kyetään varmistamaan toimien laillisuus ja asianmukaisuus. Tämän lisäksi tilintarkastustuomioistuin hyödyntää muiden tarkastajien työhön perustuvaa todentavaa aineistoa (kun relevanttia aineistoa on saatavilla) ja analysoi johdon antamia tietoja ⁽²¹⁾.

Miten tilintarkastustuomioistuin testaa tapahtumat?

1.22. Tapahtumatarkastus perustuu **edustavaan tilastolliseen otokseen**, joka on poimittu saatujen tai maksettujen määrien muodostamasta kokonaisjoukosta eli tavallisesti toimintalohkoryhmästä. Testauksen avulla laaditaan tilastollinen arvio siitä, kuinka suuri osa joukon tapahtumista on sääntöjenmukaisia.

1.23. Tilintarkastustuomioistuin määrittää otosten koon **varmuuteen perustuvan mallin** avulla. Malliin kuuluu toimintariskin (tapahtumiin liittyy virheitä) ja valvontariskin (valvontajärjestelmillä ei kyetä estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan näitä virheitä) arvioiminen. Useimmiten tilintarkastustuomioistuin joutuu ensisijaisesti tukeutumaan suoraan testaamiseen, sillä valvontajärjestelmillä ei saada riittävää varmuutta toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

1.24. Testaamisella tarkoitetaan poimittujen tapahtumien **yksityiskohtaista tarkastamista**, jossa selvitetään, onko tukihakemuksessa olevat määrät tai maksu laskettu oikein ja menoihin sovellettavien sääntöjen ja säännösten mukaisesti. Jos tapahtuman laskelmat ovat virheellisiä tai tapahtuma ei vastaa säännöksiä tai sopimusehtoja, tapahtumassa katsotaan olevan **virhe**. Talousarviotileihin kirjatusta tapahtumasta poimitun otoksensa avulla tilintarkastustuomioistuin jäljittää maksun loppullisen edunsaajan (esimerkiksi viljelijä, kurssinjärjestäjä tai kehitysapuhankkeen edistäjä) tasolle saakka ja tarkastaa tarvittaessa kullakin tasolla, täyttääkö tapahtuma asetetut ehdot.

⁽²¹⁾ Etenkin vuotuisia toimintakertomuksia, komission pääjohtajien lausumia ja niistä laadittua yhteenvetokertomusta.

Taulukko 1.2 — Vuonna 2008 toteutuneet menot vuosikertomuksen lukujen mukaisesti jaoteltuina

(miljoonaa euroa)

Vuoden 2008 budjettinimikkeistön mukaiset pääluokat (päälk) ja osastot (os) ⁽¹⁾ tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen lukujen mukaisesti jaoteltuina		Vuonna 2008 suoritettut maksut ⁽²⁾
Vuosikertomuksen luvut		
	Tulot	53,7 ⁽³⁾
Verotus ja tulliliitto (os 14)		
	Maatalous ja luonnonvarat	55 114,9
Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05) Ympäristö (os 07) Kalatalous ja meriasiat (os 11) Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)		
	Koheesiopolitiikan alat	36 596,9
Työllisyys- ja sosiaaliasiat (os 04) Aluepolitiikka (os 13)		
	Tutkimus, energia ja liikenne	7 516,7
Tutkimus (os 08) Energia ja liikenne (os 06) Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09) Suora tutkimustoiminta (os 10)		
	Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitysyhteistyö ja laajentuminen	6 323,1
Ulkosuhteet (os 19) Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21) Laajentuminen (os 22) Humanitaarinen apu (os 23)		
	Koulutus ja kansalaisuus	1 734,9
Koulutus ja kulttuuri (os 15) Viestintä (os 16) Vapaus, oikeus ja turvallisuus (os 18)		
	Talous- ja rahoitusasiat	621,4
Talous ja rahoitusasiat (os 01) Yritystoiminta (os 02) Kilpailu (os 03) Sisämarkkinat (os 12) Kauppa (os 20)		
	Hallintomenot ja muut menot	8 582,9
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	116 544,5

⁽¹⁾ Niitä yleisen talousarvion pääluokan III osastoja 24-31, jotka liittyvät pääasiassa hallintomenoihin, on käsitelty 11. luvun Euroopan komissiota koskeissa osissa.

⁽²⁾ Hallintomenoja ei ole käsitelty kunkin toimintalohkon yhteydessä, vaan ne esitetään omana otsakkeenaan. Kyseiset määrät eroavat näin ollen luvuissa 4-10 mainituista.

⁽³⁾ Määrä koskee "toimintamenoja" eikä "tulojen" arvoa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi tapahtumatarkastusten tulokset ja esittää ne?

1.25. Tapahtumien virheet johtuvat useista eri syistä, ja virheitä on monenlaisia riippuen rikkomistapauksen luonteesta ja siitä, mitä nimenomaista sääntöä tai sopimusehtoa on rikottu. Virheet saattavat liittyä maksuedellytyksiin tai muihin säännöstenmukaisuustekijöihin.

1.26. Tilintarkastustuomioistuin luokittelee virheet kahden perusteen avulla:

- a) *Virhe joko voidaan tai sitä ei voida ilmaista kvantitatiivisesti* riippuen siitä, onko mahdollista mitata, kuinka suuri osa EU:n talousarviosta suoritetusta maksusta oli virheellinen.
- b) *Virheen luonteen perusteella* seuraavasti: *tukikelpoisuuteen* liittyvä virhe (maksu ei täytä tukikelpoisuutta koskevia sääntöjä), *tosiasiallisuuteen* liittyvä virhe (korvatus kulun tosiasiallisuutta ei ole osoitettu todeksi), *oikeellisuuteen* liittyvä virhe (maksu on laskettu väärin tai sen *oikeellisuutta* ei ole näytetty toteen) ja *muihin säännöstenmukaisuustekijöihin* liittyvä virhe (maksun tukikelpoisuutta ei kuitenkaan kyseenalaisteta).

1.27. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa virheiden **esiintyvyyttä** ilmoittamalla, kuinka suureen osuuteen otoksesta liittyy virheitä (jotka joko voidaan ilmaista tai joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti). Tämä prosenttiosuus kuvastaa sitä, kuinka laajalti toimintalohkoryhmässä kokonaisuutena todennäköisesti on virheitä (ks. kussakin luvussa olevan liitteen 1 ensimmäisen osan kohta 1.3).

1.28. Tilintarkastustuomioistuin arvioi virheiden taloudellisen **vaikutuksen** virhetason avulla. Virhetaso lasketaan ainoastaan kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden perusteella. Tilintarkastustuomioistuin vertaa arvioitua virhetasoa kahden prosentin **olennaisuusrajaan** määrittääkseen – myös muuta todentavaa aineistoa käyttäen – liittyykö menoluokan maksuihin olennaisessa määrin virheitä. Jos virhetaso ei ole olennainen, tilintarkastustuomioistuin antaa huomautuksia sisältämättömän lausuman; jos virhetaso on olennainen, tilintarkastustuomioistuin antaa kielteisen lausuman⁽²²⁾. Tuloksia esitettäessä virhetaso luokitellaan yhteen kolmesta luokasta:

⁽²²⁾ Tilintarkastustuomioistuin voi antaa huomautuksia sisältävän lausuman myös silloin, kun vain pieneen osaan kokonaisjoukosta liittyy olennainen virhetaso.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- a) alle kaksi prosenttia
- b) 2–5 prosenttia
- c) yli viisi prosenttia.

Kyseiset tiedot on esitetty luvuissa 4–11 olevan liitteen 1 ensimmäisessä osassa, ja niitä koskeva yhteenveto on **taulukossa 1.3**.

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi järjestelmiä ja raportoi tuloksista?

1.29. **Valvontajärjestelmät**, joilla hallitaan talousarvioon kohdistuvia riskejä (myös toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta), ovat komission (sekä hajautetun tai yhteisen hallinnoinnin tapauksessa jäsen- ja edunsaajavaltioiden) kehittämiä. Niin ollen keskeisiin tarkastusmenettelyihin kuuluu arvioida, kuinka vaikuttavasti järjestelmillä voidaan varmistaa toimien laillisuus ja asianmukaisuus. Lisäksi tällainen arviointi on erityisen hyödyllistä yksilöitäessä suosituksia järjestelmien parantamista varten.

1.30. Jokaista toimintalohkoryhmää hallinnoidaan lukuisin erillisin järjestelmin, joista kunkin testaamiseen ja arvioimiseen kuluu paljon aikaa. Siksi tilintarkastustuomioistuin tavallisesti poimii järjestelmien joukosta vuosittain otoksen tarkastusta varten. **Järjestelmien arvioinnin** tulokset on esitetty luvuissa 4–11 olevan liitteen 1 toisessa osassa taulukossa ”*Valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio*”. Järjestelmät luokitellaan tapahtumien virheriskin lieventämisen kannalta *vaikuttaviksi, osittain vaikuttaviksi* (tiedetyt puutteet heikentävät järjestelmän toimivuutta) tai *riittämättömiksi* (puutteet ovat laajoja ja haittaavat ratkaisevasti järjestelmän toimivuutta).

1.31. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin antaa valvontajärjestelmistä **yleisarvion** (luvuissa 4–11 olevan liitteen 1 toisessa osassa), jossa on otettu huomioon sekä tarkastukseen valittuja järjestelmiä koskeva arvio että tapahtumatarkastusten tulokset.

Yleiskatsaus varainhoitovuoden 2008 tarkastustuloksiin

1.32. Tuloja sekä ”hallintomenojen ja muiden menojen” toimintalohkoryhmää koskevat valvontajärjestelmät ovat kokonaisuutena tarkastellen vaikuttavia (ks. kohdat 4.29–4.30 sekä 11.20–11.21). Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että niiden kohdalla virheiden taloudellinen vaikutus on kokonaismäärään nähden alle kaksi prosenttia (ks. **taulukko 1.3**). Lisäksi pääjohtajien sekä valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien lausumia koskevassa tilintarkastustuomioistuimen arviossa saatiin vahvistus sille, että varauksia ei tarvinnut esittää (ks. kohdat 2.3, 2.4 ja 2.9 sekä **taulukko 2.1**).

Taulukko 1.3 — Yhteenveto tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvistä tuloksista, jotka esitetään vuotta 2008 koskevassa tarkastuslausumassa (DAS)

Varainhoitovuotta 2008 koskevaan vuosikertomukseen sisältyvät erityisarvot	Vuosikertomuksen kohta	Valvontajärjestelmien toiminta	Virhetaso
Tulot ⁽¹⁾	4.29-4.30		
Maatalous ja luonnonvarat	5.62-5.67	⁽²⁾	⁽³⁾
Koheesiopolitiikan alat	6.35-6.36	⁽⁴⁾	
Tutkimus, energia ja liikenne	7.40-7.41		
Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitysyhteistyö ja laajentuminen	8.33-8.34		
Koulutus ja kansalaisuus	9.31-9.32		
Talous- ja rahoitusasiat	10.27-10.28	⁽⁵⁾	⁽⁶⁾
Hallintomenot ja muut menot	11.20-11.21		

Yllä olevassa taulukossa esitetään yhteenveto asianomaisissa luvuissa olevista valvontajärjestelmien yleisarvioista sekä yleiskuva tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tuloksista. Taulukosta ilmenevät tärkeimmät tekijät, mutta siinä ei ole mahdollista esittää kaikkia relevantteja yksityiskohtia (etenkään valvontajärjestelmien puutteiden ja virhelajien osalta). Yksityiskohtia käsitellään itse kertomuksessa, tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslähestymistavan perustana olevaa menettelyä koskevassa osiossa (ks. kohdat 1.5–1.15).

Värikoodien merkitys:

Valvontajärjestelmien toiminta

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava ⁽⁷⁾
	Riittämätön

Virhetaso ⁽⁸⁾

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

⁽¹⁾ Ks. sisältöä koskevat rajoitteet, kohdat 4.4 ja 4.7.

⁽²⁾ Edellisten vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin toteaa tapahtumatarkastuksissa ja järjestelmäarvioinneissa ilmenneen virhetason perusteella, että yhdenmetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä voidaan yleisesti ottaen vaikuttavasti rajoittaa virheiden ja sääntöjenvastaisten menojen riskiä (ks. kohta 5.64).

⁽³⁾ Maaseudun kehittämisen menojen virhetason arvioidaan olevan yli kaksi prosenttia (ks. kohdat 1.33 ja 5.62).

⁽⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuin arvioi varainhoitovuonna 2007 jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät osittain vaikuttaviksi. Vuonna 2008 säädöskehityksessä ei ollut tehty suuria muutoksia, jotka olisivat vaikuttaneet jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiin (ks. kohta 6.23). Ohjelmakauden 2000–2006 lähestyessä loppuaan tilintarkastustuomioistuin katsoi, että jäsenvaltioiden kauden 2000–2006 valvontajärjestelmien uusi kattava arviointi ei tuo tarkastukselle lisäarvoa. Koska ohjelmakauden 2007–2013 osalta ei ollut suoritettu lähes yhtäkään välimaksua, tilintarkastustuomioistuin keskittyi arvioimaan havaittujen virheiden kirjaamista ja korjaamista varten luotuja jäsenvaltioiden järjestelmiä ja rahoitusoikeuksien raportointia komissiolle (ks. kohdat 6.21 ja 6.36).

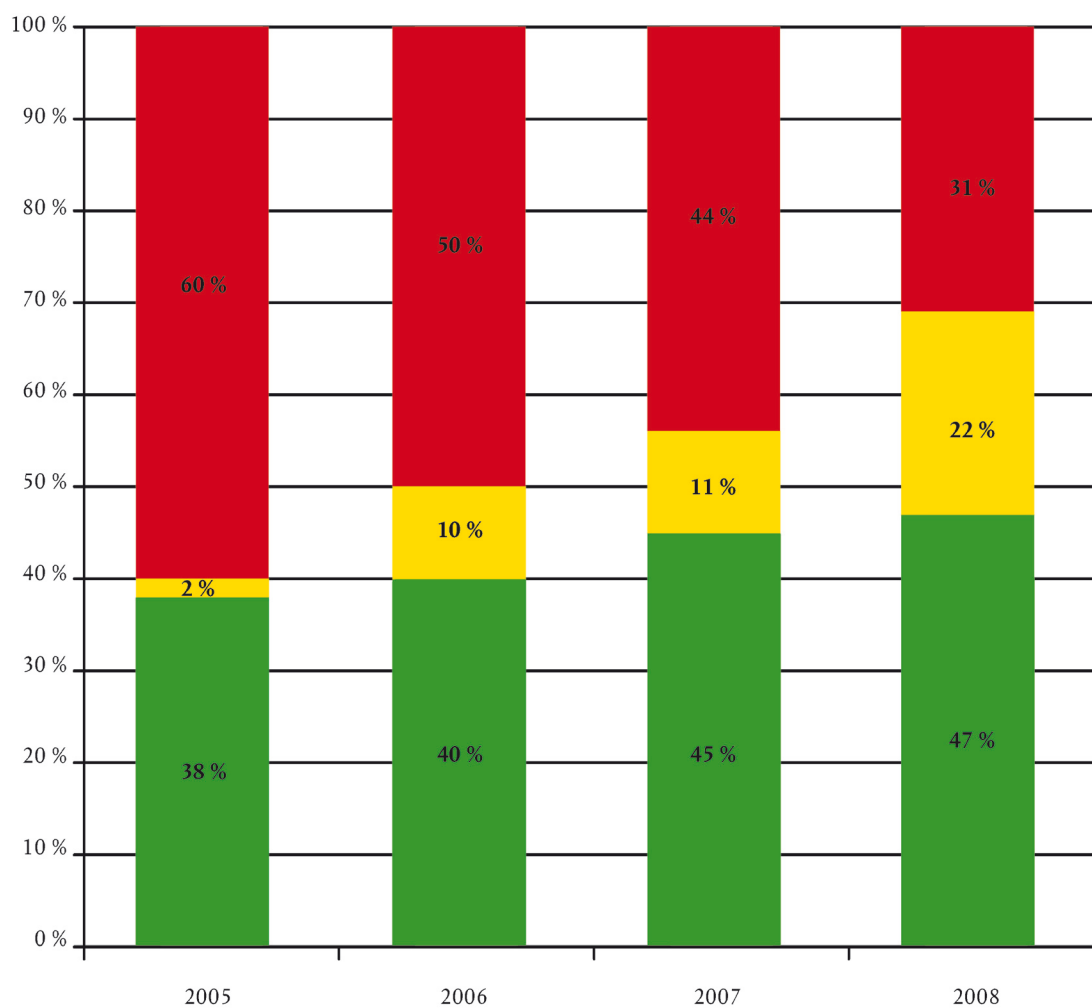
⁽⁵⁾ Tämä ei ole yleisarvio toimintaloikkoryhmän järjestelmästä. Arvio liittyy osaan tarkastetuista järjestelmistä ja kuvastaa lähinnä kuudennen tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan puiteohjelman valvontajärjestelmässä havaittuja puutteita (ks. kohta 10.28).

⁽⁶⁾ Kuudennen puiteohjelman tilien osuus yleisestä virhetasosta on suhteettoman suuri (ks. kohta 10.27).

⁽⁷⁾ Järjestelmät luokitellaan "osittain vaikuttaviksi", kun vain joidenkin valvontamenettelyjen arvioidaan toimivan asianmukaisesti. Tämän vuoksi niiden avulla ei kokonaisuutena kenties onnistuta vähentämään tilien perustana olevissa toiminna esiintyviä virheitä hyväksyttävälle tasolle.

⁽⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuin on päättänyt luokitella virhetasot (ks. kohta 1.28) kolmeen eri ryhmään. Näitä virheprosentteja ei voida tulkita luottamusväliksi (tilastotieteellisessä mielessä).

Kaavio 1.1 — Varainhoitovuosien vertailu (*)



(*) Prosenttiosuus talousarviosta kunkin toimintalohekoryhmän virhetason perusteella ■ < 2 % ■ 2-5 % ■ > 5 %.
Tietty "maatalouden ja luonnonvarojen" osa-alueet on otettu erikseen huomioon (maaseudun kehittäminen ja muita menoja varainhoitovuosilta 2007 ja 2008; yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin kuuluvat/kuulumatomat menot aiemmilta vuosilta).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.33. Tilintarkastustuomioistuin arvioi sekä "maatalouden ja luonnonvarojen" että "koulutuksen ja kansalaisuuden" toimintalohekoryhmän osalta, että virheiden taloudellinen kokonaisvaikutus jää alle kahteen prosenttiin toimintalohekoryhmän menojen kokonaismäärästä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että "maatalouden ja luonnonvarojen" toimintalohekoryhmän sisällä maaseudun kehittämisen menojen virhetaso oli yli kaksi prosenttia (ks. kohta 5.62). Lisäksi tilintarkastustuomioistuinten testit osoittivat, että "koulutuksen ja kansalaisuuden" toimintalohekoryhmän väli- ja loppumaksujen virhetaso oli olennainen (ks. kohta 9.31). "Talous- ja raha-asoiden" toimintalohekoryhmän kohdalla tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetason olevan hieman korkeampi kuin kaksi prosenttia toimintalohekoryhmän kokonaismenoista. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että suhteettoman suuri osa toimintalohekoryhmän yleisestä virhetasosta johtuu kuudenteen tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelmaan liittyvistä maksuista (ks. kohdat 10.12–10.13).

1.34. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että "maatalouden ja luonnonvarojen" toimintalohekoryhmän valvontajärjestelmillä kyettiin osittain vaikuttavasti varmistamaan maksujen laillisuus ja asianmukaisuus (ks. kohta 5.63). Tilintarkastustuomioistuin toistaa näkemyksensä, jonka mukaan yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on yleisesti ottaen vaikuttava valvontajärjestelmä, kun tarkoituksena on alentaa virheriskiä tai vähentää sääntöjenvastaisia menoja (ks. kohta 5.64). Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuin havaitsi korjattavaa tilatukijärjestelmässä ja yhtenäisessä pinta-alatukijärjestelmässä (ks. kohta 5.65) sekä maaseudun kehittämisen alalla (ks. kohta 5.66). "Koulutuksen ja kansalaisuuden" toimintalohekoryhmän kohdalla tilintarkastustuomioistuin katsoo valvontajärjestelmien olevan osittain vaikuttavia⁽²³⁾ (ks. kohta 9.32). "Talous- ja raha-asoiden" toimintalohekoryhmän osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti kolme valvontajärjestelmää. Sen arvion mukaan kaksi järjestelmistä varmistaa maksujen laillisuuden ja asianmukaisuuden vaikuttavasti ja yksi järjestelmä vain osittain vaikuttavasti⁽²⁴⁾ (ks. kohta 10.28).

1.33. Komissio on tyytyväinen näistä toimintalohekoryhmistä annettuun myönteiseen kokonaisarvioon sekä samaa mieltä tilintarkastustuomioistuinten kanssa siitä, että maaseudun kehittämismenoihin sisältyy keskimääräistä enemmän virheitä. Komissio on kuitenkin tyytyväinen siihen, että virhetaso on laskenut tässä toimintalohekoryhmässä.

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin on löytänyt kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä 4:stä yhteensä 21 tarkastellusta väli- ja loppumaksusta koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohekoryhmässä. Katso myös 9.31 kohtaan annettu vastaus.

Talous- ja raha-asoiden toimintalohekoryhmässä kuudennen puiteohjelman osuus toimintalohekoryhmän menoista on ainoastaan 8 prosenttia. Näin ollen komissio katsoo, että tämän toimintalohekoryhmän yleisessä virhetasossa ei kaiken kaikkiaan esiinny olennaisia virheitä. Tilintarkastustuomioistuinten tässä luvussa esittämät havainnot ja päätelmät kuudennen puiteohjelman menoista vastaavat lukuun 7 sisältyviä havaintoja ja päätelmiä. Katso myös vastaukset 10.12 ja 10.13 kohtaan.

1.34. Viime vuosien kehityksen perusteella valvontajärjestelmät näyttäisivät yleisesti ottaen parantuneen maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohekoryhmässä ja olevan nyt tehokkaita. Maatalouden kehittämisen alalla tarvitaan kuitenkin vielä parannuksia. Komissio katsoo, että jotkin tilintarkastustuomioistuinten ehdotuksista tilatukijärjestelmässä ja yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä olevien ongelmien ratkaisemiseksi johtaisivat monimutkaisempien sääntöjen käyttöönottoon. Tämän seurauksena valvontajärjestelmästä tulisi erittäin monimutkainen ja kallis toteuttaa. Tällainen järjestelmä ei myöskään vastaisi komission yksinkertaistamispyrkimyksiä. Lisäksi se käytännössä toisi takaisin tukimaksujen yhdistämisen tuotantoon (katso komission vastaus 5.65 kohdan b alakohtaan).

Koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa vuosiksi 2007–2013 käytöön otettu valvontajärjestelmä tarjosi vakaat puitteet vuodelle 2008. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto edistyi huomattavasti täytäntöönpanotoimissaan, kun se analysoi jälkitarkastuslausumia ja tehosti seurantakäytäntöjään ja tarkastuksiaan.

Talous- ja rahoitusasioiden toimintalohekoryhmän osalta tilintarkastustuomioistuinten esittämät havainnot ja päätelmät kuudennessa puiteohjelmasta vastaavat lukuun 7 sisältyviä havaintoja ja päätelmiä. Muissa menoissa ei kuitenkaan esiinny olennaisia virheitä. Komissio katsoo, että käytössä olevat valvontajärjestelmät ovat kaiken kaikkiaan kustannustehokkaita, oikeasuhteisia ja riittäviä (katso vastaukset 10.19 ja 10.28 kohtaan).

⁽²³⁾ Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että kansallisille virastoille tarkoitetut ohjeet on hyvin laadittu ja niitä voidaan käyttää parhaita käytäntöjä koskevana käsikirjana (ks. kohta 9.33). Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että valvontajärjestelmien nykyisen soveltamistavan avulla ei vielä ole mahdollista saada tyydyttävää varmuutta siitä, että laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät virheet havaitaan ja korjataan (ks. kohdat 9.33–9.34).

⁽²⁴⁾ Tämä johtuu lähinnä kuudennen tutkimuksen ja teknologian kehittämisen puiteohjelman valvontajärjestelmistä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.35. "Koheesiopolitiikan" ⁽²⁵⁾, "tutkimuksen, energian ja liikenteen", "yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden" ja "talous- ja raha-asioiden" toimintalohkoryhmien osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia (ks. kohdat 6.21, 6.23, 6.36, 7.41, 8.34 ja 10.28 sekä **taulukko 1.3** "Tutkimuksen, energian ja liikenteen", "yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden" ja "talous- ja raha-asioiden" toimintalohkoryhmien virhetasoksi tilintarkastustuomioistuin arvioi 2–5 prosenttia kokonaismenoista, kun taas "koheesiopolitiikan" toimintalohkoryhmän arvioitu virhetaso on yli viisi prosenttia (ks. kohdat 6.17, 6.35, 7.40 ja 8.33 sekä **taulukko 1.3** Toimintalohkoryhmien "koheesiopolitiikka" ja "yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat" osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että pääjohtajien sekä valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien olisi pitänyt lausumissaan esittää laajempia varaumia. Vasta sitten varaumat olisivat kuvastaneet niitä merkittäviä puutteita, joita tilintarkastustuomioistuimen havainnot osoittivat kyseisillä menoaloilla edelleen ilmenevän (ks. kohdat 2.6–2.7 ja 2.10–2.11 sekä **taulukko 2.1** "Koheesiopolitiikka" on menoa-aloista ongelmallisista, ja sen virhetaso arvioidaan huomattavasti korkeammaksi kuin muilla toimintalohkoilla.

KOMISSION VASTAUKSET

1.35. Koheesiopolitiikan alalla saavutettiin vuonna 2008 merkittävää edistystä joidenkin ohjelmien hallinnointi- ja valvontajärjestelmien toteuttamisessa. Aluepolitiikan sekä työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosastojen vuoden 2008 vuotuisissa toimintakertomuksissa arvioidaan 545:n toimintaohjelmaan kuuluvan järjestelmän toimintaa. Arvioinnin mukaan 78 prosenttia ohjelmista toimii hyvin tai niiden puutteilla on vain lieviä vaikutuksia (57 prosenttia vuonna 2007). Vaikka virhetaso on edelleen liian korkea ollakseen hyväksyttävä, virheiden määrä on pienentynyt: tilintarkastustuomioistuimen tutkimassa otoksessa virheitä löytyi 43 prosentista hankkeita, kun vuonna 2007 vastaava luku oli 54 prosenttia. Komissio huomauttaa, että tulosten perustana olevien tarkastusten otos kattaa ainoastaan ohjelmakauden 2000–2006, sillä korvauksia ei juurikaan maksettu ohjelmakauden 2007–2013 osalta. Katso myös komission vastaukset 6.23, 6.35 ja 6.36 kohtaan.

Komissio on pyrkinyt voimakkaasti parantamaan tutkimuspolitiikan hallintoa nykyisen lainsäädäntö- ja rahoituskehityksen puitteissa. Komissio aikoo jatkaa tiukkaa valvontaa. Komissio pyrkii myös edelleen pienentämään jäännösvirheastetta tässä toimintalohkoryhmässä.

Pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa annetaan kohtuulliset takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja säännönmukaisuudesta. Jos pääjohtaja pystyy osoittamaan kohtuullisten takeiden perustuvan arvioituun virhetasoon, joka ei ylitä olennaisuusraja, varaumia ei tarvitse tehdä. Näin on esimerkiksi laajentumisasioiden pääosaston kohdalla, jota tilintarkastustuomioistuin on käsitellyt yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden toimintalohkoryhmässä.

Komissio on laatinut yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden toimintalohkoryhmään liittyvät valvontamenettelyt siten, että ne kattavat komission monivuotisten hankkeiden koko elinkaaren. Näin komissio pystyy estämään, havaitsemaan ja korjaamaan suurimman osan varainhoidon virheistä normaaleissa valvontamenettelyissä. Komission valvontajärjestelmään sisältyvien pakollisten tilintarkastusten ansiosta komission pitäisi pystyä havaitsemaan ja korjaamaan tällaiset ennakkorahoitukseen liittyvät virheet myöhemmän tilikauden aikana ennen lopullisten maksujen suorittamista. Komission suorittamien jälkitarkastusten mukaan jäännösvirhetaso on alhainen.

Katso myös 8.34 kohtaan annettu vastaus.

⁽²⁵⁾ Ks. **taulukko 1.3**, alaviite 4.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.36. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että eräät seikat olivat muuttuneet edellisiin vuosiin nähden. "Maatalouden ja luonnonvarojen" ⁽²⁶⁾ sekä "tutkimuksen, energian ja liikenteen" ⁽²⁷⁾ toimintalohekoryhmien arvioitu virhetaso oli alentunut. "Maatalouden ja luonnonvarojen" toimintalohekoryhmän kohdalla tilintarkastustuomioistuin arvioi, että yleinen virhetaso on hieman yli kaksi prosenttia (ks. kohta 5.13), mutta "tutkimuksen, energian ja liikenteen" osalta se on edelleen yli kaksi prosenttia (ks. kohta 7.40). "Koulutuksen ja kansalaisuuden" toimintalohekoryhmää koskevien virheiden taloudelliseksi vaikutukseksi tilintarkastustuomioistuin arvioi alle kaksi prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä johtuu enimmäkseen ennakkomaksujen suuresta osuudesta, sillä niissä ilmenee suhteellisesti vähemmän virheitä kuin väli- ja loppumaksuissa (ks. kohdat 9.6–9.7 ja 9.31). "Talous- ja rahoitusasioiden" toimintalohekoryhmän arvioitu yleinen virhetaso oli hieman yli kaksi prosenttia varainhoitovuonna 2008 (kun se vuonna 2007 oli ollut hieman alle kaksi prosenttia), mikä johtuu kuudennen puiteohjelman menoissa havaituista virheistä. Puiteohjelman menot vastaavat kuitenkin ainoastaan kahdeksaa prosenttia toimintalohekoryhmän menoista (ks. kohta 10.27).

1.36. Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuinten arvioinneissa tapahtuneen myönteisen yleiskehityksen. Arvioinnin mukaan edistys edellisvuoteen verrattuna on ollut huomattavaa.

⁽²⁶⁾ Alenemista havaittiin koko "maatalouden ja luonnonvarojen" toimintalohekoryhmän menojen kohdalla ja erityisesti maaseudun kehittämistä koskevien menojen yhteydessä. Maaseudun kehittämiseen liittyvien menojen virhetaso on kuitenkin edelleen korkeampi kuin maataloustukirahastoon liittyvien menojen (ks. kohta 5.62). Kuten edellisinäkin vuosina tilintarkastustuomioistuin katsoo tapahtumatarkastuksissa havaitun virhetason ja tekemänsä järjestelmäärviöinnin perusteella, että yhdenntetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on yleisesti ottaen vaikuttava, kun tarkoituksena on alentaa virheiden tai sääntöjenvastaisten menojen riskiä (ks. kohta 5.64).

⁽²⁷⁾ "Sisäiset politiikat" kuuluvat nykyään "tutkimuksen, energian ja liikenteen", "koulutuksen ja kansalaisuuden" sekä "talous- ja rahoitusasioiden" toimintalohekoihin (ks. **taulukko 2.1**).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.37. Tilintarkastustuomioistuin korostaa, että sen toimittamissa tarkastuksissa on käynyt ilmi, että monimutkaiset tai epäselvät tukikelpoisuusvaatimukset tai muut hankalat säännökset lisäävät merkittävästi virheriskiä etenkin "maatalouden ja luonnonvarojen", "koheesiopolitiikan", "tutkimuksen, energian ja liikenteen" sekä "talous- ja rahoitusasioiden" toimintalohkoryhmissä (ks. kohdat 5.17–5.26, 5.34–5.52, 6.18–6.20, 7.12–7.15 sekä 10.11–10.14).

1.38. "Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden" sekä "talous- ja rahoitusasioiden" toimintalohkoryhmissä komissio hallinnoi EU:n menoja yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa ⁽²⁸⁾ sopimuksin, joissa on myös taattu tilintarkastustuomioistuimen tarkastusoikeudet. Tilintarkastustuomioistuinta estettiin silti kokonaan tai osittain tutustumasta eräisiin YK:n laatimiin tarkastuskertomuksiin ja eräisiin tositteisiin sekä toimittamasta tiettyjä tarkistuksia paikan päällä varainhoitovuoden 2008 tarkastuslausumaan liittyvän tarkastustyön yhteydessä (ks. kohdat 8.13 ja 10.10).

KOMISSION VASTAUKSET

1.37. Sääntöjen ja tukikelpoisuusperusteiden monimutkaisuutta ei voida kokonaan välttää, koska säännöt on määritelty siten, että niiden avulla voidaan saavuttaa halutut politiikan tavoitteet, jotka on vahvistettu monimutkaisessa lainsäädäntömenettelyssä. Tässä menettelyssä lainsäädäntövallan käyttäjä tekee lopullisen päätöksen.

Komissio on kuitenkin sitoutunut tekemään lainsäädäntövallan käyttäjälle yksinkertaistamisehdotuksia aina kun tämä on mahdollista. Se aikoo harkita vuoden 2010 ehdotuksessaan varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkistukseksi, voitaisiinko tukikelpoisuussääntöjä vielä yksinkertaistaa. Se aikoo myös tarkastella periaatteita alakohtaisen lainsäädännön yksinkertaistamiseksi entisestään seuraavalla, vuonna 2014 voimaan tulevien perussäädösten kierroksella.

Maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmän tulokset ovat parantuneet, sillä lainsäädännöllisten vaatimusten/tukikelpoisuusperusteiden yksinkertaistamiseksi on tehty määrätietoista työtä yhteisen maatalouspolitiikan molempien pilarien yhteydessä. Katso myös vastaukset 5.17–5.26 ja 5.34–5.52 kohtaan.

Koheesiopolitiikan alalla asetuksiin on tehty vuosia 2007–2013 koskevia muutoksia, joissa on otettu huomioon komission ja jäsenvaltioiden yhteisen asiantuntijaryhmän ehdottamat yksinkertaistukset. Alkuvuodesta 2009 komissio julkaisi myös yhteenvedon tukikelpoisuussäännöistä. Katso myös komission vastaukset 1.41–1.42 kohtaan ja 6.37 kohdan a alakohtaan.

Seitsemäs puiteohjelma on edistännyt yksinkertaistamishanketta. Komissio saattaa tarvittaessa ehdottaa muutoksia ohjelman oikeusperustaan ohjelman toteutuksen yhteydessä saatujen tulosten perusteella.

1.38. Komissio tukee täysin tilintarkastustuomioistuimen pyyntöjä saada tutustua tietoihin ja asiakirjoihin. Kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtyihin vakiorahoitus sopimuksiin sisältyy kohta, jossa määrätään tilintarkastustuomioistuimen oikeudesta saada tutustua tietoihin.

Katso myös 8.13 kohtaan annettu vastaus.

⁽²⁸⁾ Tästä EU:n talousarvion toteuttamistavasta säädetään varainhoitoasetuksen 53 artiklassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Puutteiden käsittely

1.39. Tilintarkastustuomioistuin totesi viime vuonna, että komission sisäisen valvonnan kehys on parantunut, mutta virhetaso on yhä olennainen huomattavan suuressa osassa EU:n tilien perustana olevia toimia (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 1.42). Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaa varten toimittamassa tarkastuksessa ilmeni, että sääntöjenvastaisuuden tyyppi, esiintyvyys ja taso vaihtelevat – toisinaan merkittävästi – toimintalohekoryhmien kesken ja sisällä. Seuraavissa kohdissa esitetään lisää näkökulmia siihen, miten yhteisön sisäisen valvonnan kehiksestä saataisiin entistä vaikuttavampi ⁽²⁹⁾.

1.40. Vaikka EU:lla on vain yksi yleinen talousarvio, varojen käyttötapaa vaihtelee monin tavoin: hallinnointimenetelmä, edunsaajien tyyppi, tukijaksojen pituus, tuen hakutavat sekä valvonta- ja takaisinperintäjärjestelmät ovat erilaisia. Erot johtuvat kunkin talousarvioalan ominaispiirteistä ja asianomaisen tuen tavoitteista. Ne heijastelevat tukijärjestelmien hallinnoinnin ja valvonnan monimutkaisuutta ja näihin liittyvien menojen suuruutta.

Sääntöjä on syytä yksinkertaistaa

1.41. Varojen käytöstä annetuilla säännöillä pyritään varmistamaan, että tuella saavutetaan kyseiselle politiikalle asetetut tavoitteet – varat on tarkoitettu käytettäväksi oikeisiin tarkoituksiin oikeaan aikaan. Jotkin säännöt koskevat kaikkia maksumyyppejä, kun taas toiset vaihtelevat menotyypeittäin. Sääntöjen luonne ja monimutkaisuus saattaa siis johtua myös politiikan tavoitteiden monimutkaisuudesta.

1.42. Mitä vaativampia ja monimutkaisempia säännöt ovat, sitä suurempi on riski, ettei niitä noudateta. Tämä puolestaan lisää tapahtumien virheriskiä ja vaarantaa politiikkojen tavoitteiden saavuttamisen. Samoin liiallinen ohjelmien erityistavoitteiden hiominen todennäköisesti lisää menoja, joita aiheutuu tarkastettaessa, onko tavoitteet saavutettu. Toisin sanoen hyvin laaditut säännöt ja säännökset, joita on selkeä tulkita ja helppo soveltaa, vähentävät virheriskiä (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 1.45).

1.41-1.42. Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen analyysiin, mutta korostaa, että sääntöjen vahvistamisessa on kyse sopivan tasapainon löytämisestä erityisten politiikan tavoitteiden välille samalla kun yritetään välttää liiallista monimutkaisuutta. Vaikka komission tehtävänä on tehdä säädösehdotuksia, ehdotukset saattavat muuttua monimutkaisemmiksi lainsäädäntövallan käyttäjän, eli lopullisen päätöksen tekijän, käsittelyssä.

Komissio on sitoutunut sisällyttämään vastaisuudessa kaikkiin asianomaisiin säädösehdotuksiin kuvauksen valvontajärjestelyistä.

Yksinkertaistaminen on tärkeä osa komission paremman sääntelyn ohjelmaa. Jäsenvaltioiden on myös yksinkertaistettava kansallisiin ohjelmiin sisältyviä tukikelpoisuusperusteita. Järjestelmät ovat kuitenkin väistämättä jossain määrin monimutkaisia, mikä olisi otettava huomioon hyväksyttävää riskitasoa koskevissa keskusteluissa.

Katso 2.35 kohdan b alakohtaan annettu vastaus.

⁽²⁹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 1.43–1.51.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.43. Harkintaa kuitenkin tarvitaan. Sääntöjen yksinkertaistamisella vain siksi, että vähennetään sääntöjenvastaisuuden riskiä, saattaa olla myös kielteisiä vaikutuksia, jos yleisluontoisemmat säännöt saavat aikaan sen, että menojen kohdentaminen heikentyy. Joillakin aloilla (ks. esimerkiksi kohdat 9.6–9.7) yksinkertaistaminen voisi lisäksi johtaa ennakoiden saamista koskevien ehtojen löystymiseen ja lisätä ennakkomaksujen määrää. Yksinkertaistamista pitäisikin täydentää vaikuttavilla valvontajärjestelmillä, sillä muutoin sääntöjenvastaiset menot havaittaisiin vasta huomattavasti myöhemmin, kun ohjelmat on jo osittain tai kokonaan päätetty. Näistä seikoista huolimatta yksinkertaistamista on pidettävä yhtenä ensisijaisista tavoitteista.

Koheesiopolitiikan alalla vuosia 2007–2013 koskevaan ESR-asetukseen sisältyy jo mahdollisuus ilmoittaa välilliset kustannukset kiinteämääräisinä. Mahdollisuudesta käyttää kiinteitä määriä, kokonaissummia ja standardiyksikkökustannuksia vuosien 2007–2013 ohjelmien yhteydessä tehtiin yleinen käytäntö sekä EAKR:n että ESR:n osalta muuttamalla rahastoja koskevia asetuksia toukokuussa 2009. Joulukuussa 2008 ja toukokuussa 2009 hyväksyttiin lisää yksinkertaistuksia. Lisäksi komissio ehdotti heinäkuussa 2009 täytäntöönpanoasetuksen (EY) N:o 1828/2006 ja yleisasetuksen (EY) N:o 1083/2006 yksinkertaistamista edelleen.

Komissio saattaa tarvittaessa ehdottaa muutoksia ohjelman oikeusperustaan ohjelman toteutuksen yhteydessä saatujen tulosten perusteella.

1.43. Komissio myöntää, että yksinkertaistamisessa on kyse tasapainosta julkisten varojen hyvän hoidon ja usein hyvin erityisten politiikan tavoitteiden saavuttamisen välillä. Tasapaino pyritään saavuttamaan eri tavoin kullakin toimintaloheella, jolloin päädytään erilaisiin hallinnointimenettelyihin ja säännöksiin, joissa otetaan huomioon eri tasojen toimijoiden osallistuminen. Komissio pyrkii varmistamaan, että valvontajärjestelmät ovat mahdollisimman tehokkaita ja että niissä otetaan huomioon useiden ohjelmien monivuotinen luonne sekä se, että valvontajärjestelmän on oltava tehokas, jotta sillä pystytään toteuttamaan oikeat valvontamenettelyt oikeaan aikaan.

Koulutuksen ja kulttuurin toimintaloheon osalta voidaan todeta, että vuosiksi 2007–2013 suunnitelluissa uusissa ohjelmissa yksinkertaistettiin sääntöjä ja otettiin laajasti käyttöön kokonaissummiin perustuva rahoitus. Tämän pitäisi yhdessä kansallisten hallinnointi- ja valvontajärjestelmien tiukan hyväksymismenettelyn kanssa vähentää loppumaksuihin liittyviä riskejä.

Katso myös 9.7 kohtaan annettu vastaus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarvittavat toimenpiteet

1.44. On syytä pitää mielessä, että EU:n budjettihallinto on kehittynyt asteittain ajan mittaan, ja siihen ovat vaikuttaneet erilaiset ja eri aikaan käynnistetyt meno-ohjelmat. Menoja koskevat säännöt ja hallinnointimenetelmät on sovittava vastamaan talousarviomenojen erilaisiin tavoitteisiin liittyviä erityispiirteitä. Tavoitteita ei kuitenkaan pitäisi määritellä niin yksityiskohtaisesti, että niistä aiheutuva hallinnollinen taakka on liiallinen ja säännöt vaikeasti noudatettavia. Komission olisi niin ollen harkittava tarkkaan yksittäisten meno-ohjelmien perustana olevia säännöksiä ja hallintorakenteita.

1.45. Tässä yhteydessä on ensisijaisesti huolehdittava siitä, että valvontamenettelyistä nykyisin aiheutuvista menoista koostaan luotettavat ja kattavat tiedot niin, että kyseiset menot voidaan arvioida luotettavasti ⁽³⁰⁾.

1.46. Yhtä tärkeää on arvioida huolellisesti, saadaanko valvontamenettelyistä nykyisin aiheutuville menoille aikaan suurin mahdollinen hyöty. Jos näin ei ole, olisi ensin pyrittävä täyden hyödyn saamiseen niiden varojen ja resurssien avulla, jotka jo käytetään valvontamenettelyihin ⁽³¹⁾.

1.44. Komissio korostaa sitä, että sääntöjen vahvistaminen kuuluu lainsäätäjän toimivaltaan. Komissio on viime aikoina tehnyt useita yksinkertaistamishdotuksia (ja joistakin rakennerahastoihin liittyvistä yksinkertaistuksista on jo päätetty). Komissio aikoo jatkosakin ehdottaa yksinkertaistamista, jos tämä on tarkoituksenmukaista erityisten politiikan tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon komission tekemä, hyväksyttävää virheriskiä koskeva työ, jossa pyritään selkeään käsitykseen tukikelpoisuusehtojen ja valvontaympäristön puitteissa hallittavissa olevasta riskistä ja riskistä, jonka hallinta ei ole kustannustehokasta. Komissio aikoo tehdä vuonna 2010 budjettivallan käyttäjälle ehdotuksia, jotka koskevat hyväksyttävää riskiä tutkimuksen, energian, liikenteen, maaseudun kehittämisen, yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen ja hallintomenojen aloilla.

Katso myös 1.41 ja 1.42 kohtaan annettu vastaus.

1.45. Komissio aikoo kerätä tietoja valvontamenettelyjen kustannuksista hyväksyttävää virheriskiä koskevia säädöshdotuksia varten. Tietojen kerääminen aloitetaan tutkimuksen, energian, liikenteen, maaseudun kehittämisen, yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen ja hallintomenojen aloilla vuonna 2010.

1.46. Komissio on jatkuvasti pyrkinyt kehittämään sisäisiä valvontajärjestelmiään (kuten 1.39 kohdassa todetaan), ja se aikoo jatkaa näitä ponnisteluja määrätietoisesti. Nämä valvontajärjestelmät on suunniteltu niin, että niistä saadaan kohtuulliset takeet, ja ne perustuvat erityyppisten valvontamenettelyjen sopivaan tasapainoon ("oikeat valvontamenettelyt oikeaan aikaan"). Koska esimerkiksi ennakkotarkastuksilla voidaan havaita ainoastaan tietyn tyyppisiä virheitä, kaikkien hankkeiden valvonta paikan päällä ei ole kustannustehokasta.

⁽³⁰⁾ Komissio myöntää hyväksyttävän virheriskin käsitteestä antamansa tiedonannon (KOM(2008) 866 lopullinen) sivuilla 8 ja 10 keränneensä vasta vähäisen määrän tietoja.

⁽³¹⁾ Komissio toteaa tiedonantonsa KOM(2008) 866, lopullinen, sivulla 8, että nykyisiä etukäteistarkastuksia parantamalla rakennerahastojen virhetasoa voitaisiin alentaa 2–3 prosenttia. Parantamisesta aiheutuisi vain vähän tai ei lainkaan lisäkustannuksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.47. Sen lisäksi, että pyritään varmistamaan järjestelmien vaikuttavuus, on määritettävä asianmukainen tasapaino valvontamenettelyjen kustannusten ja niistä saatavan hyödyn välille (ks. tilintarkastustuomioistuimen suositus, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 1.52).

1.48. Olisi toivottavaa, että aina meno-ohjelmia hyväksyttäessä eriteltäisiin niihin liittyvät riskit sekä selvitettäisiin, kuinka suuria kuluja aiheutuu hallinto- ja valvontamenettelyistä, joita riskien rajoittaminen kustannustehokkaalle tasolle edellyttää. Näin neuvoston ja parlamentin meno-ohjelmia koskevat päätökset olisivat entistä perustellumpia, sillä niitä tehtäessä olisi nimenomaisesti otettu huomioon riskit ja kulut.

1.49. Tilintarkastustuomioistuin haluaa korostaa, kuinka tärkeää on edelleen pohtia yksinkertaistamista sekä valvontamenettelyistä aiheutuvia menoja ja hyötyjä. Asiaa olisi harkittava hyvissä ajoin ennen kuin uuteen monivuotiseen rahoituskehykseen liittyviä ehdotuksia aletaan valmistella ⁽³²⁾.

Rakennerahastojen valvonnan parantamista koskevan toimintasuunnitelman johdosta komissio on jo ryhtynyt ennakkoitoimiin valvontajärjestelmien tehostamiseksi. Komissio haluaa huomauttaa, että tehokkaampien ennakkotarkastusten ansiosta virhetaso on laskenut 2–3 prosenttia (katso EAKR:ää koskeva tapaustutkimus, joka on esitetty virheriskistä annetussa tiedonannossa (KOM(2008) 866). Virhetason lasku on seurausta tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2005 tilintarkastuslausumassa havaitsemien virheiden arvioinnista, ja kyseessä on pikemminkin ”valvontariskin” taso (riski siitä, että tietyt valvontamenettelyt eivät joissain tapauksissa ole tehokkaita).

1.47. Vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan käsite on vaikiinnotettu varainhoitoasetuksessa (28 a artikla). Sen mukaan komission yksiköiden on vuotuisissa toimintakertomuksissaan esitettävä sisäisen valvonnan tulokset, raportoitava valvonnan tehokkuudesta ja ryhdyttävä toimenpiteisiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Tästä syystä komissio katsoo, näiden toimien on oltava pysyviä, sillä valvontajärjestelmien kehittäminen ja menettelyjen yksinkertaistaminen on jatkuva prosessi.

Komissio aikoo tilintarkastustuomioistuimen ehdotuksen mukaan selvittää edelleen valvontamenettelyjen kustannusten ja hyötyjen välistä tasapainoa, kun se valmistelee hyväksyttävää riskiä koskevia ehdotuksia, joista ensimmäiset tehdään tutkimuksen, energian, liikenteen, maaseudun kehittämisen, yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen ja hallintomenojen aloilla vuonna 2010.

1.48. Tiedonannossaan ”Tavoitteena yhteisymmäryks hyväksyttävän virheriskin käsitteestä” (KOM(2008) 866) komissio sitoutui sisällyttämään vastaisuudessa kaikkiin asianomaisiin säädösehdotuksiin kuvauksen valvontajärjestelystä.

1.49. Komissio on samaa mieltä siitä, että on tärkeää yrittää löytää tasapaino valvontamenettelyjen kustannusten ja menettelyjen yksinkertaistamisen välille. Komissio tutkii, kuinka tätä lähestymistapaa voitaisiin edistää hyvissä ajoin uuden rahoituskehityksen kannalta.

Katso myös 1.37 kohtaan annettu vastaus.

⁽³²⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vastaus komission tiedonantoon ”Reforming the budget, changing Europe” (<http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/1481518.PDF>).

TOINEN LUKU

Komission sisäinen valvonta

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	2.1–2.2
Komission kannanotot	2.3–2.22
Pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	2.3–2.11
Komission yhteenvetokertomus	2.12–2.17
Vuotuisten yhteenvetojen perusteella saatava varmuus	2.18–2.22
Komission sisäisen valvonnan standardit	2.23–2.25
Johdanto	2.23–2.24
Vaikuttavuus	2.25
Toimintasuunnitelma	2.26–2.28
Yleisarvio täytäntöönpanosta	2.26–2.27
Toimintasuunnitelman vaikutus	2.28
Yleiset päätelmät ja suositukset	2.29–2.36
Päätelmät	2.29–2.33
Suositukset	2.34–2.36

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

2.1. Tässä luvussa tutkitaan, miten komissio on edistynyt varainhoitovuonna 2008 valvontajärjestelmiensä puutteiden korjaamisessa EU:n talousarviosta rahoitettujen toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Luvussa analysoidaan erityisesti:

- a) miten luotettavan kuvan pääjohtajien vuotuisiin toimintakertomuksiin ja lausumiin sekä komission yhteenvetokertomukseen sisältyvät johdon antamat tiedot antavat valvontajärjestelmistä (kohdat 2.3–2.11)
- b) miltä osin komissio on kyennyt parantamaan tarkistettujen sisäisen valvonnan standardien ja yhdennetyn sisäisen valvonnan kehityksen toimintaa ja vaikuttavuutta sekä pystynyt osoittamaan niiden myönteisen vaikutuksen varainhoitovuoden 2008 menoihin (kohdat 2.23–2.25).

2.2. Tilintarkastustuomioistuin on analysoinut myös rakenetoimia, Euroopan kalatalousrahastoa ja maatalousrahastoa koskevat vuotuiset yhteenvedot ⁽¹⁾ arvioidakseen niistä saatavan lisäarvon ja saadakseen selville, miten komission yksiköt ovat hyödyntäneet näitä yhteenvetoja (kohdat 2.18–2.22).

KOMISSION KANNANOTOT

Pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

2.3. Kaikki pääjohtajat vahvistivat saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että heille myönnettyt resurssit oli käytetty tarkoituksenmukaisesti ja että heidän käyttöön ottamansa sisäinen valvonta takasi tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden. Pääjohtajat esittivät kuitenkin 12 tapauksessa varauksia.

2.1. *Komission mielestä käytössä olevilla sisäisen valvonnan järjestelmillä saadaan vuoden 2008 toimintakertomuksissa kuvatuin rajoituksin kohtuullinen varmuus siitä, että komission toimintaan myönnettyt resurssit on käytetty tarkoituksenmukaisesti ja moitteettoman varainhoidon periaatteita noudattaen. Lisäksi komissio katsoo, että käytössä olevilla valvontamenettelyillä saadaan tarvittavat takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta, joista komissio kantaa yleisen vastuun EY:n perustamissopimuksen 274 artiklan mukaisesti.*

Komissio toteuttaa toimia tehdäkseen sisäisen valvonnan järjestelmäänsä yhä paremman omien kokemustensa perusteella ja puuttuakseen tarkastajien esiin tuomiin seikkoihin. Vuonna 2008 toteutettuihin toimiin kuuluivat tehokasta hallintoa koskevien tarkistettujen sisäisen valvonnan standardien voimaantulo 1. tammikuuta 2008, yhdennetyn sisäisen valvonnan kehityksen luomista koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanovaiheen loppuunsaattaminen ja vuotuisen toimintakertomusten selkeyden ja yhtenäisyyden parantaminen.

⁽¹⁾ Tarkistetun varainhoitoasetuksen 53 b artiklan 3 kohdan mukaan "jäsenvaltiot laativat asianmukaisella kansallisella tasolla vuotuisen yhteenvedon saatavilla olevista tarkastuksista ja ilmoituksista". (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)).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.4. Varainhoitovuonna 2008 yhteensä 41 keskeistä pääosastoa tai yksikköä antoi lausuman. Näistä lausumista 12 sisälsi yhden tai useamman varauman, joista suurin osa koski tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä puutteita. Varaumien kokonaismäärä väheni 17:stä (2007) 15:een (2008). Merkittävimmät tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät varaukset esitetään **taulukon 2.1** vasemmassa sarakkeessa.

2.5. Maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmässä maataloudesta ja maaseudun kehittämisestä vastaava pääjohtaja on poistanut pitkäaikaisen (kuusi vuotta voimassa olleen) varauman, joka koski yhden hallinto- ja valvontajärjestelmän riittämättömyyden täytäntöönpanoa Kreikassa. Syynä varauman poistoon on, että Kreikan viranomaiset ovat laatineet uuden viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän, ja maaseudun kehittämistä koskeva varaus on määritelty tarkemmin sen jälkeen, kun jäsenvaltion todentamisviranomaisten valvontatilastot oli tarkastettu ja hyväksytty. Pääjohtajalla ei ole kuitenkaan varmuutta siitä, että Kreikan laatima ja toteuttama toimintasuunnitelma olisi toiminut vaikuttavasti varainhoitovuoden 2007 hakemuksia käsiteltäessä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että valvontatilastoihin liittyvän komission varmennustyön ja kyseisen jäsenvaltion todentamisviranomaisten avulla ei saavuteta vaadittua korkeata varmuustasoa.

KOMISSION VASTAUKSET

2.4. Komissio huomauttaa, että kahdeksan varaumaa viidestätoista perustui taloudelliseen riskiin ja loput seitsemän johtuivat seikoista, joilla voi olla vaikutusta yksikön tai komission maineeseen ja joiden vaikutus oli luonteeltaan pikemminkin aineellinen kuin taloudellinen.

Lisäksi vuonna 2008 poistettiin kolme pitkäaikaista varaumaa (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston varaus, joka koski yhden hallinto- ja valvontajärjestelmän täytäntöönpanoa Kreikassa; viestinnän pääosaston varaus, joka koski jälkitarkastusjärjestelmän puuttumista; ja yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston varaus, joka koski Euroopan standardointielinten rahoitusta).

Muissa toimintalohkoryhmissä, kuten koheesiopolitiikan alalla, varaumien laajuutta voitiin kaventaa jäsenvaltioiden jo toteuttamien korjaavien toimenpiteiden ansiosta.

2.5. Yhden hallinto- ja valvontajärjestelmän riittämättömyyden täytäntöönpanoa Kreikassa koskeva varaus perustui suureen mainerisktiin, joka kohdistui yhteisön toimielimiin siksi, että kyseisiä puutteita oli ollut Kreikassa jo kauan, eikä niinkään Euroopan maatalouden tukirahastolle aiheutuvaan taloudelliseen riskiin, joka oli jo katettu asianmukaisesti Kreikalta edellytetyillä rahoitusosuuksilla sääntöjenmukaisuustarkastusta koskevan menettelyn kautta. Helmikuuhun 2009 asti Kreikkaan tehdyillä tarkastuskäynneillä ilmeni, että Kreikan viranomaiset ottivat käyttöön vuonna 2006 laatimansa toimintasuunnitelman mukaisesti koko Kreikan kattavan uuden toimivan viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän / paikkatietojärjestelmän 31. joulukuuta 2008 mennessä. Kun pääjohtaja siis allekirjoitti vuoden 2008 toimintakertomuksen, kaikki yhden hallinto- ja valvontajärjestelmän osat olivat kasassa ja edellä mainituista pitkäaikaisista puutteista aiheutuva komissioon kohdistuva maineriski oli poistunut. Jäljellä olevan taloudellisen riskin arvioidaan jäävän kokonaisuutena alle olennaisen virhetason, ja se katetaan maksatusvuosien 2006–2008 sääntöjenmukaisuustarkastuksia koskevilla menettelyillä. Varaus voitiin siis poistaa.

Taulukko 2.1 — Komission pääosastojen vuotuisista toimintakertomuksista saatavan todentavan aineiston vertailu tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman kannalta

Toimintalohkoryhmä	Merkittävimmät pääjohtajien esittämät varaukset (sisältyvät lausumiin)	2007	2008	Tilintarkastustuomioistuimen näkemys merkittävimpien varauksien vaikutuksesta pääjohtajien ilmaisemaan varmuuteen ⁽¹⁾		Muut tilintarkastustuomioistuimen ja/tai komission havaitsemat merkittävät puutteet (eivät sisälly lausumiin)	2007	2008	Vuotuisesta toimintakertomuksesta saatu todentava aineisto tilintarkastustuomioistuimen päätelmien kannalta ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Maatalous ja luonnonvarat	Yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän riittämättömän täytäntöönpano Kreikassa	X		B	B	Tähän mennessä ei ole riittävää osoitusta siitä, että Kreikan viranomaisten laatima ja toteuttama toimintasuunnitelma olisi täysin vaikuttava.		X	B	B+
	Maaseudun kehittämisen menot	X	X (Toimintalinja 2 "Ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen")							
	Jäsenvaltioille korvattujen kustannusten tukikelpoisuus yhteisen kalastuspolitiikan valvonnan ja täytäntöönpanon alalla		X							
	Sapard-välineen hallinto- ja valvontajärjestelmä Bulgariassa ja Romaniassa		X			Kalavaroihin liittyvät valvonta-, tarkastus- ja seuraamusjärjestelmät: pyyntitiedot puutteellisia ja epäluotettavia, tarkastusjärjestelmien avulla ei saada varmuutta.	X			

[illegible]

Toimintalohkoryhmä	Merkittävimmät pääjohtajien esittämät varaukset (sisältyvät lausumiin)	2007	2008	Tilintarkastustuomioistuimen näkemys merkittävimpien varaukset vaikuttavista pääjohtajien ilmaisemaan varmuuteen ⁽¹⁾		Muut tilintarkastustuomioistuimen ja/tai komission havaitsemat merkittävät puutteet (eivät sisälly lausumiin)	2007	2008	Vuotuisesta toimintakertomuksesta saatu todentava aineisto tilintarkastustuomioistuimen päätelmien kannalta ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Tutkimus, energia ja liikenne	Menoilmoitusten oikeellisuutta koskeva jäännösvirhetaso	X Kuudes puiteohjelma	X Kuudes puiteohjelma	B	B	Tähän mennessä ei ole riittävästi osoituksia rahoitusoikaisuihin ja takaisinperintään liittyvien järjestelmien vaikutuksesta eikä siitä, milloin niillä tulee olemaan vaikutusta virhetasoon kuudennen puiteohjelman hallinnoinnin aikana ⁽³⁾ .		X	B	B
Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitysyhteistyö ja laajentuminen	Phare-varojen hallintoihin liittyy mahdollisesti sääntöjenvastaisuuksia tietyissä Bulgariassa sijaitseissa täytäntöönpanovirastoissa	X	X	A	A	Tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevia valvontajärjestelmiä on edelleen kehitettävä täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tasolla, jotta ne olisivat täysin vaikuttavia.	X	X	B	B

Toimintalohkoryhmä	Merkittävimmät pääjohtajien esittämät varaumat (sisältyvät lausumiin)	2007	2008	Tilintarkastustuomioistuimen näkemys merkittävimpien varaumien vaikutuksesta pääjohtajien ilmaisemaan varmuuteen ⁽¹⁾		Muut tilintarkastustuomioistuimen ja/tai komission havaitsemat merkittävät puutteet (eivät sisälly lausumiin)	2007	2008	Vuotuisesta toimintakertomuksesta saatu todentava aineisto tilintarkastustuomioistuimen päätelmien kannalta ⁽²⁾	
				2007	2008				2007	2008
Koulutus ja kansalaisuus	Ei jäsennellytä jälkitarkastusjärjestelmää eikä paikalla pääosastossa tai edustustossa toimitettuja tarkastuksia 10 kuukautena 12:sta	X		B	B	Jälkitarkastukset eivät vastanneet täysin tarkastetuissa sopimuksissa havaittua todellista virhetasoa.	X	X	B	B
	Avustuksia ja sopimuksia koskevien toimien virhemäärä oli korkea		X							
	Euroopan pakolaisrahaston hallinto- ja valvontajärjestelmässä oli puutteita Italiassa ohjelmakausilla 2000–2004 ja 2005–2007	X								
	Tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta saatiin rajallinen varmuus 14 jäsenvaltiossa Euroopan pakolaisrahaston toisen vaiheen yhteydessä (2005–2007)	X								

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.6. Koheesiopolitiikan toimintaloikoryhmästä vastaavat pääosastot – aluepolitiikan sekä työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosastot – pitivät ennallaan varauvat, jotka koskivat ohjelmakauden 2000–2006 hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteita. Varauvat pidettiin ennallaan, vaikka niiden jäsenvaltioiden ja toimenpideohjelmien määrä, joita varauvat koskivat, sekä varauvien taloudellinen kokonaisvaikutus olivat vähentyneet merkittävästi. Varauvia esitettiin varainhoitovuonna 2008 yhteensä 99 toimenpideohjelmasta, kun vastaava luku varainhoitovuonna 2007 oli 185. Pääosastot määrittivät varauvien vaikutukseksi 201 miljoonaa euroa (vuonna 2007 luku oli 726 miljoonaa euroa) ⁽²⁾.

2.7. Tutkimuksen, energian ja liikenteen sekä talous- ja rahoitusasioiden toimintaloikoryhmistä vastaavien pääosastojen esittämät varauvat ovat yhteneväisiä niiden tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kanssa, joiden mukaan kuudennen puiteohjelman menoilmoitusten jäännösvirhetaso (kompensoinnin ja oikaisujen jälkeen) jää olennaisuusrajan yläpuolelle.

2.8. Koulutuksen ja kansalaisuuden toimintaloikoryhmän osalta viestinnän pääosaston pääjohtaja esitti kertomuksessaan, että valvontajärjestelmiä on onnistuttu vahvistamaan. Samalla hän toi kuitenkin esille, että 9,4 prosenttiin tarkastetuista toimista liittyi virheitä, joiden vaikutus tosin oli vähäinen.

2.9. **Taulukon 2.1** oikeanpuolimmaisessa sarakkeessa esitetystä tilintarkastustuomioistuimen analyysistä käy ilmi, että vuotuiset toimintakertomukset ovat yhdenmukaisia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman kanssa ainoastaan hallintomenoja ja talous- ja rahoitusasioita koskevien päätelmien osalta. Toisin sanoen tilintarkastustuomioistuimen tai komission tarkastuksissa ei havaittu sellaisia näitä toimintaloikoryhmiä koskevia merkittäviä puutteita, joita ei ole mainittu pääjohtajien lausumissa. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtajan antama maatalouden ja luonnonvarojen toimintaloikoryhmää käsittelevä vuotuinen toimintakertomus on aiempia vuosia yhdenmukaisempi vastaavan tarkastuslausumaan liittyvän erityisarvion päätelmien kanssa.

KOMISSIION VASTAUKSET

2.6. Komissio huomauttaa, että aluepolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt varauvat perustuivat kustakin toimenpideohjelmasta tehtyyn yksityiskohtaiseen analyysiin. Taloudellinen vaikutus on laskettu käyttämällä järjestelmissä havaittuihin puutteisiin sovellettavia kiinteämääraisten korjausten tasoa ja soveltamalla näitä maksuihin kyseisten ohjelmien asianomaisissa osissa.

Varauvien taloudellisen vaikutuksen pieneneminen on selvitetty selkeästi kyseisissä vuotuisissa toimintakertomuksissa, mikä vahvistaa, että komissio on kantanut vastuunsa valvontatehtävän vahvistamista koskevan sitoumuksensa mukaisesti. Vaikutusta laskettaessa on otettu huomioon kaikkia ohjelmia koskevat komission vuonna 2008 toteuttamat tarmokkaat toimet, joihin kuuluivat kaikkien vuoden 2007 toimintakertomuksiin sisältyvien varauvien seuranta, 14 kansallisen korjaavan toimintasuunnitelman loppuun saattaminen ja oikaisujen tekeminen yli 1,5 miljardin euron arvosta, minkä ansiosta varauvat voitiin poistaa monissa tapauksissa.

Katso myös 2.17 kohtaan annettu vastaus.

2.7. Komissio toteuttaa valvontastrategiaa, jolla pyritään varmistamaan maksujen laillisuus ja asianmukaisuus monivuotiselta pohjalta. Kuudennen puiteohjelman (PO6) osalta strategian tavoitteena on vähentää jäännösvirhetasoa ohjelman täytäntöönpanon neljännen vuoden (2010) loppuun mennessä. Tavoitetta arvioidaan uudelleen vuosittain ottaen huomioon havaittujen virheiden luonne, esiintymistiheys ja määrä sekä kustannus-hyöty-näkökohdat.

Katso myös 7.17 kohtaan annettu vastaus.

2.8. Toimintasuunnitelma toimien laadun parantamiseksi viestinnän pääosastossa on pantu täytäntöön, ja koulutus on käynnissä.

2.9. Komissio on tyytyväinen havaittuihin parannuksiin ja toistaa olevansa sitoutunut saavuttamaan lisäedistystä tällä alalla. Komissio arvioi parhaillaan tekijöitä, jotka vaikuttavat vuotuisten toimintakertomusten laatuun, ja tukee jatkossa toimenpiteitä, joilla parannetaan niiden laatua entisestään.

⁽²⁾ Luvut perustuvat arvioituun 5 tai 10 prosentin kiinteämääräiseen rahoitusoikaisuun.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.10. Tilintarkastustuomioistuin toteaa – kuten vuoden 2007 osalta – että koheesiopolitiikan toimintalohtokoryhmän varaumien sisältö ja kattavuus eivät ilmennä riittävän selvästi tämän talousarvioalan sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien ongelmien vakavuutta (ks. kohta 6.35).

2.11. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden toimintalohtokoryhmän virhetaso on olennainen (ks. kohta 8.39) ja että valvontajärjestelmät varmistavat vain osittain vaikuttavasti maksujen sääntöjenmukaisuuden (ks. kohta 8.44). Pääjohtajien varaukset eivät riittävässä määrin kuvasta näitä havainnoja. Tilintarkastustuomioistuin on tehnyt saman havainnon neljänä vuonna peräkkäin ⁽³⁾.

Komission yhteenvedotkertosu

2.12. Hyväksymällä yhteenvedotkertotuksun komissio ottaa poliittisen vastuun pääjohtajien suorittamasta EU:n talousarvion toteuttamisesta ⁽⁴⁾. Kertotuksessa on arvioitu tehtävänsä päättäneen komission toimikauden aikana toteutettua varainhoitoa takautuvasti.

KOMISSIION VASTAUKSET

2.10. Komission mielestä vuoden 2008 toimintakertotuksiin sisältyvät pääjohtajien varaukset ovat asetettujen olennaisuuskriteerien ja sovelletun metodologian mukaisia. Tilintarkastustuomioistumin havainnoista käy ilmi, että virhetaso keskittyy ohjelmiin, joiden osalta komissio oli jo toteuttanut toimenpiteitä vuonna 2008 (ks. 6.17 kohtaan annettu vastaus). Komissiolla on todentavaa aineistoa siitä, että riski on pienempi ohjelmissa, jotka on luokiteltu vuotuisissa toimintakertotuksissa tehokkaasti tai osittain tehokkaasti toimiviksi. Lisäksi komission vuoden 2008 toimintasuunnitelmaan sisältyi toimenpiteitä päättämismenettelyyn käyttöön ottamiseksi, jotta varmistetaan, että jäljellä olevat virheet saadaan karsittua pois komission loppumaksuista.

Komissio varmistaa, että asianmukaiset seurantatoimet ja korjaavat toimenpiteet toteutetaan kaikissa tilintarkastustuomioistumin esiin tuomissa tapauksissa, kuten viime vuosinakin.

2.11. Tilintarkastustuomioistumin havaitsemat virheet yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden toimintalohtokossa koskevat pääosin sellaisten organisaatioiden ilmoittamia menoja, jotka toteuttavat hankkeita komission suorittamien ennakkomaksujen turvin. Komission pitäisi pystyä havaitsemaan ja oikaisemaan tällaiset virheet ennen loppumaksujen suorittamista valvontajärjestelmäänsä sisältyvillä ennen loppumaksuja toteutettavilla pakollisilla tilintarkastuksilla. Katso myös 8.18 ja 8.34 kohtaan annetut vastaukset.

EuropeAid aloittaa kuitenkin valvontastrategiansa tarkistamisen vuonna 2010 osana meneillään olevia toimenpiteitä, jotka liittyvät sen koko sisäisen valvonnan järjestelmän parantamiseen ja hyväksyttävää virheriskiä koskevaan komission työhön.

⁽³⁾ Vuosikertotukset varainhoitovuodelta 2007, kohta 2.14 ja taulukko 2.1, varainhoitovuodelta 2006, taulukko 2.1, ja varainhoitovuodelta 2005, taulukko 2.1. Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden toimintalohtokoryhmän nimi oli aiemmin "ulkoiset toimet".

⁽⁴⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle – Yhteenvedot komission hallintosaavutuksista vuonna 2008, KOM(2009) 256 lopullinen, 8.6.2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.13. Komissio totesi varainhoitovuoden 2008 osalta, että ”käyttöön otetut valvontamenettelyt tarjoavat riittävät takeet niiden toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta, joista komissiolla on EY:n perustamissopimuksen 274 artiklasta johtuva kokonaisvastuu”.

2.14. Komissio viittaa vuoden 2009 alkupuolella tehdyn vuotuisen vertaisarvioinnin tulokseen, jonka mukaan yhden keskeisen hallinnoinnin välineen, vuotuisten toimintakertomusten, laadussa on edelleen parantamisen varaa. Komissio odottaa, että parannusten tulokset ovat näkyvissä varainhoitovuoden 2009 vuotuisista toimintakertomuksista alkaen.

2.15. Yhteenvetokertomuksessa on perusteltu varaumia koskevaa komission lähestymistapaa. Komissio toteaa, että merkittävien puutteiden osalta esitetään aina varauma, ellei ole luotettavaa todentavaa aineistoa siitä, että talousarvion toteuttamiseksi on laadittu toimiva toimintasuunnitelma. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että komission olisi kiinnitettävä enemmän huomiota siihen, että on tarpeen saada varmempia merkkejä toimintasuunnitelmissa suunniteltujen korjaavien toimenpiteiden tosiasiallisesta tai todennäköisestä vaikuttavuudesta. Usein varaumien olisi myös oltava laajempia (ks. kohdissa 2.5, 2.10 ja 2.11 käsitellyt esimerkit ja **taulukko 2.1**).

2.16. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio tunnustaa tarpeen toteuttaa lisätoimenpiteitä, joilla ratkaistaan muilla aloilla havaittuja ongelmia. Näillä toimilla pyritään ratkaisemaan muun muassa seuraavat kysymykset:

a) sisäisen valvonnan vaikuttavuuden arviointi

2.14. Komissio aikoo tehdä arvion vuotuisten toimintakertomusten laatuun vaikuttavista tekijöistä ja tukea toimenpiteitä, joilla toimintakertomusten laatua parannetaan ajoissa ennen vuoden 2009 toimintakertomusten laatimista. Vuotuisten toimintakertomusten laadintaohjeita yritetään parhailaan selkiyttää ja tehdä helppokäyttöisemmiksi. Erityisesti tätä aihetta koskeva koulutus on suunnitteilla toteutettavaksi vuoden 2009 loppupuolella, ja se on suunnattu vuotuisia toimintakertomuksia laativalle henkilöstölle.

2.15. Komission näkemyksen mukaan varaumaa ei pidä tehdä, jos tarkastukset ovat tehokkaita tai jos on todentavaa aineistoa siitä, että korjaavia toimintasuunnitelmia on pantu tehokkaasti täytäntöön.

Kun pääjohtajat tekevät varauman, heidän on laadittava toimintasuunnitelma havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Toteutetuista toimista raportoidaan ja niitä arvioidaan seuraavassa vuotuisessa toimintakertomuksessa. Jos on riittävää näyttöä siitä, että toimilla on merkittävä vaikutus puutteisiin, varauma voidaan poistaa. Varauman tekemistä tai poistamista koskevat päätökset ovat yksi tärkeimmistä ”vertaisarvioinneissa” keskustelluista kysymyksistä, mutta lopullisen päätöksen tekee asiasta vastaava valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä.

Yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää Kreikassa koskevassa asiassa kannattaa katsoa 2.5 kohtaan annettu vastaus.

Koheesiopolitiikan osalta kannattaa katsoa 2.6 kohtaan annettu vastaus.

Komissio viittaa myös 2.10 ja 2.11 kohtaan antamiinsa vastauksiin.

2.16.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) resurssien keskittäminen kauden 2007–2013 rahoituskehyksen menojen hallinnointia koskevan valvontarakenteen kehittämiseen ja edellisen kauden puutteiden korjaamiseen
- c) jäsenvaltioiden tasolla tehtyjen oikaisujen kattavampi ja luotettavampi raportointi.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Toimintasuunnitelmassa, joka koskee komission valvontatehtävän vahvistamista rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä, komissio on keskittynyt ennaltaehkäiseviin toimiin vuosina 2007–2013 sekä vuosien 2000–2006 ohjelmien päättämisen valmisteluun.
- c) Tiedot jäsenvaltioiden tekemistä rahoitusoikaisuista on ilmoitettu lopullisessa tilinpäätöksessä.

Komission mielestä sen toimien ansiosta monivuotisten oikaisumekanismien tehokkuudesta on saatu nyt aiempaa paremmin luotettavaa näyttöä. Komissio jatkaa toimiaan jäsenvaltioiden toimittamien tietojen tyhjentävyyden ja laadun parantamiseksi.

Järjestelmää, jonka mukaan jäsenvaltiot ilmoittavat rahoitusoikaisuitaan komissiolle, on saatu selvennettyä ja vahvistettua huomattavasti vuosien 2007–2013 osalta nimeämällä asiasta vastaava todentamisviranomainen ja laatimalla ilmoitustaulukko (asetuksen (EY) N:o 1083/2006 61 artikla ja komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006 20 artikla).

Komissio viittaa myös 6.30 kohtaan antamaansa vastaukseen.

2.17. Komissio ilmoitti koheesiopolitiikan osalta, että se teki aikaisempaa enemmän välimaksujen maksatusten keskeyttämis- päätöksiä (kymmenen päätöstä vuonna 2008, kun vuonna 2007 päätöksiä tehtiin yksi) ja teki paljon suurempia rahoitus-oikaisuja (1 587 miljoonaa euroa vuonna 2008, kun vuonna 2007 määrä oli 396 miljoonaa). Komissio toteaa koheesioalalla yhteisen hallinnoinnin mukaisesti toteutetun valvontatehtävän vahvistamista koskevan toimintasuunnitelman osalta, että ”tarvitaan kuitenkin lisää aikaa ennen kuin toimien vaikutus voidaan mitata välimaksuissa ilmenevien virheiden vähenemisenä”.

2.17. Komissio esittää kertomuksessaan komission valvontatehtävän vahvistamista rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta (KOM(2009) 42), että tehokkaita tuloksia saavutettiin vuonna 2008 kaikilla kymmenellä toiminta-alalla. Tähän kuuluivat rahoitusoikaisumenettelyjen nopeampi käynnistäminen ja vuonna 2008 tehtyjen rahoitusoikaisujen määrä. Komissio myöntää, ettei toimintasuunnitelman vaikutusta vuosina 2000–2006 voida arvioida vielä täysin, ja se on luvannut antaa kertomuksen toimintasuunnitelman alustavista vaikutuksista helmikuussa 2010.

Yleisesti komissio on ottanut käyttöön monivuotisen valvontajärjestelmän, joka perustuu ennaltaehkäisyyn tai virheiden havaitsemiseen ja oikaisemiseen. Komissio arvioi, että vuonna 2008 päätettyjä rahoitusoikaisuja ja takaisinperintöjä oli yhteensä 2,967 miljardin euron arvosta kaikissa toimintalohkoryhmissä. Tämä osoittaa, että valvontajärjestelmässä on painotettu erityisesti virheiden havaitsemista ja oikaisemista (ks. Varainhoitovuoden 2008 tilinpäätöksen liitetietojen osio 6, joka koskee aiheettomien maksujen takaisinperintää).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Vuotuisten yhteenvedojen perusteella saatava varmuus

2.18. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi varainhoitovuotta 2007 koskevan vuosikertomuksen yhteydessä, etteivät vuotuiset yhteenvedot muodostaneet ensimmäisenä laatimisvuoteen luotettavaa arviointia valvontajärjestelmien toiminnasta ja vaikuttavuudesta. Lisäksi se suositti, että komissio ryhtyisi toimiin parantaakseen annettavien tietojen laatua ⁽⁵⁾.

2.19. Tilintarkastustuomioistuin analysoi varainhoitovuoden 2008 vuotuiset yhteenvedot saadakseen selville, oliko varainhoitoasetuksen vaatimuksia noudatettu ja olivatko jäsenvaltiot toimittaneet lisätietoja.

2.20. Kaikki jäsenvaltiot eivät noudattaneet varainhoitoasetuksen vaatimuksia eivätkä komission suuntaviivoja ⁽⁶⁾. Viime vuoteen verrattuna kaikkiin vuotuisiin yhteenvedoihin sisältyneiden analyysien laatu oli kuitenkin parantunut.

2.18. Koheesiopolitiikan alalla vuonna 2008 voimassa olevassa komission oikeusperustassa (varainhoitoasetuksen 53 b artiklan 3 kohdassa) ei säädetä tarkastuslausumasta eikä yleisestä kansallisesta ilmoituksesta. Komissio noudatti kuitenkin Euroopan parlamentin ja tilintarkastustuomioistuimen suosituksia ja kehotti jäsenvaltioita analysoimaan järjestelmien toimivuutta, erittelemään ongelmia ja niiden ratkaisuja, kuvaamaan hyviä käytänteitä ja ilmoittamaan, minkä tason varmuuden ne voivat järjestelmillään saavuttaa.

Maataloudessa kaikkien jäsenvaltioiden, joilla on vain yksi maksajavirasto, on toimitettava tarkastuslausuma maksajaviraston johtajalta sekä todistus tarkastuselimeltä. Näistä muodostuu sitten varainhoitoasetuksessa ja toimielinten sopimuksessa tarkoitettu vuotuinen yhteenvedo. Lisäksi ne jäsenvaltiot, joissa on useampi kuin yksi maksajavirasto, laativat vuotuisen yhteenvedon, jota kutsutaan myös yhteenvedokertomukseksi.

2.20. Aluepolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto huomauttivat vuoden 2008 toimintakertomuksissaan, että suurin osa jäsenvaltioista noudatti vähimmäisvaatimuksia joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi. Komissio on toteuttanut asianmukaisia jatkotoimia kaikissa tapauksissa, joissa lain-säädännön vaatimuksia ei noudatettu. Vuotuisissa yhteenvedoissa annettuja tietoja käytettiin lisävarmuuden lähteinä kyseisten kahden pääosaston toimintakertomuksissa vuodelta 2008.

⁽⁵⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 2.19 ja 2.41 b.

⁽⁶⁾ Koheesiopolitiikan alalta yhdeksän jäsenvaltiota toimitti vaatimusten mukaiset tiedot ja 11 jäsenvaltiota toimitti tiedot, jotka olivat taulukoiden puutteellisiin tai virheellisiin tietoihin liittyviä pieniä puutteita lukuun ottamatta vaatimusten mukaiset. Kolme jäsenvaltiota toimitti vuotuiset yhteenvedot, jotka eivät täyttäneet vaatimuksia ja jotka komissio lähetti takaisin täydennettäväksi, ja neljän muun jäsenvaltion osalta komissio ei ollut saanut analyysijä valmiiksi 28. helmikuuta 2009 mennessä. Aluepolitiikan pääosaston pääjohtaja teki pitkälti samankaltaiset päätelmät ja vastaava arviointi esitetään asiaankuuluviissa vuotuisissa toimintakertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio on ryhtynyt jatkotoimiin, jos oli havaittu, etteivät jäsenvaltiot ole noudattaneet vaatimuksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Lisäarvo

2.21. Vuotuiset yhteenvedot ovat osa sisäistä valvontaa, ja tilintarkastustuomioistuin on kannustanut komissiota tavoittelevaan suurempaa lisäarvoa, jota saataisiin muun muassa siten, että komissio yksilöisi yhteiset ongelmat, mahdolliset ratkaisut ja parhaat käytännöt ja hyödyntäisi näitä tietoja valvontatehtävässään⁽⁷⁾. Komissio on vastaavasti kehottanut jäsenvaltioita tekemään samoin.

2.22. Tilintarkastustuomioistuin analyysistä käy ilmi, että useat jäsenvaltiot⁽⁸⁾ toimittivat vuodelta 2008 seikkoja tai analyysijä, jotka toivat lisäarvoa vuotuisiin yhteenvedoihin: Ne pyrkivät tunnistamaan ja kommentoimaan järjestelmäpuutteita tai monialaisia kysymyksiä. Koheesiopolitiikasta vastaavat pääjohtajat ovat käyttäneet näitä tietoja vuotuisissa yhteenvedoissa kansallisista järjestelmistä antamissaan arvioissa.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto huomautti vuoden 2008 toimintakertomuksessa, että jäsenvaltiot ovat täyttäneet lainsäädännön mukaiset velvoitteensa ja noudattaneet yleensä komission yksikköjen laatimia suuntaviivoja. Viime vuoteen verrattuna kaikkiin vuotuisiin yhteenvedoihin sisältyneiden analyysien laatu on parantunut, mutta joissakin tapauksissa tiettyjen peruseikkujen arviointia voitaisiin vielä parantaa. Komissio onkin ottanut asian puheeksi jäsenvaltioiden kanssa ja tarkistanut tämän mukaisesti yhtä suuntaviivoistaan.

2.21. Komissio on kehottanut jäsenvaltioita noudattamaan parhaita käytänteitä vuotuisia yhteenvedoja koskeissa arviointikirjeissään. Se kannustaa jatkossakin jäsenvaltioita antamaan tietoja, jotka tuovat lisäarvoa vuotuisiin yhteenvedoihin, päivittämällä ohjeasiakirjaansa.

Komissio viittaa myös 2.18 kohtaan antamaansa vastaukseen.

2.22. Komissio viittaa 2.20 kohtaan antamaansa vastaukseen.

Koheesiopolitiikan alalla seitsemän jäsenvaltiota on liittännyt vuotuisen yhteenvedoonsa komission suuntaviivoissa ehdotetun tarkastuslausuman. Komissio analysoi tähän mennessä toimitetut ilmoitukset ja lausumat voidakseen määritellä avainseikat, joilla voidaan tuoda lisäarvoa vuotuisiin yhteenvedoihin. Analyysin tulokset otetaan huomioon suuntaviivoja päivitettäessä.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla varmuus tileistä sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta saadaan maksajaviraston johtajan antamasta tarkastuslausumasta. Tarkastuselin tarkastaa kyseisen lausuman ja antaa siitä lausunnon, mikä lisää varmuutta. Yhteenvetokertomus (jonka laativat ne jäsenvaltiot, joilla on useampi kuin yksi maksajavirasto) tuo lisäarvoa tekemällä varmuudesta yhteenvedon kansallisella tasolla.

⁽⁷⁾ Tilintarkastustuomioistuin lausunto nro 6/2007 jäsenvaltioiden vuotuisista yhteenvedoista, "kansallisista ilmoituksista" sekä kansallisten tarkastuselinien EU-varojen osalta tekemästä tarkastustyöstä (EUVL C 216, 14.9.2007, s. 3).

⁽⁸⁾ Yhteensä 16 jäsenvaltiota rakennetoimen ja Euroopan kalatalousrahaston aloilta sekä yhdeksän jäsenvaltiota maatalouden alalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

KOMISSIION SISÄISEN VALVONNAN STANDARDIT

Johdanto

2.23. Komissio antoi lokakuussa 2007 tiedonannon sisäisen valvonnan standardien tarkistamisesta ja niihin liittyvistä valvontapuitteista⁽⁹⁾. Tiedonannossa määritellään 16 tarkistettua sisäisen valvonnan standardia, joilla on tarkoitus lisätä hallinnon vaikuttavuutta ja korvata alkuperäiset 24 standardia 1. tammikuuta 2008 alkaen.

2.24. Tilintarkastustuomioistuin tutki, miten toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseen liittyviä sisäisen valvonnan standardeita oli sovellettu 16 pääosastossa. Tarkastuksessaan se havaitsi, että täytäntöönpanoaste oli aiempien vuosien tavoin korkea⁽¹⁰⁾.

Vaikuttavuus

2.25. Sisäisen valvonnan standardien tarkistukseen liittyi pääjohtajia koskeva vaatimus osoittaa, että tietyt etusijalle asetetut standardit pannaan vaikuttavasti täytäntöön⁽¹¹⁾. Useimmat pääjohtajat valitsivat vuonna 2008 sellaisiksi standardeiksi sisäisen valvonnan standardit 7–11, jotka kattavat suurelta osin alan "toimet ja valvontatoimet"⁽¹²⁾. Sitä vastoin ainoastaan muutama pääosasto⁽¹³⁾ valitsi alaan "suunnittelu ja riskinhallintaprosessi" (standardit 5 ja 6) liittyvät standardit näiden merkittävyydestä huolimatta. Komissio ei ole kuitenkaan pystynyt osoittamaan, että valvontajärjestelmät lieventävät riittävän vaikuttavasti virheriskiä seuraavissa toimintaloikoissa tai -ryhmissä: maatalouden ja luonnonvarojen toimintaloikoryhmään sisältyvä maaseudun kehittämisen toimintalohko (kohta 5.63), koheesiopolitiikan alat (kohta 6.36), tutkimus, energia ja liikenne (kohta 7.41) ja yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat (kohta 8.34).

2.24. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimelta saamaansa tunnustukseen siitä, että sen yksiköt olivat panneet sisäisen valvonnan standardit lähes täysimääräisesti täytäntöön.

2.25. Komissio huomauttaa, että sen sisäisen valvonnan järjestelmät parantuvat koko ajan ja vaikuttavat virhetasoon, mikä näkyy tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman viime vuosien myönteisenä kehittymisenä (ks. 1.36 kohta).

Kolmesta pääosastosta (kolmasosa), joista muutamien menot ovat huomattavan suuret, päätti asettaa etusijalle toisen tai molemmat alaan "suunnittelu ja riskinhallintaprosessi" liittyvistä standardeista. Komission mielestä tämä vastaa asianmukaisesti sitä, miten tärkeitä kyseiset standardit ovat asianomaisille pääosastoille.

⁽⁹⁾ Tiedonanto komissiolle: *Revision of the Internal Control Standards and the Underlying Framework: Strengthening Control Effectiveness*, SEK(2007) 1341. Tilintarkastustuomioistuin piti myönteisenä siirtymistä tarkistettuihin standardeihin, ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 2.27.

⁽¹⁰⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 2.25. Täytäntöönpanoaste oli laskelmien mukaan yli 96 prosenttia vuosina 2007 ja 2008.

⁽¹¹⁾ Tiedonanto komissiolle: *Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework - Strengthening Control Effectiveness*, SEK(2007) 1341, 16.10.2007. Näiden ohjeiden avulla pääjohtajat voivat osoittaa pääosastojen aiemman vuoden vuotuisissa hallintosuunnitelmissa ensisijaisiksi valittujen tiettyjen sisäisen valvonnan standardien vaikuttavuuden.

⁽¹²⁾ Komission yksiköillä oli mahdollisuus asettaa etusijalle tietyt standardit yksiköiden erityisten toimien ja riskien perusteella. Yksiköt saattoivat vuoden 2008 vuotuisessa hallintosuunnitelmassa ilmoittaa etusijalle asettamansa standardit.

⁽¹³⁾ Samanlainen jako pätee myös vuoden 2009 vuotuisiin hallintosuunnitelmiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Koko maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohekoryhmässä arvioitu yleinen virhetaso jää hieman 2 prosentin olennaisuusrajan alle. Vuosien aikaisesta kehityssuunnasta käy ilmi, että valvonta- ja tarkastusjärjestelmät ovat parantuneet yleisesti tässä toimintalohekoryhmässä ja ne ovat nyt tehokkaita, mutta parannettavaa riittää vielä maaseudun kehittämisen alalla.

Panemalla täytäntöön toimintasuunnitelmansa komission valvonta-tehtävän vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä komissio on onnistunut huomattavasti parantamaan valvontajärjestelmiään ja vähentämään virheriskiä. Se on toteuttanut myös lisätoimia, esimerkiksi yksinkertaistanut menojen ilmoittamista koskevia sääntöjä koheesiopolitiikan alalla ottamalla käyttöön kiinteämääräiset kustannukset, kertaluonteiset kustannukset ja standardiyksikkökustannukset sekä vahvistamalla valvontakehystä vuosille 2007–2013. Komission mielestä tällaisten toimien vaikutusta virhetasoon voidaan arvioida vasta pidemmän ajan kuluttua, ja se laatiikin vuoden 2010 alussa kertomuksen vuosien 2007–2013 maksuihin kohdistuvista ensimmäisistä vaikutuksista.

Komissio viittaa myös 2.17 kohtaan antamaansa vastaukseen.

Tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohekoryhmän hallinnon parantamiseksi on jo toteutettu huomattavia toimia asiassa sovellettavan lainsäädännön ja rahoituskehyksen rajoissa. Komissio pitää jatkossakin tarkastuksensa tiukkoina (ks. myös 7.42 kohtaan annettu vastaus).

Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden alalla komission valvonnan on tarkoitus kattaa toimintalohekoryhmän monivuotisten hankkeiden koko kesto niin, että komissio pystyy ehkäisemään tai havaitsemaan ja oikaisemaan suurimman osan rahoitusvirheistä tavanomaisen valvonnan aikana. Komission pitäisi pystyä valvontajärjestelmänsä kuuluvien pakollisten tilintarkastusten avulla havaitsemaan ja oikaisemaan nämä ennakkorahoituksen virheet – jonkin myöhemmän tilikauden aikana – ennen loppumaksujen suorittamista. Komission suorittamat jälkitarkastukset vahvistavat jäännösvirhetason olevan alhainen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TOIMINTASUUNNITELMA

Yleisarvio täytäntöönpanosta

2.26. Vuoden 2006 toimintasuunnitelmassa tutkittiin, miten komission sisäisen valvonnan kehyksen alakohtaisia puutteita voitaisiin korjata ⁽¹⁴⁾. Helmikuussa 2009 annetussa komission tiedonannossa ⁽¹⁵⁾ esitetään päivitetty arvio indikaattoreihin perustuvan toimintasuunnitelman tuloksista.

2.27. Tiedonantoa koskevan tilintarkastustuomioistuimen analyysin perusteella (ks. **taulukko 2.2**) voidaan todeta, että komissio on pannut täytäntöön kaikki tilintarkastustuomioistuimen aiemmassa vuosikertomuksessa kesken olleeksi luokiteltua 14 alatoimenpidettä ⁽¹⁶⁾ ja on siis toteuttanut toimintasuunnitelman kokonaisuudessaan.

Toimintasuunnitelman vaikutus

2.28. Komissio laati joukon indikaattoreita ja kuvaajia, joilla mitataan ja arvioidaan toimintasuunnitelman vaikutusta ⁽¹⁷⁾. Tilintarkastustuomioistuimen analyysin mukaan (ks. **taulukko 2.2**) useimmilla näistä indikaattoreista ja kuvaajista mitataan vaikuttavuuden sijaan ainoastaan tuotoksia ja komission toimintaa (ala-)toimenpiteittäin. Vaikka toimintasuunnitelman tiedot ovatkin oikeat, niiden perusteella on mahdotonta määrittellä, onko toimintasuunnitelmalla ollut mitattavissa olevaa vaikutusta valvontajärjestelmiin ja viime kädessä toimien sääntöjenmukaisuuteen.

2.28. Komissio tunnustaa, että usein on hankalaa osoittaa, miten yksittäiset toimet vaikuttavat tilien perustana olevien toimien virhetasoon. Komissio totesi kuitenkin yleisesti uusimmassa "vaikutustenarviointikertomuksessaan" (KOM(2009) 43), että sisäisen valvonnan järjestelmiä on saatu vahvistettua huomattavasti nykyisen komission toimikaudella. Osa tästä saavutuksesta on ennen vuotta 2005 käynnistettyjen toimien ansiota, mutta näyttöä on todella myös siitä, että edistyminen vauhdittui selvästi toimintasuunnitelman käynnistyttyä vuoden 2006 alkupuolella.

Lisäksi komissio on sitä mieltä, että parin viime vuoden toimintasuunnitelmilla on saatu aikaan yhteisymmärrys jäsenvaltioiden viranomaisten ja ulkoisten elinten kanssa niistä toimenpiteistä, joita tarvitaan virheiden ehkäisemiseksi EU:n ohjelmissa. Tämä vaikutus on hyvin tärkeä, ja se on tulevien toimien ja yhteistyön perusta.

⁽¹⁴⁾ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle – Komission toimintasuunnitelma yhdenntyn sisäisen valvonnan kehyksen luomiseksi KOM(2006) 9 lopullinen, 17.1.2006.

⁽¹⁵⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle – Vaikutustenarviointikertomus komission toimintasuunnitelmasta yhdenntyn sisäisen valvonnan kehyksen luomiseksi, KOM(2009) 43, 4.2.2009.

⁽¹⁶⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 2.30.

⁽¹⁷⁾ Näin ei tehty komission aiemmassa, vuoden 2007 yhteenvetokertomuksessa, ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 2.34.

Taulukko 2.2 — Yhdennetyn sisäisen valvonnan kehityksen luomista koskevan komission toimintasuunnitelman täytäntöönpano

Viite	Toiminta-ala/(ala)toimenpiteet / toimintasuunnitelmassa asetettu määräaika	Komission arvio vaikutuksesta (helmikuu 2009) ⁽¹⁾ Komission esittämät vaikutusindikaattorit	Tilintarkastustuomioistuimen alustava arvio vaikutuksista 31.12.2008 ⁽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).	— Prosentteina ilmoitettu talousarvion osuus, joka on toteutettu yksinkertaistettua menettelyä noudattaen. — Euroopan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden määrän pienentyminen selkeämmän lainsäädännön ja lisääntyneen ohjeistuksen ansiosta.	Yksinkertaistettua menettelyä noudattaen toteutettu talousarvion osuus on kasvanut. Tähän mennessä on liian vähän näyttöä, jotta Euroopan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden määrän pienemisen ja selkeämmän lainsäädännön ja lisääntyneen ohjeistuksen välillä voitaisiin katsoa olevan yhteyttä toisiinsa.
2	Ehdottaa sisäisen valvonnan lisäämistä budjettiperiaatteeksi tarkistettuun varainhoitoasetukseen toimielintenvälisen kuulemismenettelyn tulosten perusteella (1.6.2006).	Peruttu	
3a	Laatia sisäisen valvonnan mallit, joissa määritetään tietyssä valvontaympäristössä sovellettavissa olevat eri valvontamuodot (31.5.2006).	— Vuotuisten toimintakertomusten laadusta tilintarkastustuomioistuimelta saatu parempi arvio — Toimenpiteen 3N osalta ks. myös toimenpide 11N	(Ala-)toimenpiteitä on toteutettu ja vuotuisten toimintakertomusten tarkoituksenmukaisuuden ja yhtenäisyyden on havaittu parantuneen; näiden vaikutusta virhetasoon ei voida kuitenkaan mitata ⁽³⁾ .
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).		
3c	Järjestää vertaisarviointi valvontastrategioiden yhtenäisyyden ja yhdenmukaisuuden lisäämiseksi pääosastoperheittäin (31.3.2007).		
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).		
3e	Järjestää vertaisarviointi valvontastrategioiden yhtenäisyyden ja yhdenmukaisuuden lisäämiseksi pääosastoperheittäin (31.12.2007).		

Viite	Toiminta-ala/(ala)toimenpiteet / toimintasuunnitelmassa asetettu määräaika	Komission arvio vaikutuksesta (helmikuu 2009) ⁽¹⁾ Komission esittämät vaikutusindikaattorit	Tilintarkastustuomioistuimen alustava arvio vaikutuksista 31.12.2008 ⁽²⁾
3N	Komissio aikoo vuoden 2006 yhteenvetokertomuksesta lähtien esittää yleislausuntoon selkeästi varaumia, 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).		
4	Käynnistää toimielintenvälinen aloite peruseriaaiteista, jotka on otettava huomioon koskien riskejä, jotka voidaan hyväksyä tilien perustana olevissa toimissa, sekä yhteisten kriteereiden määrittäminen kyseisen riskin hallintaa varten (31.3.2006).	Peruttu	
Johdon lausumat ja tarkastusten perusteella saatava varmuus (toimet 5–8)			
5	Edistää johdon lausumien hyödyntämistä käytännön tasolla neuvoteltaessa välillisen keskitehtyn hallinnon alalla kaudella 2007–2013 sovellettavasta lainsäädännöstä sekä sellaisten kansallisten koordinoitujen perustamisesta, jotka voivat antaa yleiskuvan saatavissa olevasta varmuudesta esimerkiksi laatimalla katsauksen kullakin toimintaloilla annetuista lausumista (30.6.2006).	— Yhteenvedojen laatu ja toteutetut parannustoimet — Ennakkotarkastuslausumien saaminen koulutuksen ja kulttuurin alalla — Lausumiin liittyvät jäsenvaltioiden toimet	Vuotuiset yhteenvedot ja kansalliset ilmoitukset ovat hyödyllisiä keinoja edistää EU:n menojen avoimuutta. Etenkin kansallisilla ilmoituksilla on keskipitkällä aikavälillä mahdollisuus alentaa virhetasoa, sillä niiden avulla voidaan lisätä järjestelmien vaikuttavuutta. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti ennakkotarkastuslausumien saamista ja seurantaan koskeviin tietoihin, mutta ei vielä ole havainnut, että niillä olisi vaikutusta virhetasoon.
6a	Laatia suuntaviivoja, joiden avulla johdon lausumien vaikuttavuutta voidaan lisätä tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen aloilla (30.9.2006).	Yhdistetty toimenpiteeseen 7	
6b	Laajentaa suuntaviivoja, jotka koskevat johdon lausumien vaikuttavuuden lisäämistä ulkoisten politiikkojen alalla (31.12.2007).	Peruttu	

Viite	Toiminta-ala/(ala)toimenpiteet / toimintasuunnitelmassa asetettu määräaika	Komission arvio vaikutuksesta (helmikuu 2009) ⁽¹⁾ Komission esittämät vaikutusindikaattorit	Tilintarkastustuomioistuimen alustava arvio vaikutuksista 31.12.2008 ⁽²⁾
7a	Laatia kriteerit tutkimuksen ja sisäisten politiikkojen aloilla suoritettavia todentamistarkastuksia varten painottaen ”sovittujen menettelyiden” käyttöä (31.12.2006).	— <i>Ulkoisten tarkastajien raportoinnin laadun parantaminen</i> — <i>Toimenpide 7b on peruutettu</i>	Edistyksestä huolimatta virheriski ei ole vielä lieventynyt riittävästi.
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).		
7c	Laajentaa todentamistarkastuksiin sovellettavia kriteereitä ”sovittuja menettelyjä” painottaen tarvittaessa myös muihin hallinnointimuotoihin (31.12.2007).		
8	Analysoida mahdollisuutta saada ylimmiltä kansallisilta tarkastuselimiltä lisävarmuutta EU-varoihin sovellettavasta käytännöstä (31.12.2006).	— <i>Komission kanssa vuoropuhelua käyvien ylimpien kansallisten tarkastuselinten lukumäärä</i>	Kyseiset aloitteet lisäävät tietoisuutta asiasta, mutta niillä ei ole välitöntä vaikutusta virhetasoon.
8N	Toimenpiteen luoman mahdollisuuden hyödyntämiseksi komissio jatkaa yhteydenpitoa ylimpiin kansallisiin tarkastuseliimiin 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).		
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).	— <i>Tarkastusvälineen käyttö ja tarkastusten parempi koordinointi</i>	Tilintarkastustuomioistuin on komission kanssa samaa mieltä siitä, että parempi koordinointi lisää tarkastusten vaikuttavuutta pikemminkin kuin vähentää suoraan virhetasoa.
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).		

Viite	Toiminta-ala/(ala)toimenpiteet / toimintasuunnitelmassa asetettu määräaika	Komission arvio vaikutuksesta (helmikuu 2009) ⁽¹⁾ Komission esittämät vaikutusindikaattorit	Tilintarkastustuomioistuimen alustava arvio vaikutuksista 31.12.2008 ⁽²⁾
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).		
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).		
9b	Ottaa käyttöön ABAC-kirjanpitojärjestelmään liittyvä väline suoraan hallinnoitavien menojen alalla; tavoitteena on koko komission kattava tiedonvaihto valvonnasta ja kaikkiin oikeushenkilöihin kohdistuneista tarkastuskäynneistä (31.12.2007).		
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).		
10a.1	Arvioida valvonnan kustannuksia yhteisen hallinnoinnin alalla: määrittää yhteinen metodologia (31.5.2006).	— Yhteisymmärykseen pääseminen hyväksyttävästä riskistä	Komissio on antanut tiedonannon hyväksyttävää riskiä koskevaan yhteisymmärykseen pääsemisestä. Sillä ei ole välitöntä vaikutusta virhetasoon.
10a.2	Arvioida valvonnan kustannuksia yhteisen hallinnoinnin alalla: käynnistää aloite liittyen tietoihin, joita jäsenvaltioiden on toimitettava (30.9.2006).		
10a.3	Arvioida valvonnan kustannuksia yhteisen hallinnoinnin alalla: liittyen jäsenvaltioiden vastuulla olevaan tietojen toimittamiseen (28.2.2007).		
10a.4	Arvioida valvonnan kustannuksia yhteisen hallinnoinnin alalla: liittyen toimitettuihin tietoihin (30.9.2007).		
10b	Laatia alustava arvio valvontakustannuksista suoraan hallinnoitavien menojen alalla (30.6.2007).		
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).		

Viite	Toiminta-ala/(ala)toimenpiteet / toimintasuunnitelmassa asetettu määräaika	Komission arvio vaikutuksesta (helmikuu 2009) ⁽¹⁾ Komission esittämät vaikutusindikaattorit	Tilintarkastustuomioistuimen alustava arvio vaikutuksista 31.12.2008 ⁽²⁾
11	Arvioida saavutettavaa hyötyä kokeiluluontoisesti sisäisiä politiikkoja koskevan valvonnan alalla (30.6.2007).		
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 hallinnoinnin alalla virheluokittelun ja määrittellä kunkin virhetyypin suhteen takaisinperintään, ja rahoitusoikaisuihin ja maksujen tarkistuksiin. Yhteisen hallinnoinnin alalla se tutkii kansallisten seuranta- ja raportointijärjestelmien luotettavuutta (31.12.2007).	— Takaisinperintätietojen luotettavuus, johdonmukaisuus ja täydellisyys — Takaisinperintämenettelyn tehokkuus — Rahoitusoikaisujen määrä	Tällä alatoimenpiteellä ei ole välitöntä vaikutusta virhetasoon, mutta se on osoitus siitä, että täydentäviin toimenpiteisiin on ryhdytty ja että takaisinperintätietojen laatu on parantunut.
Alakohtaiset puutteet (toimet 12–16)			
12	Käynnistää toimia havaittujen puutteiden korjaamiseksi vuotuisten hallintosuunnitelmien avulla; toimien edistymisen seurannasta tulee raportoida vuotuisissa toimintakertomuksissa (15.6.2007).	— Valvontajärjestelmien laatu — Virhetasot kuudennessa puiteohjelmassa	Energian ja liikenteen, yritys- ja teollisuustoinnin, tutkimuksen sekä tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosastot ovat esittäneet kuudetta puiteohjelmaa koskevia varauksia vuodelta 2008 menoilmoitusten oikeellisuuteen liittyvästä jäännösvirhetasosta. Alatoimenpiteen vaikutus virheiden yksilöimiseen ja korjaamiseen ei ole vielä 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 16b 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).		
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).	— Jäsenvaltioiden järjestelmien laatu	Tällä ei ole välitöntä vaikutusta virhetasoon.
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).		

Viite	Toiminta-ala/(ala)toimenpiteet / toimintasuunnitelmassa asetettu määräaika	Komission arvio vaikutuksesta (helmikuu 2009) ⁽¹⁾ Komission esittämät vaikutusindikaattorit	Tilintarkastustuomioistuimen alustava arvio vaikutuksista 31.12.2008 ⁽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).	— Jäsenvaltioiden omat lakisääteisiin vertailuarvoihin suhteutetut arvioinnit	Vaikutus ei ole mitattavissa
14b	Laatia edunsaajille ja/tai välittäjinä toimiville tasoille rakennerahastoihin ja välilliseen keskitettyyn hallinnointiin kaudella 2007–2013 sovellettavat, valvontaa ja valvontaketjuun liittyviä vastuualueita koskevat suuntaviivat (31.12.2007).		
15	Tehdä rakennerahastojen kohdalla ”luottamussovimuksia” 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).	— Yhtenäisen tarkastusmallin käytön lisääminen luottamussovimusten avulla	Vaikutus ei ole mitattavissa
16a	Laatia saatujen kokemusten perusteella suuntaviivat ulkoisten tarkastajien hyväksymisestä, koulutuksesta ja seurannasta tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen alalla (30.6.2007).	— Valvontaan liittyvien vaatimusten tuntemus sekä rakennerahastojen osalta noudatettavien menetelmien johdonmukaisuus	Vaikutus ei ole vielä 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).		
16c	Koordinoida esimerkiksi tarkastusstandardeja sekä virhetasoa koskevaa raportointia rakennerahastojen alalla (31.12.2007).		

⁽¹⁾ KOM(2009) 43.

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

⁽³⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 2.37, ja tämän vuosikertomuksen kohta 2.29.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

YLEISET PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

2.29. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission valvontajärjestelmät olivat parantuneet myös vuonna 2008: etenkin pääjohtajien lausumissa annettuun varmuuteen liittyvien varaumien vaikutus lisääntyi (kohdat 2.5–2.8).

2.30. Tilintarkastustuomioistuin 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 2.9–2.11).

2.31. Komissio on edistynyt vuotuisten yhteenvedojen hallinnoinnissa siinä määrin, että ne antavat lisävarmuutta ja että niistä saadaan lisäarvoa pääjohtajien lausumiin. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan noudattaneet varainhoitoasetusta täysimääräisesti (kohdat 2.20 ja 2.22).

2.32. Komissio pystyy osoittamaan, että tarkistettuja sisäisen valvonnan standardeja pannaan täytäntöön lähes kaikilta osin (ks. kohta 2.24). Komissio on niin ikään pannut täytäntöön yhdenmetyt sisäisen valvonnan kehityksen luomisesta laatimassaan toimintasuunnitelmassa esitetyt alatoimenpiteet (kohta 2.27).

2.33. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että komissio ei eräiden talousarvioalojen osalta pysty osoittamaan, että sen valvontajärjestelmien parantamistoimilla on kyetty lieventämään virheriskiä (kohta 1.33).

2.29. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistueimen arvioon, jonka mukaan komission sisäinen valvontajärjestelmä parantui vuonna 2008 kokonaisuutena entisestään. Vuoden 2008 tärkeinä saavutuksina voitaisiin mainita valvonnan standardien tehokas täytäntöönpano ja jäsenvaltioiden vuotuisten yhteenvedojen ja tarkastuslausumien laadun parantaminen.

2.30. Koheesipolitiikan alalla varaumien tekemisessä käytetty menetelmä perustuu kansallisten ja paikallisten valvonta- ja tarkastusjärjestelmien yksityiskohtaiseen analysointiin. Komission mielestä vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyistä varaumista saa tasapuolisen kuvan järjestelmien puutteista (ks. myös 2.6 kohtaan annettu vastaus).

Komissio on tyytyväinen taulukossa 2.1 mainittuihin parannuksiin ja toistaa olevansa sitoutunut edistymään yhä enemmän tällä alalla. Komissio arvioi parhaillaan vuotuisten toimintakertomusten laatuun vaikuttavia tekijöitä ja tukee jatkossa toimenpiteitä, joilla parannetaan niiden laatua entisestään.

Katso 2.9, 2.10 ja 2.11 kohtaan annetut vastaukset.

2.31. Vuonna 2008 seitsemän jäsenvaltiota esitti vuotuisessa yhteenvedossa komission suuntaviivoissa ehdotetun tarkastuslausuman. Komissio jatkaa ohjeidensa kehittämistä, jotta vuotuisilla yhteenvedoilla voidaan tuoda lisäarvoa prosessiin.

Komissio on toteuttanut myös asianmukaisia jatkotoimia kaikissa tapauksissa, joissa ei ole noudatettu lainsäädännön vaatimuksia, ja komissio on onnistunut saamaan jäsenvaltiot tuomaan enemmän lisäarvoa vuotuisiin yhteenvedoihin edelliseen vuoteen verrattuna.

2.33. Komissio huomauttaa, että tilintarkastustuomioistueimen tarkastuslausuma on ollut parina viime vuonna kerta kerralta myönteisempi (tarkasteltaessa toimintalohkoryhmiä kokonaisuutena: vuonna 2003 vain 6 prosentille kaikista menoista näytettiin "vihreää valoa" havaitun virhetason osalta, ja vuonna 2008 vastaava osuus oli kasvanut 56 prosenttiin). Komission mielestä tämä on selvästi sisäisen valvonnan parantamiseksi toteutettujen toimenpiteiden ja toimintasuunnitelmien ansiota, vaikkei yksittäisten toimien vaikutusta virhetasoon voidakaan eritellä.

Komissio viittaa myös 2.17 ja 2.25 kohtaan antamiinsa vastauksiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

2.34. Valvontajärjestelmien parantamista olisi pidettävä jatkuvana prosessina, jossa kestää aikansa ennen kuin toimenpiteitä voidaan pitää vaikuttavina. Tästä johtuen tilintarkastustuomioistuimen aiemmat suositukset pitävät edelleenkin paikansa ⁽¹⁸⁾.

2.35. Ensi sijassa niihin menoaloihin on kiinnitettävä erityistä lisähuomiota, joiden virhetason tilintarkastustuomioistuimien edelleenkin toteaa korkeaksi. Tilintarkastustuomioistuin pitää tärkeinä erityisesti seuraavia toimia:

- a) on arvioitava tarkastusten kustannuksia ja arvoa eri politiikan aloilla
- b) on pyrittävä yksinkertaistamaan eri toiminnanaloja koskevia ehdotuksia

2.34. Komissio jatkaa toimia tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten toteuttamiseksi. Komission valvonta- ja tarkastusjärjestelmistä tehty analyysi osoittaa, että toteutetuilla toimenpiteillä on lisääntyvä vaikutus virheriskin vähenemiseen ajan myötä. Voidaan kohtuudella odottaa, että valvontastrategialla pystytään varmistamaan valvontatavoitteen saavuttaminen ajan kuluessa erityisesti monivuotisten ohjelmien osalta, sillä täydentäviä tarkastuksia on määrä tehdä ohjelmakauden lopussa tilien lopullista hyväksymistä varten ohjelmien täytäntöönpanon aikana tehtävien korjaavien toimenpiteiden lisäksi. Sekä jäsenvaltioiden että komission toteuttamien korjaavien toimenpiteiden analyysissä olisi välttämätöntä ottaa monivuotisuus huomioon.

2.35

- a) Komissio on sitoutunut jatkamaan hyväksyttävää virheriskiä koskevaa aloitettaan, myös valvonnan kustannusten arviointia. Se aloittaa esittämällä konkreettisia ehdotuksia tutkimuksen, energian ja liikenteen alalta, maaseudun kehittämisen alalta, yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen alalta ja hallintomenojen alalta vuonna 2010. Muita toiminnanaloja käsitellään tulevin vuosina.
- b) Sääntöjä ja tukikelpoisuuden edellytyksiä ei voida yksinkertaistaa loputtomiin, sillä ne on usein vahvistettu jonkin halutun politiikan tavoitteen saavuttamiseksi. Nämä puolestaan syntyvät monimutkaisessa lainsäädäntömenettelyssä, jossa lainsäätäjällä on viimeinen sana. Komissio on kuitenkin sitoutunut tekemään lainsäätäjälle ehdotuksia yksinkertaisuuden lisäämisestä mahdollisuuksien mukaan. Komissio tarkastelee vuonna 2010 annettavassa varainhoitoasetuksen kolmivuotistarkastusta koskevassa ehdotuksessa, missä määrin tukikelpoisuuden edellytyksiä voitaisiin vielä yksinkertaistaa. Komissio tutkii myös periaatteita, joilla alakohtaista lainsäädäntöä voitaisiin vielä yksinkertaistaa edelleen seuraavalla, vuonna 2014 voimaan tulevien perussäädösten kieroksella.

Komissio viittaa 1.39 kohdassa esitettyyn tilintarkastustuomioistuimen toteamukseen, jonka mukaan yksinkertaistamisen ja sen varmistamisen, että tuella saavutetaan politiikan tavoitteet, välillä voi olla jännitteitä. Komissio huomauttaa tältä osin, että hyvin tarkasti kohdennetut politiikan tavoitteet edellyttävät toisinaan monimutkaisia sääntöjä, jotta tavoitteiden saavuttaminen varmistetaan.

⁽¹⁸⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 2.41 ja 2.42.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- c) on edelleen kehitettävä mekanismia, jonka kautta rahoitus-oikaisilla, peruutuksilla tai takaisinperinnällä pyritään korjaamaan aiheutuneet virheet; lisäksi olisi ryhdyttävä tarvittaviin toimiin, jotta kyseinen vaikutus voidaan osoittaa toteen käytännössä.

2.36. Jäsenvaltioilla on oikeudellinen velvoite toimittaa vuosittain ilmoituksia tietyiltä toimintaloikoilta. Komission olisi varmistuttava siitä, että kyseisiä ilmoituksia (esimerkiksi vuotuisia yhteenvedoja ja ennakkotarkastuslausumia) hyödynnetään mahdollisimman hyvin. Lisäksi olisi kiinnitettävä asianmukaista huomiota jäsenvaltioiden (kansalliset ilmoitukset) ja ylimpien tarkastuselinten esittämiin omaehtoisin aloitteisiin. Niiden avulla saataisiin lisätietoja kaikista sellaisista kysymyksistä, jotka saattavat olla EU:n talousarvion menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamisen kannalta relevantteja.

Koheesiopolitiikassa rahastoja koskevia asetuksia on muutettu toukokuussa 2009 niin, että kiinteämääräisiä kustannuksia, kertaluonteisia kustannuksia ja standardiyksikkökustannuksia voidaan soveltaa jo vuosien 2007–2013 ohjelmissa. Komissio on kannustanut ponnekkaasti jäsenvaltioita soveltamaan näitä yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja. Se esitti heinäkuussa 2009 lisäehdotuksia kauden 2007–2013 säännösten yksinkertaistamiseksi.

- c) Toimintasuunnitelmassa, joka koskee komission valvontatehtävän vahvistamista rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä, käsitellään tilintarkastustuomioistuimen rakennetoimista aiheutuvissa menoissa havaitseman korkean virhetason syitä ja vaikutuksia. Komission mielestä rahoitusoikaisuja koskevaa mekanismia on vahvistettu, mistä on osoituksena vuonna 2008 tehtyjen keskeytysten ja rahoitusoikaisujen määrä ja taso. Lisäksi vuosia 2000–2006 koskevassa komission päättämisstrategiassa keskitytään vähentämään jäännösvirhetasoa hyväksyttävälle tasolle. Komissio jatkaa toimiaan ja on pyytänyt jäsenvaltioita vahvistamaan takaisinperinnän menettelyjä ja raportointia vuonna 2009. Lisäksi komissio on parantanut rahoitusoikaisuja koskeviin vuotuisiin kertomuksiin liittyviä lainsäädännön vaatimuksia kaudelle 2007–2013.

Systemaattisten virheiden oikaisun odotetaan pääsevän vauhtiin vuonna 2009 tutkimuksen alalla.

2.36. Komissio jatkaa toimenpiteitään vaadittujen vuotuisten yhteenvedojen laadun ja lisäarvon parantamiseksi. Lisäksi komissio tukee jatkossakin myönteisiä aloitteita, kuten ajoissa toimitettuja vapaaehtoisia kansallisia hallinnointia koskevia ilmoituksia, joilla osoitetaan EU:n menojen sääntöjenmukaisuus. Komissio on ollut tyytyväinen myös jäsenvaltioiden ylimpien tarkastuslaitosten yhteisiin toimiin, joilla on pyritty vaihtamaan taitotietoa ja kokemuksia ja joita komissio on tukenut. Kuten tilintarkastustuomioistuin kuitenkin totesi vuotuisista yhteenvedoista ja kansallisista ilmoituksista antamassaan lausunnossa nro 6/2007, kansallisissa ilmoituksissa annettuihin tietoihin voidaan luottaa vain, jos ilmoitukset ovat sisällöltään, lähestymistavaltaan ja ajoitukseltaan riittäviä ja vertailukelpoisia.

KOLMAS LUKU

Budjettihallinto

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	3.1
Huomautukset	3.2–3.12
Tavoitteisiin päästiin lisätalousarvioiden avulla	3.2–3.4
Ohjelmien täytäntöönpano	3.5–3.6
Koheesiopolitiikan menot	3.5–3.6
Euroopan talouden elvytyssuunnitelma	3.7–3.8
Maksattamatta olevat talousarviositoumukset	3.9–3.12
Päätelmät ja suositukset	3.13–3.15

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

3.1. Tässä luvussa käsitellään EU:n vuoden 2008 yleisen talousarvion toteuttamiseen liittyviä kysymyksiä. Keskeisiä aiheita ovat talousarvion toteuttamisaste, EU:n ohjelmien täytäntöönpano erityisesti EU:n koheesiopolitiikan menojen osalta, lisätalousarviot sekä maksattamatta olevien talousarviositoumusten taso.

HUOMAUTUKSET

Tavoitteisiin päästiin lisätalousarvioiden avulla

3.2. Vuodelle 2008 hyväksytyjen talousarviomäärärahojen kokonaismäärä (hyväksytty talousarvio ja lisätalousarviot) oli – vuodelta 2007 siirretyt määrät mukaan lukien – maksusitoumusten osalta yhteensä 132,3 miljardia euroa ja maksujen osalta 117 miljardia euroa. Lisäystä vuoden 2007 lopulliseen talousarvioon nähden oli maksusitoumusten kohdalla 4,7 prosenttia ja maksujen kohdalla 1,7 prosenttia ⁽¹⁾. Yleisesti ottaen talousarvion maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärä oli 2,2 miljardia euroa alhaisempi kuin rahoituskehysten mukainen enimmäismäärä, ja maksuumäärärahojen 14,0 miljardia euroa alhaisempi (ks. **liitteessä I** olevat **kaaviot III** ja **IV**).

3.3. Varainhoitovuoden aikana hyväksytyillä kymmenellä lisätalousarviolla lisättiin maksusitoumuksiin käytettäviä määrärahoja 1,4 miljardia euroa ja vähennettiin maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja 4,6 miljardia euroa. Vähentäminen johtui pääasiassa oletettua alhaisemmasta varojen käyttöasteesta koheesiopolitiikkojen (4,5 miljardia euroa) ja ulkoisten suhteiden (0,3 miljardia euroa) aloilla. Maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen vähentäminen lisätalousarvioiden avulla on merkki hyvästä varainhoidosta, sillä se on keino sopeutua muutoksiin ja vähentää talousarvion ylijäämää ⁽²⁾ (ja se mahdollistaa omien varojen nopeamman palautumisen jäsenvaltioille).

3.4. Komissio on laatinut joukon asiakirjoja, joissa esitetään Euroopan yhteisöjen talousarvion toteuttamisesta muun muassa seuraavat tiedot ⁽³⁾:

⁽¹⁾ Määrät eivät sisällä käyttötarkoitukseensa sidottuja vuoden 2008 tuloja. Käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin kuuluvat muun muassa virheellisesti maksettujen määrien takaisinperinnästä aiheutuvat palautukset, jotka osoitetaan uudelleen alkuperäisiin budjettikohtiin, EFTA-mailta saadut maksusuudet, jotka kasvattavat tiettyjä budjettikohtia, tai kolmansilta osapuolilta peräisin olevat tulot, kun sopimuksissa edellytetään rahallista osallistumista EU:n toimintaan.

⁽²⁾ Talousarvion ylijäämä (talousarvion toteutuma) kertoo talousarvion toteuttamisen tuloksen. Ylijäämä ei ole vararahasto, jota voitaisiin kasvattaa ja käyttää tulevana vuosina menojen rahoittamiseen. Ylijäämän muodostaneet käyttämättä jääneet tulot vähennetään seuraavana vuonna kerättävistä omista varoista.

⁽³⁾ Yksityiskohtaisia tietoja talousarvion toteuttamisesta on varainhoitovuotta 2008 koskevan Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen nitteessä II sekä Euroopan komission (budjettipääosaston) asiakirjoissa ”Selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta – varainhoitovuosi 2008” (Report on budgetary and financial management – financial year 2008) ja selvitys talousarvion toteuttamisesta vuonna 2008 rakenne- ja koheesiorahastojen osalta (Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- Talousarvion ylijäämä vuoden 2008 lopussa (1,8 miljardia euroa) oli lähes samansuuruinen kuin vuonna 2007 (1,5 miljardia euroa).
- Maksusitoumusmäärärahojen käyttöaste oli 99 prosenttia ja maksumäärärahojen 97 prosenttia vuonna 2008 (lisätalousarviot huomioon ottaen). Käyttöasteet pysyivät siis suunnilleen yhtä korkeina kuin varainhoitovuonna 2007, joka oli uuden ohjelmakauden ensimmäinen vuosi; silloin maksusitoumusmäärärahojen käyttöaste oli 96 prosenttia ja maksumäärärahojen 98 prosenttia.
- Käyttämättä jääneitä 2,1 miljardin euron maksumäärärahoja ei peruutettu (lukuun ottamatta käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, ks. alaviite 1), vaan ne siirrettiin varainhoitovuodesta 2008 varainhoitovuoteen 2009. Määrä on suurempi kuin vuonna 2007 (1,2 miljardia euroa).
- Koheesiopolitiikan alalla ⁽⁴⁾ (määrärahat talousarvion osastoissa 04, 05, 11 ja 13 ⁽⁵⁾) maksumäärärahoja vähennettiin 4,5 miljardia euroa ja varojen lopullinen käyttöaste oli siksi 99 prosenttia (käyttöaste olisi ollut 88 prosenttia, jos yhdeksättä lisätalousarviota ei olisi hyväksytty).
- Jäsenvaltioiden maksuennusteet, jotka liittyvät vuosina 2000–2006 tehtyihin sitoumuksiin, ovat parantuneet kolmena viime vuonna. Kokonaistasolla yliarviointi väheni vuosien 2006–2007 aikana 33 prosentista 18 prosenttiin ja vuonna 2008 edelleen 16 prosenttiin. Nykyisen ohjelmakauden (2007–2013) sitoumusten kohdalla maksujen yliarviointi oli tasoltaan 27 prosenttia vuonna 2008.

Ohjelmien täytäntöönpano**Koheesiopolitiikan menot**

3.5. Kauden 2000–2006 rakennetoimia koskevien ohjelmien yhteydessä maksumäärärahojen täytäntöönpanoaste oli vuonna 2008 huomattavasti korkeampi kuin alun perin odotettiin. Suunniteltujen 16,3 miljardin euron sijaan maksut olivat 24,0 miljardia euroa. Alkuperäinen arvio perustui oletukseen, että vuonna 2008 maksupyyntöjen määrä vähenisi, sillä $n + 2$ -määräaika ⁽⁶⁾ ei sovellettaisi eikä uusia sitoumuksia ollut tehty vuodesta 2006 lähtien. Odotettua vähenemistä ei kuitenkaan tapahtunut.

⁽⁴⁾ Termi ”koheesio” kuvaa yhtä talousarvion toimintalohkoista (ks. kuudes luku), ja se otettiin käyttöön ohjelmakaudelle 2007–2013. Sitä käytetään rakennerahastojen (Euroopan aluekehitysrahasto ja Euroopan sosiaalirahasto) ja koheesiorahaston yhteydessä. Aikaisemmin (ohjelmakaudella 2000–2006) rakennerahastoihin kuului Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto sekä lisäksi Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline. Koheesiorahastoa ei pidetty rakennerahastona, koska sillä on erillinen oikeusperusta. Tässä luvussa käsitellään eri ohjelmakausia ja käytetään siksi tarkoituksella kahta termiä – ”koheesiopolitiikka” ja ”rakennerahastot”.

⁽⁵⁾ Osastot kattavat seuraavat toimintalohkot: työllisyys ja sosiaaliasiat (04), maatalous ja maaseudun kehittäminen (05), kalastus- ja meriasiat (11) sekä aluepolitiikka (13).

⁽⁶⁾ $N + 2$ -määräajan täyttyminen edellyttää kaikkien niiden varojen automaattista vapauttamista, joita ei ole käytetty myöntämisvuotta seuraavan toisen vuoden loppuun mennessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.6. Jäsenvaltiot ovat esittäneet hitaaseen tahtiin komissiolle hyväksyttäväksi sääntöjenmukaisuudesta annettuja vakuutuksia (ks. kohta 6.26), jotka kuitenkin ovat edellytys koheesiopolitiikan kauden 2007–2013 ohjelmien korvausten suorittamiselle. Maksumäärärahoja on siksi käytetty huomattavasti vähemmän kuin alun perin oletettiin (12,6 miljardia euroa). Lähes kaikki vuonna 2008 suoritettuihin uuteen ohjelmakauteen liittyvät maksut olivat ensimmäisiä ennakkomaksuja.

KOMISSION VASTAUKSET

3.6. Jäsenvaltioiden on toimitettava sääntöjenmukaisuutta koskevat arviot 12 kuukauden kuluessa ohjelmien hyväksymisestä. Useimmat jäsenvaltiot toimittivat kyseiset arviot vasta määräajan päätyttyä, ja joissakin tapauksissa ne toimitettiin vasta määräajan päättymisen jälkeen. Arviot saatuaan komissio saattoi päätökseen omat hyväksymismenettelynsä säädettyihin määräaikoihin mennessä.

Joissakin tapauksissa jäsenvaltiot eivät olleet toimittaneet välimaksu-pyyntöjä, vaikka sääntöjenmukaisuutta koskevat arviot oli hyväksytty. Tämä on osoitus siitä, että monien ohjelmien käytännön toteutus on ollut hidasta.

Euroopan talouden elvytyssuunnitelma

3.7. Komissio hahmotteli 26. marraskuuta 2008 luonnoksen Euroopan talouden elvytyssuunnitelmaksi, jolla EU:n jäsenvaltiot pyrkivät yhdessä ratkaisemaan tämänhetkisen rahoitus- ja talouskriisiin tuomia ongelmia ⁽⁷⁾.

3.8. Suunnitelmassa ehdotettiin osana EU:n yhteisiä elvytystoimia, että rakennerahastojen maksuja nopeutettaisiin. Lisäksi ehdotettiin Euroopan aluekehitysrahaston ja Euroopan sosiaalirahaston tukiperusteiden yksinkertaistamista, menojen uudelleenohjelmointia sekä ennakkomaksujen nopeuttamista vuoden 2009 alusta lähtien. Näin jäsenvaltiot saivat aikaisemmin käyttöönsä 1,8 miljardia euroa Euroopan sosiaalirahastosta maksettuihin ennakkomaksuihin, joiden avulla voitiin vahvistaa aktiivista työmarkkinapolitiikkaa, kohdentaa tuki kaikkein heikoimmassa asemassa oleville ja tehostaa pätevyyden parantamista tukevia toimia. Lisäksi suunnitelmissa oli aikaistaa 4,5 miljardin euron lisämäärä Euroopan aluekehitysrahastosta maksettavia ennakkomaksuja koheesiorahoitusta varten. Komissio aikoo asettaa kaudelle 2009–2010 käyttöön 5 miljardin euron lisämäärän, jolla on tarkoitus parantaa energiayhteyksiä ja laajakaistainfrastruktuureita. Tukipaketti koostuu hiilidioksidin talteenottoon ja varastointiin, merituulivoimahankkeisiin sekä energiayhteyksiin tarkoitetuista 3,98 miljardista eurosta ja lisäksi 1,02 miljardista eurosta, joilla laajennetaan ja parannetaan nopeaa internetiä maaseutuyhteisöissä ja vastataan maaseudun ympäristötoimien uusiin haasteisiin. Vasta vuodesta 2009 alkaen voidaan kuitenkin nähdä, minkälaisia vaikutuksia elvytyssuunnitelmalla on talousarvioon.

⁽⁷⁾ Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle – Euroopan talouden elvytyssuunnitelma (KOM(2008) 800 lopullinen, 26.11.2008), sellaisena kuin se on muutettuna ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta 17 päivänä toukokuuta 2006 tehdyn toimielinten sopimuksen muuttamisesta monivuotisen rahoituskehityksen osalta (COM(2009) 171 lopullinen, 8.4.2009).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Maksattamatta olevat talousarviositoumukset

3.9. Maksattamatta olevat talousarviositoumukset – eli käytämättä jääneet sitoumukset, jotka siirretään seuraavaan varainhoitovuoteen käytettäväksi myöhemmin ja jotka liittyvät pääasiassa monivuotisiin ohjelmiin – lisääntyivät 16,4 miljardia euroa (11,8 prosenttia) ja olivat arvoltaan 155,0 miljardia euroa. Pelkästään niillä toimintalohkoilla, joilla rahoitus tapahtuu jaksotetuilla määrärahoilla⁽⁸⁾, maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä on 153,8 miljardia euroa. Kyseisillä toimintalohkoilla tämä vastaa 1,8:aa sitoumusvuotta ja 2,3:a maksuvuotta vuoden 2008 käyttöasteella. Lähes 80 prosenttia maksattamatta olevista sitoumuksista on kuitenkin vuosilta 2007 ja 2008, ja ne liittyvät siksi kauden 2007–2013 rahoituskehykseen. Maksattamatta olevien talousarviositoumusten kasautumisen rakenne osoittaa, millaisia vaikutuksia syntyy, kun maksattamatta olevat sitoumukset pyritään panemaan täytäntöön maksuina ennen kuin niihin sovelletaan rakennerahastojen ja koheesiorahaston määrärahojen automaattisen vapauttamisen sääntöä ("n + 2" -sääntöä / "n + 3" -sääntöä).

3.10. Maksattamatta olevat talousarviositoumukset ovat suora seuraus menojen jaksottamisesta: meno-ohjelmien päätökseenvieminen kestää useita vuosia ja sitoumukset tehdään vuosia ennen vastaavien maksujen suorittamista. Sitoumukset pannaan täytäntöön maksuina ja näin ollen sitoumukset, jotka ovat määrältään maksuja paljon suurempia, kasautuvat pidemmän ajan kuluessa maksattamatta oleviksi sitoumuksiksi, ja tilanne toistuu vuodesta toiseen.

3.9. *Maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä vastaa noin kahden vuoden sitoumuksia, mikä on rakennerahastojen tapauksessa tavanomainen määrä.*

⁽⁸⁾ Talousarviossa tehdään ero kahden määrärahatyyppin, jaksottamattomien määrärahojen ja jaksotettujen määrärahojen, välillä. Jaksottamattomia määrärahoja käytetään luonteeltaan vuotuisten toimintojen rahoittamiseen, esimerkiksi hallintomenoihin. Jaksotetut määrärahat otettiin käyttöön monivuotisia toimintoja varten, ja niihin liittyvät maksut voidaan tehdä sitoumusvuoden ja sitä seuraavien vuosien kuluessa. Jaksotettuja määrärahoja käytetään lähinnä rakennerahastojen ja koheesiorahaston yhteydessä.

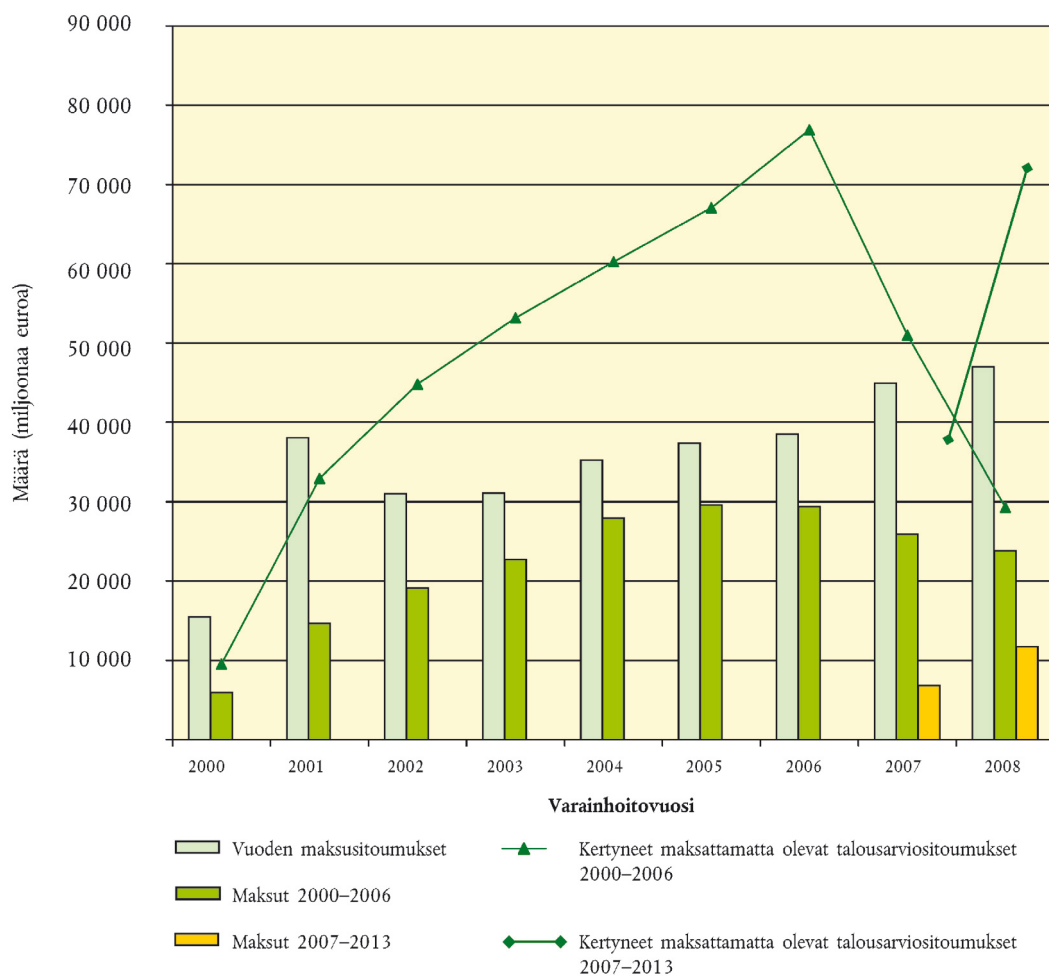
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.11. Suurin osa maksattamatta olevista sitoumuksista liittyy koheesiopolitiikkaan (ks. **kaavio 3.1**). Kyseisellä alalla maksattamatta olevien sitoumusten määrä oli 103 miljardia euroa⁽⁹⁾ (noin 66 prosenttia kokonaismäärästä), mikä vastaa 2,2:ta sitoumusvuotta tai 2,9:ää maksuvuotta vuoden 2008 käyttöasteella. Suuri enemmistö tämän alan maksattamatta olevista sitoumuksista (73,8 miljardia euroa) liittyy nykyiseen kauden 2007–2013. Kauden 2000–2006 rahoituskehyykseen liittyvien maksattamatta olevien sitoumusten määrä on 29,3 miljardia euroa.

3.11. Maksattamattomien sitoumusten määrä koheesiopolitiikan alalla vastaa kyseisten sitoumusten määrää muilla sellaisilla aloilla, joilla on jaksotettuja maksusitoumusmäärärahoja (kuten tutkimuksen, Euroopan laajuisten verkkojen ja ulkosuhdepolitiikan aloilla). Kuten tilintarkastustuomioistuin 3.9 kohdassa toteaa, koheesiopolitiikka edellyttää monivuotista rahoitusta ja näin myös avoinna olevien sitoumusten siirtämistä seuraaville varainhoitovuosille. Budjettikuri varmistetaan noudattamalla määrärahojen automaattisen vapauttamisen sääntöä ($n + 2$ tai $n + 3$), johon tuomioistuin viittaa. Budjettikurin noudattamisesta on osoituksena se, että maksattamatta olevat sitoumukset koskevat lähinnä vuosia 2007 ja 2008, koska aiemmilta vuosilta peräisin oleviin sitoumuksiin on jo sovellettu edellä mainittua sääntöä.

Kaavio 3.1 — Rakennerahastojen maksattamatta olevien maksusitoumusten kehitys kaudelta 2000–2006 ja koheesiopolitiikan alan maksattamatta olevien maksusitoumusten kehitys kaudelta 2007–2008⁽¹⁾



⁽¹⁾ Sisältää myös koheesiorahaston ohjelmakauden 2007–2013 alusta lähtien.

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

⁽⁹⁾ Koheesion osalta ks. "Talousarvio- ja varainhallintoa koskevat selvitys, varainhoitovuosi 2008", s. 41

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.12. Noin 13,4 prosenttia käyttämättä jääneiden sitoumusten kokonaismäärästä (20,9 miljardia euroa) liittyi koheesiorahastoon, vaikka rahaston osuus vuoden 2008 kaikista hyväksytyistä maksusitoumusmäärärahoista on vain noin 6,2 prosenttia. Määrä on lisääntynyt 2,8 miljardia euroa eli noin 15,5 prosenttia vuoteen 2007 verrattuna. Koheesiorahaston maksattamatta olevien talousarviositoumusten määrä on suuri ja vastaa 1,4:ää sitoumusvuotta ja 4,9:ää maksuvuotta vuoden 2008 käyttöasteella.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

3.13. Määrärahojen käyttöaste pysyi korkeana vuonna 2008. Koheesiopolitiikan tapauksessa alkuperäisiä maksumäärärahoja vähennettiin 4,5 miljardia euroa lisätalousarvioiden avulla, mikä johtui siitä, että uusien kauden 2007–2013 ohjelmien täytäntöönpano oli viivästynyt.

3.14. Jäsenvaltiot paransivat rakennerahastoihin liittyviä maksuennusteitaan, mikä vähensi yliarviointia.

3.15. Jaksotettuihin menoihin liittyvien maksattamatta olevien talousarviositoumusten määrä pysyi hyvin suurena ja ylitti vuoden 2008 talousarvion maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärän. Useimmat maksattamatta olevat talousarviositoumukset ovat tällä hetkellä kuitenkin peräisin vuosilta 2007 ja 2008 ja liittyvät siksi nykyiseen rahoituskehykseen. Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio kannustaa jäsenvaltioita toimittamaan vielä puuttuvat hallinnointi- ja valvontajärjestelmien sääntöjenmukaisuutta koskevat arviot mahdollisimman pian. Arvioiden tulisi olla laadultaan riittäviä, jotta välimaksut eivät viivästyisi lisää ja maksattamatta olevat talousarviositoumukset lisääntyisi entisestään.

KOMISSION VASTAUKSET

3.12. Koheesiorahaston ohjelmakautta 2000–2006 koskevien säännösten mukaan maksuja suoritetaan siihen asti, kun hankkeen talousarviosta 80 prosenttia on maksettu (muiden rakennerahasto-ohjelmien tapauksessa osuus on 95 prosenttia). Suurimmassa osassa koheesiorahastohankkeista tämä enimmäisosuus on jo saavutettu, joten maksattamatta olevien sitoumusten suuri osuus on suoraan seurausta sovellettavista säännöksistä.

Kauden 2000–2006 koheesiorahastohankkeisiin ei myöskään sovelleta määrärahojen automaattista vapauttamista koskevaa sääntöä, jota sovelletaan muihin rakennerahastoihin.

Ohjelmakaudella 2007–2013 koheesiorahaston ohjelmasuunnittelu toteutetaan yhdessä EAKR:n ohjelmasuunnittelun kanssa, ja molempiin rahastoihin sovelletaan automaattista vapauttamista koskevaa sääntöä. Koheesiorahastoon liittyvien maksattamatta olevien sitoumusten määrää saadaan näin vastaisuudessa vähennettyä.

3.13. Kuten tilintarkastustuomioistuin 3.3 kohdassa toteaa, maksumäärärahojen vähentäminen lisätalousarvioilla on osoitus hyvästä varainhoidosta.

3.14. Vaikka kautta 2000–2006 koskevat ennusteet olivat aiempaa paremmat, kautta 2007–2013 koskevat ennusteet olivat (ensimmäisenä vuonna, jona ennusteet laadittiin) 27 prosenttia liian suuret.

3.15. Merkittävä osuus vuoden 2008 lopussa vielä maksattamatta olevista sitoumuksista on seurausta uutta ohjelmakautta koskevien sitoumusten ja maksettujen ennakkomaksujen erotuksesta. Koska välimaksuja on suoritettu vähän, maksattamatta olevien sitoumusten määrä on väistämättä kasvanut.

Komissio on vuosina 2008 ja 2009 toteuttanut toimenpiteitä parantaakseen sääntöjenmukaisuutta koskeviin arvioihin liittyvää menettelyä. Tällaisiin toimenpiteisiin ovat kuuluneet muistutusten lähettäminen sekä yhteydenpito jäsenvaltioihin ja niiden kanssa pidetyt kokoukset. Säännökset, joiden mukaan ennakkomaksut on palautettava, jos maksupyyntöä ei esitetä 24 kuukauden kuluessa, sekä määrärahojen automaattista vapauttamista koskeva sääntö asettavat vaatimuksia jäsenvaltioille. Katso myös 3.6 kohtaan annettu vastaus.

Kertomuksista oli 30. kesäkuuta 2009 mennessä toimitettu osuus, joka vastaa 93:a prosenttia kauden 2007–2013 määrärahoista, ja hyväksytty osuus, joka vastaa 58:aa prosenttia kyseisistä määrärahoista.

NELJÄS LUKU

Tulot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	4.1–4.9
Tarkastuksen sisältö	4.3–4.9
Perinteiset omat varat	4.4–4.6
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	4.7–4.9
Toimien sääntöjenmukaisuus	4.10–4.12
Perinteiset omat varat	4.10–4.11
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	4.12
Järjestelmien vaikuttavuus	4.13–4.28
Perinteiset omat varat	4.13–4.16
Alv:oon perustuvat omat varat	4.17–4.21
Alv-direktiivien soveltamista koskeva seuranta	4.18–4.19
Neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 12 artiklan mukainen kertomus	4.20–4.21
BKTL:oon perustuvat omat varat	4.22–4.28
Vuosittaiset BKTL-tiedot	4.22
Kansantalouden tilinpidon kokoaminen jäsenvaltioissa	4.23–4.24
Yleiset ja erityiset varaumat	4.25–4.27
BKTL-luetteloiden tarkastaminen jäsenvaltioissa	4.28
Päätelmät ja suositukset	4.29–4.36
Perinteiset omat varat	4.31–4.32
Alv:oon perustuvat omat varat	4.33–4.34
BKTL:oon perustuvat omat varat	4.35–4.36

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

4.1. Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio tuloista. Euroopan unionin talousarvion tulot koostuvat omista varoista ja muista tuloista. Omat varat ovat selkeästi talousarviomenojen tärkein rahoituslähde (89,4 prosenttia), kuten **taulukosta 4.1** käy ilmi.

Taulukko 4.1 – Tulot varainhoitovuodelta 2008

Budjetti- osasto	Tulotyyppi	Kuvaus	Tulot vuonna 2008 (miljoonaa euroa)	%
1	Perinteiset omat varat	Maatalousmaksut (luku 10)	1 278	1,0
		Sokeri- ja isoglukoosimaksut (luku 11)	708	0,6
		Tullimaksut (luku 12)	15 297	12,6
1	Alv:oon perustuvat omat varat	Kuluneen varainhoitovuoden alv:oon perustuvat varat (luku 13)	17 966	14,8
1	BKTL:on perustuvat omat varat	Kuluneen varainhoitovuoden BKTL:oon perustuvat varat (luku 14)	73 015	60,1
1	Budjettiepätasapainon korjaaminen	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus (luku 15)	385	0,3
		OMAT VARAT YHTEENSÄ	108 649	89,4
3		Käytettävissä olevat ylijäämät	4 174	3,4
4		Yhteisön toimielinten ja elinten palveluksessa olevasta henkilöstöstä kertyvät tulot	977	0,8
5		Toimielimen hallinnollisesta toiminnasta kertyvät tulot	353	0,3
6		Yhteisön ohjelmiin ja sopimuksiin liittyvät rahoitusosuudet ja palautukset	5 564	4,6
7		Viivästyskorot ja sakot	1 794	1,5
8		Luotonanto ja varainhankinta	34	0,0
9		Muut tulot	39	0,0
		MUUT TULOT YHTEENSÄ	12 935	10,6
Varainhoitovuoden tulot yhteensä			121 584	100,0

Lähde: Tilinpäätös varainhoitovuodelta 2008.

4.2. Neuvosto hyväksyi 26. tammikuuta 2009 asetuksen ⁽¹⁾ Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen (2007/436/EY, Euratom) ⁽²⁾ soveltamisesta annetun asetuksen muuttamisesta. Päätös tuli voimaan 1. maaliskuuta 2009, ja sitä sovelletaan takautuvasti 1. tammikuuta 2007 alkaen. Ratifiointimenettelyä ei ollut saatu vuoden 2008 loppuun mennessä päätökseen, joten jäsenvaltioiden alv:oon ja BKTL:oon perustuvat maksuosuudet vuosilta 2007 ja 2008 laskettiin tarvittaessa uudelleen vuonna 2009.

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 105/2009, annettu 26 päivänä tammikuuta 2009, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen 2000/597/EY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 muuttamisesta (EUVL L 36, 5.2.2009, s. 1).

⁽²⁾ EUVL L 163, 23.6.2007, s. 17.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastuksen sisältö

4.3. Tilintarkastustuomioistuin poimi kaikki perityt saatavat sisältävästä komission rekisteristä 60 perintämääräystä käsittävän edustavan tilastollisen otoksen ja tarkasti, olivatko toimet sääntöjenmukaisia komission tasolla (ks. *liite 4.1*). Tarkastukseen kuului myös aiempien havaintojen seuranta (ks. *liite 4.2*). Tilintarkastustuomioistuimen toimittamia lisätarkastuksia kuvataan kohdissa 4.4–4.8.

Perinteiset omat varat

4.4. Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tilien perustana olevien toimien tarkastus ei voi kattaa tuontia, josta ei ole tehty ilmoitusta tai joka on välttänyt tullivalvonnan.

4.5. Tilintarkastustuomioistuin arvioi valvontajärjestelmät kolmessa jäsenvaltiossa ⁽³⁾ ja tarkasti niiden perinteisiä omia varoja koskevat kirjanpitojärjestelmät. Tarkastajat tarkastivat satunnaisotannalla poimitut 30 tuonti-ilmoitusta kaikissa edellä mainituissa kolmessa jäsenvaltiossa.

4.6. Tilintarkastustuomioistuin arvioi valvontajärjestelmät komissiossa sekä komission jäsenvaltioissa toimittamat tarkastukset. Se tarkasti perinteisiä omia varoja koskevat tilit ja analysoi maksuvirran saadakseen kohtuullisen varmuuden siitä, että määrät oli kirjattu kattavasti ja oikein. Lisäksi arvioitiin omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean ⁽⁴⁾ valvontatehtäviä.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

4.7. Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat ovat yhteisön sääntöjen mukaisesti laskettuja maksuosuuksia, jotka perustuvat siihen, että jäsenvaltioiden teoreettisesti yhdenmukaistettuihin alv-määräytymisperusteisiin ja jäsenvaltioiden BKTL:oon sovelletaan yhdenmukaisia verokantoja. Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat pohjautuvat makrotalouden tilastoihin, joiden perustana olevia tietoja ei voida tarkastaa suoraan. Niin ollen alv:a ja BKTL:a koskeva tarkastus aloitettiin siitä vaiheesta, kun komissio sai jäsenvaltioiden laatimat makrotalouden aggregaatit. Tarkastuksessa arvioitiin komission järjestelmät, joiden avulla tietoja käsitellään ennen kuin ne sisällytetään lopullisiin tileihin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti näin ollen, miten vuotuinen talousarvio oli laadittu ja olivatko jäsenvaltioiden suorittamat maksuosuudet oikeellisia.

⁽³⁾ Alankomaat, Kreikka ja Tšekki.

⁽⁴⁾ Omia varoja käsittelevä neuvoa-antava komitea: neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000 (EYVL L 130, 31.5.2000, s. 1), 20 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.8. Arvioitavina olivat myös ne komission valvontajärjestelmät, joiden avulla on tarkoitus saada varmuus siitä, että varat lasketaan ja kannetaan asianmukaisesti; tarkastuksessa arvioitiin niin ikään omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean ja BKTL-komitean tehtävät ⁽⁵⁾. Lisäksi tilintarkastustuomioistuim tarkasti neljässä jäsenvaltiossa ⁽⁶⁾ valvontajärjestelmät, joiden avulla kansalliset tilastokeskukset kokoavat kansantalouden tilinpidon.

4.9. BKTL:oon perustuvia varoja käytetään talousarvion tasapainottamiseen. Jos jokin jäsenvaltio ilmoittaa todellista pienemmän BKTL-luvun, BKTL:oon perustuvien omien varojen kokonaismäärä ei pienene, mutta muiden jäsenvaltioiden maksusuudet ovat vastaavasti suuremmat, kunnes ongelma havaitaan ja korjataan.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

Perinteiset omat varat

4.10. Jäsenvaltiot toteavat ja kantavat perinteiset omat varat. Kolmenjäsenosaa tästä määrästä maksetaan yhteisölle, ja jäljelle jäävällä neljänneksellä katetaan kantokulut. Kukin jäsenvaltio lähettää komissiolle kuukausittain selvityksen todetuista maksuista (selvitys A-kirjanpidosta), ja kolmen kuukauden välein selvityksen todetuista maksuista, jotka eivät sisälly kuukausittaiseen selvitykseen (B-kirjanpito) ⁽⁷⁾.

4.11. Tilintarkastustuomioistuim havaitsi, että yleisesti ottaen jäsenvaltioiden komissiolle lähettämässä selvityksissä virhetaso ei ollut olennainen.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

4.12. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa todettiin, ettei virhetaso ollut olennainen jäsenvaltioiden maksuosuuksien laskennassa ja suorittamisessa.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

Perinteiset omat varat

4.13. Tilintarkastustuomioistuimen paikalla toimittamissa tarkastuksissa saatiin vahvistus sille, että tarkastetut tullialaan sekä perinteisiä omia varoja koskevaan kirjanpitoon sovellettavat valvontajärjestelmät toimivat yleisesti ottaen hyvin.

⁽⁵⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1287/2003 (BKTL-asetus), 4 artikla (EUVL L 181, 19.7.2003, s. 1).

⁽⁶⁾ Belgia, Italia, Luxemburg ja Puola.

⁽⁷⁾ Mikäli tulleja tai maksuja ei ole maksettu ja vakuutta ei ole toimitettu, tai vakuudet on toimitettu mutta maksut on riitautettu, jäsenvaltiot voivat lykätä kyseisten varojen käyttöön asettamista kirjamalla ne erilliseen kirjanpitoon (ns. B-kirjanpito).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.14. Aiempien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että B-kirjanpitoon sisältyvissä määrissä esiintyy ongelmia. Ongelmat eivät ole niin olennaisia, että ne vaikuttaisivat yleispäätelmään, mutta ne olisi siitä huolimatta korjattava. Kyse on seuraavista ongelmista:

- tullimaksut todettiin ja kannettiin myöhässä, vaikka tulliviranomaiset ⁽⁸⁾ olivat jo tietoisia saatavista ja velallisten henkilöllisyydestä, ja
- käytössä ei ollut kansallisia ohjeita ⁽⁹⁾, joiden perusteella arvioida niiden velkojen määrää, joiden perintä on epätoiminnallista.

4.15. Aiemmin antamassaan vuosikertomuksessa ⁽¹⁰⁾ tilintarkastustuomioistuin on todennut, että tuontitavaroiden fyysisiä tarkastuksia toimitettiin hyvin harvoin. Komissio vastasi, että fyysiset tarkastukset on korvattu myöhemmin toimitettavilla "tarkastuksiin perustuvilla tarkastuksilla". Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin kritisoinut sitä, miten paljon useissa jäsenvaltioissa ⁽¹¹⁾ toimitetaan tällaisia jälkitarkastuksiin perustuvia tarkastuksia.

KOMISSION VASTAUKSET

4.14. Koska B-kirjanpito on usein paikallisten tullitoimistojen tehtävä ja siihen tavallisesti sisältyy tulliselvityksen jälkeen toimitetuissa tarkastuksissa todettuihin tullivelkoihin liittyviä mutkikkaita tapauksia, komissio otti B-kirjanpidon yhdeksi vuoden 2008 ja myös vuoden 2009 tarkastuskohteista yksittäisten virheiden havaitsemiseksi ja korjaamiseksi. Vuosien mittaan komissio on tehnyt säännöllisesti B-kirjanpitoa koskevia tarkastuksia. Niitä on toimitettu kaikissa jäsenvaltioissa. Lisäksi komissio antoi vuonna 2007 jäsenvaltioille B-kirjanpitoa koskevaa erityisopastusta, jotta ne tiedostaisivat paremmin moitteettoman B-kirjanpidon merkityksen.

- Komissio seuraa näitä havaintoja kyseisten jäsenvaltioiden kanssa. Viivästyskorkoja peritään, jos omien varojen asettaminen EU:n talousarvion käyttöön viivästyy.
- Tilintarkastustuomioistuinten suositusta muodollisen menettelyn käyttöön ottamisesta seurataan yhdessä kyseisten kahden jäsenvaltion kanssa.

4.15. Yhteisön oikeudellisen kehyksen mukaan jäsenvaltioiden on itse laadittava valvontastrategiat EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi perinteisten omien varojen alalla. Valvontatoiminnan pääpainon olisi kuitenkin aina oltava tosiasiallisissa riskeissä, jotka määritellään käyttämällä asianmukaisia riskianalyysimenetelmiä. Tämä helpottaa parhaiden mahdollisten tulosten saavuttamista mahdollisimman kustannustehokkaasti. Valvonta on kohdistettava ennen kaikkea sellaisiin toimijoihin ja tapahtumiin, joihin liittyy suuria riskejä, mutta siihen tulisi sisällyttää myös kohtuullinen määrä sellaisia toimijoita, joihin liittyvä riski on keskimääräinen tai alhainen.

Vuoden 2009 tarkastuksissa komissio aikoo keskittyä yleisesti jäsenvaltioiden perinteisiä omia varoja koskeviin valvontastrategioihin. Tarkastusten yhteydessä se tutkii käyttöön otetun valvontastrategian, riskianalyysin käytön valvontaohjelmien valmistelussa, valvontaohjelmien toteutuksen sekä toimitettujen jälkitarkastusten laadun.

⁽⁸⁾ Alankomaat, Kreikka ja Tšekin tasavalta.

⁽⁹⁾ Kreikka ja Tšekki.

⁽¹⁰⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 4.18 (alaviite 21).

⁽¹¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, kohta 3.15; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohta 4.22; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 4.18 (alaviite 23); vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 4.19.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.16. Yhden mainitunlaisia tarkastuksia toimittavan jäsenvaltion ylin tarkastuselin julkaisi vuonna 2008 kertomuksen ⁽¹²⁾, jossa esitetyt havainnot olivat tilintarkastustuomioistuimen esittämien havaintojen kaltaisia ja jossa kritisoitiin asi-anomaisessa jäsenvaltiossa sovellettavaa tullialaista tuontia koskevaa valvontajärjestelmää. Kertomuksessa painotettiin erityisesti seuraavia osa-alueita:

- tulliviranomainen oli toiminut hyvin helpottaessaan kaupankäyntiä, mutta sen on vielä kehitettävä asiantuntijuutta ja resursseja, joita se tarvitsee toimittaessaan asiakirjatarkastuksia
- jälkitarkastuksiin perustuvia tarkastuksia tehtiin vähemmän ja niiden laatu oli vaihteleva, vaikkakin niissä havaittiin enemmän virheitä kuin ennen
- tarkastusten määrää ja laatua koskevia tavoitteita ja standardeja on kehitettävä, jotta varmistetaan verovalvonta ja järjestelmän oikeellisuus.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tällaiset ylimpien tarkastuselinten kertomukset lisäävät mahdollisuuksia turvata yhteisön taloudelliset edut.

Alv:oon perustuvat omat varat

4.17. Varaumat mahdollistavat sen, että komissio voi tehdä oikaisuja jäsenvaltioiden alv-ilmoituksiin sisältyviin epäilyttäviin osatekijöihin lakisääteisen neljän vuoden määräajan jälkeen. Vuonna 2008 esitettiin 41 varaumaa ja luovuttiin 15 varaumasta, joten vuoden lopussa varaumien määrä oli kasvanut 163:een (ks. **taulukko 4.2**). Näistä 34 liittyy vuotta 2000 edeltäviin vuosiin. Vuonna 2008 poistetuista 15 varauksesta yksikään ei ollut kaikkein vanhimpia varaumia, jotka koskevat vuosia 1989, 1993 ja 1995. Komissio ei edelleenkään voi vaikuttavalla tavalla varmistaa, että jäsenvaltiot toimittaisivat ajoissa riittävät tiedot, joiden perusteella se voisi luopua jäljellä olevista alv:oon perustuvia omia varoja koskevista varaumista.

KOMISSION VASTAUKSET

4.16. Komissio on ottanut vastaavanlaisia havaintoja jo aiemmin esille kyseiseen jäsenvaltioon tehdyissä kahdessa tarkastuksessa, joista toinen toimitettiin vuonna 2006 ja toinen 2008, ja näiden havaintojen seurantaa jatketaan edelleen. Kyseisen jäsenvaltion valvontastrategia tutkitaan kokonaisuudessaan vuoden 2009 tarkastuksessa. Tämän tarkastuksen aikana otetaan huomioon ylimmän tarkastuselimen (SAI) kertomuksessa esitetyt havainnot ja selvitetään, onko kyseisten havaintojen perusteella toteutettu korjaavia toimia.

Komissio suhtautuu myönteisesti toimiin, joita kansalliset tilintarkastusyksiköt ovat toteuttaneet erityisesti perinteisten omien varojen alalla. Tarkastustensa aikana komissio käyttää arviointinsa tukena kansallisia tarkastuskertomuksia, jos niitä on saatavilla.

4.17. Komissio käynnisti vuonna 2008 uuden aloitteen, jonka tavoitteena on parantaa varaumien ennakoivaa hallinnointia tiettyjen puolueettomien kriteerien perusteella. Tässä yhteydessä järjestetyt komission ja jäsenvaltioiden väliset hallinnointikokoukset ovat osoittautuneet tehokkaaksi keinoksi vähentää määrättyyn käyttötarkoitukseen osoitettujen merkittävien varaumien ja etenkin yli viisi vuotta voimassa olleiden varaumien määrää sekä myös parantaa tietojenvaihtoa komission ja osallistuvien jäsenvaltioiden välillä. Tähän mennessä saavutetut tulokset ovat vaikuttaneet merkittävästi pitkäaikaisten varaumien lukumäärään ja oikeuttavat tämän uuden lähestymistavan jatkamisen.

⁽¹²⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan tarkastusviraston vero- ja tullilaitos (HM Revenue & Customs): The Control and Facilitation of Imports, 7. marraskuuta 2008 (http://www.nao.org.uk/publications/0708/hmrc_import_control.aspx).

Taulukko 4.2 – Alv-varaumat 31.12.2008

Jäsenvaltio	Varaumia jäljellä 31.12.2007	Vuonna 2008 esitetyt varaumat	Vuonna 2008 poistetut varaumat	Varaumia jäljellä 31.12.2008	Vanhimmat varaumat koskevat vuotta
Belgia	8	0	0	8	1989
Tanska	0	0	0	0	
Saksa	18	0	0	18	1999
Kreikka	10	0	0	10	1998
Espanja	6	1	4	3	2001
Ranska	4	0	0	4	1993
Irlanti	12	5	1	16	1998
Italia	14	3	3	14	1995
Luxemburg	1	2	1	2	2004
Alankomaat	2	3	0	5	2002
Itävalta	8	3	0	11	1995
Portugali	7	2	0	9	1996
Suomi	7	3	2	8	1995
Ruotsi	9	0	0	9	1995
Yhdistynyt kuningaskunta	5	1	2	4	1998
Kypros	3	0	0	3	2004
Tšekki	1	8	1	8	2004
Viro	0	9	1	8	2004
Latvia	1	1	0	2	2004
Liettua	2	0	0	2	2004
Unkari	5	0	0	5	2004
Malta	6	0	0	6	2004
Puola	3	0	0	3	2004
Slovakia	5	0	0	5	2004
Slovenia	0	0	0	0	
Bulgaria	0	0	0	0	
Romania	0	0	0	0	
Yhteensä	137	41	15	163	
EU 15	111	23	13	121	
EU 10	26	18	2	42	

Lähde: Euroopan komissio.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Alv-direktiivien soveltamista koskeva seuranta

4.18. Verotuksen ja tulliliiton pääosaston vastuulla on varmistaa, että alv-direktiivejä sovelletaan asianmukaisesti. Sen olisi valvottava, että direktiivit saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja että jäsenvaltioiden käyttöön ottamat kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet ovat direktiivien mukaisia. Vuonna 2008 tuli voimaan kaksi alv-direktiiviä⁽¹³⁾. Verotuksen ja tulliliiton pääosasto ei kuitenkaan valvonut kaikkia kansallisia toimenpiteitä, joita toteutettiin näiden kahden direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jos direktiivejä ei saateta osaksi kansallista lainsäädäntöä asianmukaisesti tai täysimääräisesti, tämä voi vaikuttaa saatuun arvonlisäveron määrään ja täten omien varojen määrään. Lisäksi tämä voisi häiritä yhtenäismarkkinoiden toimintaa.

4.19. Kun komissio katsoo, että jäsenvaltio ei täytä alv-direktiivin mukaisia velvoitteitaan, se voi saattaa asian yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi⁽¹⁴⁾. Vuonna 2008 tällaisia tapauksia⁽¹⁵⁾ oli kolme. Yksi näistä tapauksista johtaa kenties siihen, että alv:oon perustuvien omien varojen määrä vähenee. Komissio lähetti tuomioistuimelle asiasta ennakkoratkaisupyyntöä koskevan kirjeen vuonna 2008 eli yli neljä vuotta sen jälkeen, kun tapaus oli kirjattu kaikki mahdolliset rikkomistapaukset sisältävään rekisteriin. Valituksen kirjaamisesta virallisen ilmoituksen⁽¹⁶⁾ lähettämiseen kului yli 20 kuukautta.

4.18. Komissio seuraa säännöllisesti jäsenvaltioiden alv-lainsäädännön kehitystä ja ryhtyy tarvittaessa asianmukaisiin toimiin.

Vuonna 2008 voimaan tulleista kahdesta alv-direktiivistä ensimmäisessä⁽¹⁾ säädetään, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus – mutta ei velvollisuus – antaa veropetosten tai veron kiertämisen estämiseksi säännöksiä, jotka poikkeavat alv-direktiivin sisältämistä yleisistä säännöistä. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava nämä toimenpiteet alv-komitealle, ja jos ne hyväksytään, ne vaikuttavat myönteisesti arvonlisäverosta kertyviin omiin varoihin. Toinen direktiivi⁽²⁾ ei tuo merkittäviä muutoksia nykyiseen lainsäädäntöön. Olennaiset muutokset on lueteltu tyhjentävästi direktiivin 412 artiklassa, ja niitä seurattiin asianmukaisesti kyseisissä jäsenvaltioissa.

4.19. Komissio myöntää, että kyseisen tapauksen käsittely on jatkunut erittäin pitkään. Kyseessä on kuitenkin poikkeuksellisen mutkikas tapaus.

Jäsenvaltioiden oikeudellinen kehys on usein yksityiskohtainen ja monimutkainen ja edellyttää kattavia analyyseja. Komissio kiinnittää erityistä huomiota välillistä verotusta koskevan lainsäädännön tulkin-taan liittyvien asioiden valmisteluun.

Komissio muutti lisäksi viime vuonna menettelyjään, jotta päätöksiä voidaan tehdä entistä nopeammin tapauksissa, joissa on aiheutunut viipeitä sen takia, että jäsenvaltion ilmoitukset on saatu vasta vähän ennen seuraavaa menettelyvaihetta. Asioiden käsittelyssä voidaan nyt edetä heti, kun uudet tiedot on analysoitu. Kun potentiaalinen vaikutus perinteisiin omiin varoihin on määritetty, komissio toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tekemällä varauman.

⁽¹³⁾ Neuvoston direktiivi 2006/69/EY (EUVL L 221, 12.8.2006, s. 9) ja neuvoston direktiivi 2006/112/EY (EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1) (alv-direktiivi).

⁽¹⁴⁾ Rikkomusmenettelyn jälkeen: Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 226 artikla.

⁽¹⁵⁾ Asia C 2004/4282 (Suomi), joka voisi johtaa alv:oon perustuvien omien varojen vähenemiseen; asioilla C 2005/4756 (Yhdistynyt kuningaskunta) ja C 2005/5051 (Ranska) ei ole vaikutusta. Ks. myös **liite 4.2** vastaavan, vuonna 2007 tehdyn havainnon seuran-nan osalta.

⁽¹⁶⁾ Komission asettama määräaika on enintään 12 kuukautta (ks. KOM(2002) 141).

⁽¹⁾ Neuvoston direktiivi 2006/69/EY (EUVL L 221, 12.8.2006, s. 9).

⁽²⁾ Neuvoston direktiivi 2006/112/EY (EUVL L 347, 11.12.2006, s. 1) (alv-direktiivi).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

**Neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89
12 artiklan mukainen kertomus**

4.20. Komissio antoi kuudennen 12 artiklan mukaisen kertomuksen ⁽¹⁷⁾ marraskuussa 2008, vaikka se oli määrä antaa vuoden 2007 lopussa. Kertomuksen päätavoitteena on, että komissio voi tarkastella yhteistyössä asianomaisen jäsenvaltion kanssa, voitaisiinko verovelvollisten rekisteröintiin ja alv:n määrittämiseen ja kantoon sovellettavia menetelmiä sekä alv:a koskevia tarkastusjärjestelmiä mahdollisesti parantaa ja täten lisätä niiden vaikuttavuutta.

4.21. Kuudennessa kertomuksessa arvioitiin kriittisesti edellisten kertomusten merkitystä. Siinä todettiin, että talousarvioviranomaisen ei ollut vastannut yhteenkään edellisissä kertomuksissa esille otettuun asiaan taikka keskustellut niistä, ja että komissiolla ei ollut näyttöä tai oli vähän näyttöä siitä, että jäsenvaltiot olisivat tehneet välittömiä muutoksia suositusten perusteella. Kannetun arvonnäisäveron perusteella arvioidaan, mikä on jäsenvaltioiden maksuosuus alv:oon perustuvista omista varoista.

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

4.22. Jäsenvaltiot ilmoittivat vuonna 2008 BKTL-tiedot komissiolle, ja BKTL-komitea katsoi, että tiedot olivat voimassa olevat varaukset ⁽¹⁸⁾ huomioon ottaen EU 15 -jäsenvaltioiden osalta riittäviä ja täten niitä voitiin käyttää omia varoja varten. BKTL-komitea ei pystynyt antamaan lausuntoa EU 12 -jäsenvaltioiden tiedoista, jotka voivat vielä muuttua tai joista on esitetty varauksia, koska BKTL-luetteloiden ⁽¹⁹⁾ analysointi on vielä kesken (ks. kohdat 4.25 ja 4.26).

⁽¹⁷⁾ Arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä 29 päivänä toukokuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 (EYVL L 155, 7.6.1989, s. 9) 12 artiklassa säädetään, että komission on toimitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle joka kolmas vuosi kertomus jäsenvaltioissa sovellettavista verovelvollisten rekisteröintimenettelyistä sekä alv:n määrittämis- ja kantomenettelyistä ja tätä veroa koskevien tarkastusjärjestelmien yksityiskohtaisista säännöistä ja tuloksista. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle kyseisistä menettelyistä tarvittavat tiedot.

⁽¹⁸⁾ Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 10 artiklan 7 kohdassa säädetään, että BKTL:n muutoksia ei enää oteta huomioon tiettyä varainhoitovuotta seuraavan neljännen vuoden syyskuun 30 päivän jälkeen, lukuun ottamatta niitä kohtia, jotka joko komissio tai jäsenvaltio on antanut tiedoksi ennen kyseistä määräpäivää. Nämä kohdat tunnetaan varauksina.

⁽¹⁹⁾ BKTL-asetuksen 3 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle (Eurostatille) luettelo EKT 95:n mukaisen BKTL:n ja sen osien laskennassa käytetyistä menetelmistä ja perustilastoista.

4.20. Kertomuksen viivästymiseen olivat syynä tietojen toimittamisen pitkittyminen tietyissä jäsenvaltioissa sekä kertomuksen sisälöstä käydyt strategiset keskustelut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Kansantalouden tilinpidon kokoaminen jäsenvaltioissa

4.23. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuonna 2008 ilmoitettujen BKTL-tietojen koontiprosessiin sovellettujen valvontajärjestelmien keskeiset osatekijät neljässä jäsenvaltiossa ja havaitsi, että kyseisten tietojen tuotantomenettelyjen dokumentoinnissa esiintyi puutteita, tilastotietojen laatua koskevia tarkastuksia ei dokumentoitu järjestelmällisesti ja/tai tilastojen tekoon käytettäviä järjestelmiä ei aina arvioitu.

4.24. Tilintarkastustuomioistuin pitäytyy kannassaan ⁽²⁰⁾, jonka mukaan kansallisten tilastokeskusten valvontajärjestelmien eroavaisuudet voivat heikentää kansantalouden tilinpitojen vertailtavuutta, luotettavuutta ja kattavuutta.

4.23. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistimuksen mainitsemat puutteet, jotka liittyvät valvontajärjestelmien dokumentointiin ja arviointiin neljässä jäsenvaltiossa. Komissio ottaa nämä havainnot huomioon kyseisiä maita koskevien BKTL-tietojen tarkastuksessa.

4.24. Komissio katsoo, että kansantalouden tilinpitotietojen luotettavuus riippuu ensisijaisesti niissä käytetyistä tilastollisista tietolähteistä ja menetelmistä, ja sen toimittama BKTL-tietojen validointi perustuukin juuri lähteiden ja menetelmien tarkastamiseen ja parantamiseen. Hyvin suunniteltujen valvontajärjestelmien käyttäminen voi auttaa jäsenvaltioiden kansallisia tilastolaitoksia tunnistamaan virheiden riskin ja vähentämään sitä.

Komissio on ottanut huomioon tilintarkastustuomioistimuksen valvontajärjestelmistä esittämät huomautukset. Valvontajärjestelmistä on keskusteltu etenkin BKTL-komiteassa vuodesta 2006 lähtien. Komission päivittämään BKTL-luetteloita koskevaan arviointilomakkeeseen (GIAQ-asiakirja GNIC/081, huhtikuu 2007) lisättiin uudet kysymykset 3 ja 4, jotka koskevat valvontajärjestelmien kuvausta ja arviointia. BKTL-luetteloa koskevissa tarkistetuissa ohjeissa (GNIC/053 rev. 2) edellytetään entistä yksityiskohtaisemman kuvauksen laatimista jäsenvaltioiden menettelyistä. Komissio aikoo jatkossakin edistää alan hyvien käytäntöjen vaihtoa maiden välillä muun muassa järjestämällä tätä aihetta käsittelevän seminaarin joulukuussa 2009.

Yleiset ja erityiset varaukset

4.25. Vuosien 2002–2004 BKTL-tietoja koskevia yleisiä varauksia ⁽²¹⁾ oli EU 15 -jäsenvaltioiden kohdalla voimassa vuoden 2008 lopussa, koska päivitettyjen BKTL-luetteloiden analysointi on kesken. EU 10 -jäsenvaltioiden kohdalla esitettiin kesäkuussa 2008 yleisiä varauksia, jotka koskevat BKTL-tietoja vuosilta 2004–2006.

4.26. Vuoden 2008 alussa voimassa oli 25 erityistä ⁽²²⁾ BKTL-varausta, jotka koskivat kautta 1995–2001. Vuonna 2008 komissio luopui 15 varauksesta, eli varauksia oli vuoden päättyessä jäljellä kymmenen ⁽²³⁾.

4.26. Heinäkuussa 2009 luovuttiin kuudesta erityisvarauksesta, joten 10. heinäkuuta 2009 oli jäljellä enää neljä erityisvarauksia.

⁽²⁰⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, kohdat 3.47–3.49. Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohdat 4.23–4.25.

⁽²¹⁾ Yleinen varaus koskee kaikkia tietyn jäsenvaltion tietoja.

⁽²²⁾ Erityinen varaus koskee BKTL-luettelon eri osatekijöitä.

⁽²³⁾ Voimassa olevat varaukset koskevat Kreikkaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja liittyvät joidenkin arvioiden perustana oleviin vanhentuneisiin lähteisiin tai menetelmiin ja tietojen koontiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.27. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti paikalla kansallisen tilastokeskuksen antaman dokumentoinnin ja havaitsi kahden komission vuonna 2008 poistaman varauksen osalta, että kaikkia tietoja ei ollut saatavilla BKTL:oon perustuvia omia varoja koskeviin laskelmiin tehtyjen muutosten tueksi. Yhdessä tapauksessa ei ollut dokumentoitu tietyn kansantalouden tilinpidon osatekijän arviointiin käytettyä asiantuntijan arviota, ja eräässä toisessa tapauksessa perustana käytetyt tilastotiedot eivät tukenet komissiolta saatuja tietoja täysimääräisesti. Näin ollen kirjausketju ei voinut olla kattava. Kuten vuonna 2007 ⁽²⁴⁾ tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ei varauksia poistaessaan ollut toimittanut asiakirjatarkastuksia, joiden perusteella saataisiin vahvistus jäsenvaltioiden toimittamien tietojen oikeellisuudesta vertaamalla niitä muihin tietolähteisiin, eikä toimittanut tarkastuksia paikalla saadakseen vahvistuksen muutetuista kansantalouden tilinpidon aggregaateista.

BKTL-luetteloiden tarkastaminen jäsenvaltioissa

4.28. Vuoden 2008 loppuun mennessä komissio oli saanut päivitettyjä tai uusia BKTL-luetteloita ⁽²⁵⁾ ja tehnyt tarkastuskäyntejä 16 jäsenvaltioon. Kuudessa tapauksessa BKTL-aggregaatit tarkastettiin suoraan. Komissiossa ei kuitenkaan ole hyväksytty kyseisen valvontatavan soveltamista koskevia sisäisiä ohjeita – esimerkiksi kriteerejä, joiden perusteella valita tarkastettavat BKTL-osa-alueet – joten riskinä on, että suoraa tarkastamistapaa ei asianomaisissa jäsenvaltioissa sovellettu yhdenmukaisella tavalla. Komissio ei myöskään ole vielä arvioinut valvontajärjestelmiä, joita kansalliset tilastokeskukset käyttävät kansantalouden tilinpidon kokoamiseen.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

4.29. Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustyönsä perusteella seuraavat päätelmät:

- jäsenvaltioiden perinteisiä omia varoja koskevilla ilmoituksissa ja maksuissa
- jäsenvaltioiden maksuosuuksia koskevilla komission laskelmissa, jotka perustuvat jäsenvaltioilta saatuihin alv- ja BKTL-tietoihin, sekä
- muissa tuloissa.

31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta virhetaso ei ole olennainen.

KOMISSION VASTAUKSET

4.27. Komissio katsoo, että sen vuonna 2008 tekemistä asiakirjoihin perustuvista tarkistuksista saatiin riittävästi tietoa mainittujen erityisvarauksien poistamiseksi, kun otetaan myös huomioon, etteivät kyseiset summat ole merkittäviä. Ensimmäisessä näistä asiakirjatarkistuksista tarkasteltiin asiantuntija-arvion tarvetta ja toisessa johdonmukaisuuden tarkistamista. Niissä tapauksissa, joissa varauksia poistettiin, komission tekemistä asiakirjoihin perustuvista tarkistuksista ei käynyt ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi ollut tarpeen tehdä tarkastuksia paikalla tai vertailuja muihin lähteisiin tai taustatilastoihin. Komissio pyrkii edelleen parantamaan tarkastustensa dokumentointia.

4.28. Komissio otti suoran tarkastamistavan käyttöön vuonna 2007. Saatujen kokemusten ja komission yksiköiden henkilöstön erityisasiantuntemuksen perusteella laadittiin ohjeluonnos, joka asetettiin henkilöstön saataville syyskuussa 2008. Ohjeista keskusteltiin BKTL-komiteassa, joka hyväksyi ne huhtikuussa 2009. Kansantalouden tilinpidossa eri jäsenvaltioissa käytettäviin tilastollisiin tietolähteisiin ja menetelmiin liittyvien erityispiirteiden vuoksi suoraa tarkastamistapaa voidaan soveltaa vain, jos se mukautetaan kunkin maan tilanteeseen. Henkilöstönsä tähän alaan liittyvän erityisasiantuntemuksen perusteella komissio ei ole havainnut, etteikö suoraa tarkastamistapaa olisi sovellettu yhdenmukaisella tavalla. Komissio arvioi jatkuvasti jäsenvaltioiden tilastollisia tietolähteitä ja menetelmiä, joihin sen suora tarkastamistapa perustuu. Komissio arvioi kansallisissa tilastokeskuksissa käytettäviä valvontajärjestelmiä kohtaan 4.24 annetussa vastauksessa kuvailluilla tavoilla.

⁽²⁴⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 4.35.

⁽²⁵⁾ Lukuun ottamatta Bulgariaa ja Romaniaa, joiden osalta määräaika on 31.12.2009. Luxemburg ja Itävalta eivät ole vielä toimittaneet prosessitaulukoitaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.30. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että valvontajärjestelmät ovat vaikuttavia, kun tarkoituksena on varmistaa tulojen sääntöjenmukaisuus (ks. **liite 4.1**). Se pyytää kuitenkin kiinnittämään huomiota puutteisiin, jotka tosin eivät ole olennaisia järjestelmien kokonaisvaikuttavuuden kannalta, mutta vaativat jäljempänä esitettäviin toimenpiteisiin ryhtymistä.

Perinteiset omat varat

4.31. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa ilmeni edelleen ongelmia B-kirjanpidon käytössä ja sen vuoksi tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio pyrkii jatkossakin varmistamaan, että kirjanpitoa käytetään oikein ja että maksujen toteutusta ja kantamista seurataan (kohta 4.14).

4.32. Edellisissä vuosikertomuksissa esille tuotujen, valvontastrategiassa havaittujen puutteiden osalta tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio ottaa nämä havainnot huomioon jäsenvaltioihin suuntautuvissa tarkastuksissaan. Erityisesti komission olisi pyrittävä siihen, että tuonnin fyysisten tarkastusten ja toimijoihin kohdistuvien jälkitarkastusten olisi oltava asianmukaisesti tasapainossa. Niitä olisi toimitettava riittävän usein ja niiden olisi oltava laadultaan tarpeeksi hyviä yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi (kohdat 4.15 ja 4.16).

Alv:oon perustuvat omat varat

4.33. Komissiolla ei edelleenkään ole vaikuttavia keinoja varmistaa, että jäsenvaltiot toimittaisivat sille ajoissa riittävät tiedot, joiden perusteella se voisi poistaa jäljellä olevia alv:oon perustuvia omia varoja koskevia varaumia. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio pyrkii edelleen⁽²⁶⁾ löytämään ongelmaan ratkaisun yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa, jotta kyseisistä varaumista voidaan luopua mahdollisimman pian, ja jäsenvaltioiden alv:n määräytymisperusteisiin tehdään tarvittavat oikaisut (kohta 4.17).

4.31. Komissio tarkastaa säännöllisesti jäsenvaltioiden B-kirjanpidon hallinnon ja aikoo jatkossakin varmistaa, että jäsenvaltiot hoitavat tätä kirjanpitoa asianmukaisesti. Se käsittelee tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa ja toteuttaa tarvittaessa toimenpiteitä periaatteen mahdolliset omien varojen määrät tai kertyneet korot.

4.32. Jäsenvaltioiden tullivalvontastrategiat tarkastetaan kokonaisuudessaan vuonna 2009 toimitettavien perinteisiä omia varoja koskevien tarkastusten yhteydessä sen varmistamiseksi, että niiden tulliviranomaisten tekemät tarkastukset ovat riittävän tehokkaita ja vaikuttavia yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi.

4.33. Komissio on hiljattain alkanut järjestää hallinnointikokouksia, jotka ovat osoittautuneet tehokkaaksi ja toimivaksi välineeksi erityistä huomiota vaativien varaumien käsittelyssä. Tähän mennessä on pidetty neljä kokousta, ja lisää on suunnitteilla. Tulokset (15 varauman poistaminen) vaikuttavat merkittävästi pitkäaikaisten varaumien määrään vuodesta 2009 eteenpäin ja oikeuttavat jatkamaan tätä lähestymistapaa, jonka myönteisenä sivuvaikutuksena on ollut myös jäsenvaltioiden ja komission välisen tiedonkulun tehostuminen.

⁽²⁶⁾ Vastuuvapauden myöntämistä varainhoitovuoden 2007 osalta koskevassa suosituksessaan neuvosto kehotti jälleen komissiota pyrkimään jatkossakin yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa poistamaan varaumat kohtuullisessa ajassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.34. Edellä mainitun 12 artiklan mukaisen kertomuksen osalta tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio tarkastaisi tarkastuskäynneillään myös sen, ovatko jäsenvaltioiden toimittamissa tiedoissa esitetyt väittämät luotettavia. Tällaisen kertomuksen avulla varmistettaisiin, että perittävä arvonlisävero on todellakin kannettu täysimääräisesti. Kannetun arvonlisäveron perusteella arvioidaan jäsenvaltioiden maksuosuus alv:oon perustuvista omista varoista (kohta 4.21). Merkitys korostuu entisestään, kun otetaan huomioon Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö asiassa C 132/06 ⁽²⁷⁾.

BKTL:oon perustuvat omat varat

4.35. Vuonna 2008 komissio poisti 15 erityistä varaumaa ilman, että jäsenvaltioiden toimittamien tietojen oikeellisuus olisi tarkistettu toimittamalla asiakirjatarkastuksia tai toimittamalla suoria tarkastuksia paikalla (ks. kohta 4.27). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä ei aina riitä kohtuullisen varmuuden saamiseksi oikaistujen tietojen oikeellisuudesta.

4.36. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio laatii BKTL-luetteloiden tarkastamista (4.28) ja suoria tarkastuksia koskevat säännöt ja soveltaa niitä. Säännöissä olisi otettava huomioon kansantalouden tilinpidon kokoamiseen liittyvät riskit, kansallisten tilastokeskusten valvontajärjestelmien arviointi ja kustannustehokkuuden periaate.

KOMISSION VASTAUKSET

4.34. Arvonlisäveroon perustuvia omia varoja koskevan yhteisön lainsäädännön mukaan komissiolla ei ole toimivaltaa määrittää, paljonko arvonlisäveroa jää kantamatta sen vuoksi, että yksittäiset veronmaksajat kiertävät veroa. Komission tarkastuksissa keskitytään varmistamaan, että tiettyinä kalenterivuonna tosiasiallisesti kannettua arvonlisäveroa vastaava tulo ilmoitetaan asianmukaisesti ja että jäsenvaltioiden vuotuisissa alv-ilmoituksissaan esittämät muut tiedot ovat luotettavia ja kattavia. Komissio seuraa, miten yhteisön alv-direktiivien soveltamatta jättäminen mahdollisesti vaikuttaa arvonlisäveroon perustuviin omiin varoihin. Se toteuttaa tarvittaessa korjaavia toimia sen varmistamiseksi, että kansallista alv-määräytymisperustetta oikaistaan sisällyttämällä siihen menetetyt alv-tulon määrä sekä tarvittaessa myös peritty korko.

4.35. Poistettujen varaumien osalta on todettava, ettei asiakirjoihin perustuvista tarkistuksista, joita komissio teki vuonna 2008 jäsenvaltioiden toimittamien tietojen todentamiseksi, käynyt ilmi seikkoja, joiden perusteella olisi ollut tarpeen toimittaa suoria tarkastuksia paikalla tai tehdä lisäarviointeja. Komissio katsoo, että tarkistuksista saatiin riittävästi tietoa erityisvaraumien poistamiseksi (ks. myös kohtaan 4.27 annettu vastaus). Komissio pyrkii edelleen parantamaan tarkastustensa dokumentointia.

4.36. Komissio on ottanut käyttöön BKTL-validointimenetelmän, joka perustuu lähinnä BKTL-tietojen lähteiden ja koontimenetelmien luotettavuuden ja soveltuvuuden tarkistamiseen ja parantamiseen sekä sen varmistamiseen, että kyseiset lähteet ja menetelmät ovat Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän (EKT-95) vaatimusten mukaisia. Menetelmässä otetaan huomioon riskianalyysit. Komission mielestä tämä lähestymistapa on välttämätön, jotta voitaisiin tehdä päätelmiä BKTL-tietojen luotettavuudesta, vertailukelpoisuudesta ja kattavuudesta BKTL-asetuksen säännösten (kuten kustannustehokkuuden periaatteen) mukaisesti. Lisäksi komissio on vuodesta 2007 lähtien soveltanut suoraa tarkastustapaa (ks. vastaus kohtaan 4.28). Kansallisten valvontajärjestelmien osalta komissio on ottanut huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ja pyrkii varsinkin edistämään hyvien käytäntöjen kehittämistä ja vaihtoa kohtaan 4.24 annetussa vastauksessa esitetyillä tavoilla.

⁽²⁷⁾ Tuomiossa (kohdat 37–39) todetaan, että ”kuudennen direktiivin 2 ja 22 artiklan sekä EY 10 artiklan mukaan jäsenvaltion on toteutettava kaikki lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että arvonlisävero kannetaan täysimääräisesti sen alueella. (...) Jäsenvaltioilla (...) on tältä osin tiettyä liikkumavaraa, erityisesti mitä tulee tapaan käyttää niiden käytettävissä olevia keinoja. Tätä liikkumavaraa kuitenkin rajoittaa velvollisuus taata yhteisön omien varojen tehokas kantaminen ja se velvollisuus, että näin ei saada luoda merkittäviä eroja verovelvollisten kohtelussa, olipa kyse kohtelusta yhdessä jäsenvaltiossa tai koko yhteisön alueella. (...) Tätä periaatetta on noudatettava kaikissa arvonlisäverotusta koskevilla jäsenvaltioiden toiminna.”.

LIITE 4.1

TAPAHTUMATARKASTUKSEN TULOKSET

OSA 1: OTANTAAN PERUSTUVAN TAPAHTUMATARKASTUKSEN PÄÄPIIRTEET

1.1 — Otoksen koko (tulot komission tasolla)

Vuosi	Tarkastettujen tapahtumien määrä (*)
2008	60
2007	66

1.2 — Otoksen rakenne (tulot komission tasolla)

Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus)	2008			
	Perinteiset omat varat (*)	Alv/BKTL	Muu	Yhteensä
Perintämääräykset	10 %	78 %	12 %	100 %

(*) Tilintarkastustuomioistuin tarkasti koontitavan ja kirjanpidon, joita asianomainen jäsenvaltio oli soveltanut tilien perustana olevaan kuukausittaiseen selvitykseen. Kaikissa kolmessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa tarkastettiin lisäksi 30 tuonti-ilmoitusta, jotka oli poimittu satunnaisotannalla (ks. kohta 4.5).

OSA 2: YLEISARVIO VALVONTAJÄRJESTELMISTÄ

2.1 — Valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Tulotyyppi	Keskeinen sisäinen valvonta (komissio)				Kansallisessa tullivalvonnassa sovelletut keskeiset sisäisen valvonnan toimet / Kansantalouden tilinpidon koonti tarkastetuissa jäsenvaltioissa	Yleisarvio
	Komission tarkastukset jäsenvaltioissa	Komission toimittamat asiakirjoihin perustuvat tarkastukset	Tulojen hallinnointi	Varaumien hallinnointi		
Perinteiset omat varat				e.t.	(²)	
Alv					e.t.	
BKTL				(¹)		

(¹) Komission tarkastustyö, jonka tarkoituksena on mahdollistaa BKTL-varaumista luopuminen, ei aina riitä kohtuullisen varmuuden saamiseksi muutettujen tietojen oikeellisuudesta (kohdat 4.27 ja 4.35).

(²) Perinteisten omien varojen osalta on olemassa riski, että tuontia koskevia fyysisiä tarkastuksia toimitetaan liian vähän ja että jälkitarkastukset eivät riitä korvaamaan niitä (kohdat 4.15 ja 4.16).

Yleisarvio (*)	2008	2007

(*) Ks. sisältöä koskevat rajoitukset, joita käsitellään kohdissa 4.4 ja 4.7 (kohdissa 4.4 ja 4.9 varainhoitovuoden 2007 osalta).

Värikoodien merkitys:

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e.t.	Ei tietoa: ei sovellettavissa tai ei arvioitu

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Perinteiset omat varat: Komissio ja Saksa keskustelevat mahdollisista maksuista			
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. Vuonna 2005 tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio ja Saksa keskustelivat edelleen 22,7 miljoonan euron mahdollisista maksuista.	Kyseisestä 22,7 miljoonan euron jäljellä olevasta määrästä keskusteltiin edelleen vuosina 2007 ja 2008. Komissio pyysi, että Saksa erottelee B-kirjanpidossaan vakuudella turvatut ja ilman vakuutta olevat lainat esimerkiksi vuosilta 2005 ja 2006 ja käyttää näitä tietoja mitataksaan, miten suuren varmuuden se voi saada määristä, jotka todennäköisesti tullaan perimään myöhemmin.	Olisi syytä määrittää lopullinen takaisinperittävä määrä pikaisesti, jotta asia saadaan lopultakin päätökseen.	Komissio toimitti vuonna 2007 tätä monitahoista kysymystä koskevan tarkastuksen, josta laaditusta kertomuksesta keskusteltiin omia varoja käsittelevässä neuvoo-antavassa komiteassa joulukuussa 2008. Seuranta-toimena komissio joutui vielä pyytämään tarkentavia tietoja pienestä määrästä tapahtumia. Komissio odottaa voivansa esittää lopulliset johtopäätöksensä sen jälkeen, kun se on saanut vastauksen pyyntöönsä.
Alv:oon perustuvat omat varat: rikkomismenettelyyn liittyvät viipeet			
Varainhoitovuotta 2007 koskevassa vuosikertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin otti esille kolme vuosilta 2003–2005 olevaa tapausta (yhdeällä omiin varoihin kohdistuva vaikutus), joista yhtäkään ei ollut annettu tuomioistuimen käsiteltäväksi vuoden 2007 loppuun mennessä, vaikka päätös tuomioistuinkäsittelystä oli tehty kesäkuussa 2007 (kohta 4.24).	Kyseiset tapaukset annettiin lopulta tuomioistuimen käsiteltäviksi huhtikuussa, kesäkuussa ja marraskuussa 2008.	Tilintarkastustuomioistuin on edelleen sitä mieltä, että komission olisi nopeutettava tapausten käsittelyä ja rikkomismenettelyn hallinnointia, jotta tapaukset annettaisiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi määräaikoja noudattaen.	Komissio on viime vuonna 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. Kun potentiaalinen vaikutus perinteisiin omiin varoihin on määritetty, komissio toteuttaa tarvittavat toimenpiteet tekemällä varaumia. Oikeudellinen tausta jäsenvaltioissa on usein yksityiskohtainen ja monimutkainen ja vaatii laajoja analyyssejä. Komissio kiinnittää erityistä huomiota välillistä verotusta koskevan lainsäädännön tulkintaan liittyvien asioiden valmisteluun.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
BKTL:oon perustuvat omat varat: Tarkistuksiin sovellettava lähestymistapa (mukaan lukien Kreikkaa koskevan tarkistuksen seuranta)			
Varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin esitti muutamia huomautuksia Kreikan BKTL:oon tehdystä tarkistuksesta (kohdat 4.24–4.26) sekä suositti kohdassa 4.32, että komissio: a) määrittää ilmoittamista koskevat säännöt siten, että suurista tarkistuksista on ilmoitettava komissiolle ja BKTL-komitealle etukäteen b) panee täytäntöön koordinoitun menettelytavan, jota sovelletaan kansantalouden tilinpitotietoihin tehtäviin tarkistuksiin ja johon sisältyy säännöllistä vertailua koskeva vaatimus c) varmistaa, että Kreikan BKTL-luettelon tarkastamiseen perustuvat päätelmät ovat käytettävissä riittävän ajoissa, jotta varainhoitovuotta 2007 koskeville tileille voidaan merkitä oikaistut tiedot. Varainhoitovuotta 2007 koskevassa vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio on edistynyt toimissaan, ja että edellä mainittujen suositusten täytäntöönpano edellyttää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa toteutettavia lisätoimia (kohdat 4.28–4.32 ja liite 4.2).	a) Saatuaan ensimmäiset kirjeet, joissa ilmoitettiin etukäteen jäsenvaltioissa toteutettavista suurista tarkistuksista komissio perusti järjestelmän, jonka avulla seurataan raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean ehdottamien ohjeiden soveltamista. b) Raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean heinäkuussa 2008 pitämässä kokouksessa Eurostat ehdotti, että kansantalouden tilinpidon tarkistuksiin sovellettaisiin yhdenmukaista toimintalinjaa. Ehdotus pitää sisällään kaikki ne keskeiset tekijät, joita on pohdittava ja analysoitava otettaessa käyttöön yhteinen tarkistuksiin sovellettava toimintalinja. Raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean helmikuussa 2009 pitämässä kokouksessa Eurostat esitti ensimmäisen selvityksen kansantalouden tilinpidon kokoamiseen sovellettavista kansallisista tarkistuskäytännöistä. Selvitys perustui 17 jäsenvaltiosta saatuihin kyselytuloksiin. c) Vuonna 2008 Kreikka toimitti kattavan BKTL-kyselyn ja laati BKTL-tietojen laatua koskevan kertomuksen. Komissio ei ollut vuoden 2008 loppuun mennessä luopunut kauden 1995–2001 BKTL-tietoja koskevasta seitsemästä erityisvaraumasta, koska tilien perustana olevien laskelmien tarkistamista ei ollut saatu päätökseen.	a) Komission täytäntöönpanema seurantajärjestelmä olisi arvioitava heti kun kaikki ilmoitusprosessin vaiheet on käyty läpi ja kansantalouden tilinpitoon on tehty ensimmäiset suuret tarkistukset. b) Saavutetusta edistyksestä huolimatta komissiossa ja jäsenvaltioissa on edelleen tehtävä työtä sen eteen, että tarkistuksiin sovelletaan Euroopan unionissa yhteistä toimintalinjaa. c) Komission olisi vuonna 2009 saatava päätökseen Kreikan viranomaisten kanssa yhteistyössä tehtävä Kreikan BKTL-tietojen tarkistaminen, jotta se voisi luopua jäljellä olevista erityisvaraumista.	a) Komissio seuraa jatkuvasti raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean ehdottamien ohjeiden soveltamista erityisesti muistuttamalla jäsenvaltioita säännöllisesti näistä ohjeista BKTL-komiteassa. Tulokset ovat olleet tähän mennessä myönteisiä, joten tätä lähestymistapaa on aiheellista jatkaa. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset huomioon ottaen komissio toimittaa seurantajärjestelmästä myös kokonaisarvioinnin, kunhan ensimmäiset keskeiset kansantalouden tilinpidon tarkistukset on tehty. b) Komissio jatkaa työskentelyä ja keskusteluja jäsenvaltioiden kanssa, jotta EU:ssa voitaisiin ottaa käyttöön yhteinen tarkastuksiin sovellettava toimintalinja, jossa otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset. c) Kuusi yhteensä seitsemästä varaumasta poistettiin heinäkuussa 2009. Komissio jatkaa yhteistyötä Kreikan viranomaisten kanssa, jotta jäljelle jääneestä erityisvaraumasta voitaisiin luopua.

VIIDES LUKU

Maatalous ja luonnonvarat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	5.1–5.12
Maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohekoryhmän erityispiirteet	5.3–5.9
Tarkastuksen sisältö	5.10–5.12
Toimien laillisuus ja asianmukaisuus	5.13–5.26
Maatalous ja maaseudun kehittäminen	5.16–5.22
Ympäristö, kalatalous- ja meriasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat	5.23–5.26
Järjestelmien vaikuttavuus	5.27–5.61
Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohko	5.27–5.59
Toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät järjestelmät	5.27–5.52
Takaisin perittäviä määriä ja rahoitusoikaisuja koskevat järjestelmät	5.53–5.59
Ympäristö-, kalatalous- ja meriasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintalohkot	5.60–5.61
Päätelmät ja suositukset	5.62–5.67

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHDANTO

5.1. Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmästä. Ryhmä kattaa seuraavat toimintalohkot: 05 – maatalous ja maaseudun kehittäminen, 07 – ympäristö, 11 – kalatalous ja meriasiat ja 17 – terveys ja kuluttaja-asiat. Yksityiskohtaisia tietoja toiminnasta, varainhoitovuoden menoista ja hallinnointitavoista esitetään **taulukossa 5.1**.

Taulukko 5.1 — Maatalous ja luonnonvarat – maksut toimintalohkoittain

(miljoonaa euroa)

Talous- arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut vuonna 2008	Talousarvion hallinnointitapa
5	Maatalous ja maaseu- dun kehittäminen	Hallintomenot ⁽¹⁾	124	keskitetty suora
		Maatalousmarkkinoiden interventiot	5 442	yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa
		Suorat tuet	37 569	yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa
		Maaseudun kehittäminen	10 527	yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa
		Liittymistä valmistelevat toimenpiteet	144	yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa
		Muut	– 3	yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa
		53 803		
7	Ympäristö	Hallintomenot ⁽¹⁾	82	keskitetty suora
		Toimintamenot	182	keskitetty suora / keskitetty välillinen
		264		
11	Kalatalous- ja meri- asiat	Hallintomenot ⁽¹⁾	38	keskitetty suora
		Toimintamenot	841	Keskitetty / yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa
		879		
17	Terveys ja kuluttaja- asiat	Hallintomenot ⁽¹⁾	102	keskitetty suora
		Toimintamenot	413	keskitetty suora / keskitetty välillinen
		515		
Hallintomenot yhteensä			346	
Toimintamenot yhteensä			55 115	
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			55 461	
Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä			59 964	

Lähde: Euroopan yhteisöjen tilinpäätös varainhoitovuodelta 2008, liite B.

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.2. Perustamissopimuksen mukaan komissiolla on kokonaisvastuu EU:n talousarvion toteuttamisesta. Lähes kaikkia maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskevia menoja hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, mikä tarkoittaa sitä, että täytäntöönpanotehtävät on siirretty jäsenvaltioille. Muiden alojen talousarviomäärärahojen käyttöä hallinnoidaan suoraan komissiossa; tästä muodostaa poikkeuksen Euroopan kalatalousrahasto, jota hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa monivuotisinä ohjelmina.

Maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmän erityispiirteet

5.3. Yhteisen maatalouspolitiikan menoja rahoitetaan yhteisön talousarviosta lähinnä kahden rahaston kautta ⁽¹⁾. Markkinatoimenpiteet ja suorat tuet rahoitetaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (maaloustukirahastosta) ja maaseudun kehittämistä koskevat ohjelmat Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahastosta).

5.4. Maaloustukirahastosta rahoitetaan ennen kaikkea:

— ”Tilatukijärjestelmänä” tunnettu suora tukijärjestelmä: järjestelmä otettiin käyttöön, jotta maaloustuotannon ja viljelijöille suoritettujen maksujen välinen yhteys saataisiin poistettua (”tuotannosta riippumaton tuki”). Saadakseen tilatukea viljelijöiden on ensin saatava ”tukioikeuksia”. Kansalliset viranomaiset laskivat kunkin viljelijän tukioikeuksien määrän ja arvon käyttäen yhtä EU:n lainsäädännössä vahvistetuista malleista ⁽²⁾. Jokainen tukioikeus ja yksi hehtaari viljelijän ilmoittamaa tukikelpoista viljelymaata ⁽³⁾ oikeuttaa tilatuen saamiseen. Tilatuen merkitys on kasvanut, ja vuonna 2008 sen menojen määrä oli 28 234 miljoonaa euroa.

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005, annettu 21 päivänä kesäkuuta 2005, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1).

⁽²⁾ Perusvaihtoehdossa viljelijälle myönnetään tukioikeuksia aiempien lukujen pohjalta eli viitekaudella 2000–2002 saadun tuen ja viljelyn alan keskiarvon perusteella. Alueellisissa mallissa alueen kaikilla tukioikeuksilla on sama kiinteämääräinen arvo ja viljelijälle myönnetään tukioikeus jokaista ensimmäisenä soveltamisvuonna ilmoitettua tukikelpoista hehtaaria kohden. Yhdistelmämallissa yhdistetään perusvaihtoehto ja kiinteämääräinen tuki, ja jos on kyse dynaamisesta mallista, perusvaihtoehdon osuus pienenee joka vuosi, kunnes järjestelmästä tulee pääasiallisesti kiinteämääräinen järjestelmä.

⁽³⁾ ”Tukikelpoisilla hehtaareilla” tarkoitetaan tilan maatalousalaa, joka on ollut peltona tai pysyvänä laitumena, lukuun ottamatta monivuotisessa viljelyssä, metsätaloudessa tai muussa kuin maatalouskäytössä olleita aloja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- ”Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmänä” tunnettu suora tukijärjestelmä: Se perustuu tukikelpoisesta maatalousmaasta maksettavaan yhdenmukaiseen hehtaarikohtaiseen mak-suun. Tukikelpoiset hehtaarit määritellään maatalousalaksi, joka oli 30. kesäkuuta 2003 ⁽⁴⁾ hyvässä viljelykunnossa pidettynä. Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän ja tilatuki-järjestelmän keskeisenä erona on, että ensin mainitussa ei vahvisteta tukioikeuksia. Yhtenäisen pinta-alatuen järjestel-mää sovelletaan parhaillaan kymmenessä uudessa jäsenval-tiossa ⁽⁵⁾. Vuonna 2008 menojen määrä oli 2 974 miljoonaa euroa.
- Muut suorat tukijärjestelmät (tuotantoon sidotut tuet) ⁽⁶⁾: niiden määrä menoista oli 6 361 miljoonaa euroa.
- *Maatalousmarkkinoiden interventiot*: keskeisiä toimenpiteitä ovat interventiovarastointi ja vientituet. Menot ovat viime vuosina vähentyneet YMP:n viimeaikaisten uudistusten yhteydessä valittujen toimintalinjojen ja vaihtelevien markki-natilanteiden vuoksi (5 442 miljoonaa euroa).

5.5. EU:n suoraan tukeen ovat oikeutettuja ainoastaan vilje-lijät. Viljelijä määritellään maataloustoimintaa harjoittavaksi luonnolliseksi tai oikeushenkilöksi. Maataloustoiminnalla tar-koitetaan maataloustuotteiden tuotantoa, kasvatusta tai viljelyä, sadonkorjuuta, lypsämistä ja tuotantoeläinten kasvatusta ja pi-toa tai maan säilyttämistä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.

5.6. EU:n lainsäädännön mukaan jäsenvaltioiden on mää-ritettävä hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaai-timukset EU:n lainsäädännössä säädetyn kehyksen perusteella. Laidunmaiden osalta EU:n lainsäädännössä vahvistetuissa stan-dardeissa säädetään karjan vähimmäistiheydestä ja/tai järjestel-mistä, joiden avulla varmistetaan ylläpidon vähimmäistaso ja estetään elinympäristöjen huonontuminen.

5.6. Yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisarvioinnin yhteydessä päätettiin, että karjan vähimmäistiheyttä koskevan vaatimuksen nou-dattaminen on vapaaehtoista 1. päivästä tammikuuta 2009 lähtien.

⁽⁴⁾ Bulgariassa ja Romaniassa tukikelpoisella alalla tarkoitetaan kansal-listen kriteerien mukaisesti hyvässä viljelykunnossa pidettyä, käytet-tyä viljelymaata.

⁽⁵⁾ Bulgaria, Kypros, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Tšekin tasavalta, Unkari ja Viro.

⁽⁶⁾ Tilatukijärjestelmän käyttöönoton myötä useimmille viljelijöille maksetaan tukia todellisen tuotannon määrästä riippumatta. Tästä huolimatta tietyt tukijärjestelmät ovat edelleen tai saattavat olla sidottuja tuotokseen, jotta vältetään tuotannon lopettamiselta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.7. Maan säilyttämistä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa vaaditaan täydentävissä ehdoissa, joita sovelletaan sekä tilatukijärjestelmään että yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmään. Jos hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia ei noudateta, täydentäviin ehtoihin liittyvää suoran tuen määrää vähennetään tai tuki perutaan ⁽⁷⁾.

5.8. *Maaseudun kehittämisen* menot rahoitetaan maaseuturahastosta. Menot kattavat useita eri toimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi maatalouden ympäristötukijärjestelmät, epäsuotuisien alueiden viljelijöille maksettavat luonnonhaittakorvaukset, maatilojen investoinnit sekä maaseudun infrastruktuurit (10 527 miljoonaa euroa).

5.9. *Ympäristö-, kalastus- ja meriasioita sekä terveys- ja kuluttaja-asioita* hallinnoidaan komissiossa erityisten valvontajärjestelmien avulla. Ne kattavat kansanterveyttä, ympäristöä, eläinten hyvinvointia, kuluttajansuojaa, kansainvälisiä kalastussopimuksia ja Euroopan kalatalousrahastoa koskevat toimenpiteet (1 658 miljoonaa euroa).

Tarkastuksen sisältö

5.10. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tässä luvussa käsiteltävistä menoista poimitun 204 tointa sisältävän edustavan tilastollisen otoksen ja arvioi valvontajärjestelmät. Tarkoituksena oli saada kohtuullinen varmuus EU:n tilien perustana olevien *toimien* laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (ks. kohta 5.1). DAS-tarkastuksen sisältöä ja metodologiaa käsitellään luvussa 1.

5.11. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, ovatko maataloustukirahastoa koskeviin maksupyyntöihin sovellettavat valvontajärjestelmät luotettavia tarkastukseen poimituissa maksajavirastoissa neljässä yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää soveltavassa jäsenvaltiossa (Bulgaria, Puola, Romania ja Viro) ja neljässä tilatukijärjestelmää soveltavassa jäsenvaltiossa (Belgia (Valonia), Espanja (Katalonia), Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta (Skotlanti)). Olisi otettava huomioon, että Bulgarialle ja Romanianle vuosi 2008 oli ensimmäinen maatalousvuosi, kun järjestelmää sovellettiin täysimääräisesti. *Maaseudun kehittämisen* menojen osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti valvontajärjestelmät Espanjassa, Irlannissa, Italiassa, Kreikassa, Portugalissa, Tšekin tasavallassa ja Unkarissa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös Euroopan kalatalousrahaston valvontajärjestelmät.

⁽⁷⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1782/2003, 6 artiklan 1 kohta (EUVL L 270, 21.10.2003, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.12. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti 62 *toimentarkastustuomioistuinten antamaa todistusta ja kertomusta*, jotka liittyivät 57 maksajavirastoon⁽⁸⁾. Kahdeksan muun maksajaviraston osalta selvitettiin, miksi niille oli annettu huomautuksia sisältävä todistus.

TOIMIEN LAILLISUUS JA ASIANMUKAISUUS

5.13. Tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastustensa perusteella koko toimintalohekoryhmän osalta, että 31. joulukuuta 2008 päättyneen varainhoitovuoden maksujen arvioitu yleinen virhetaso oli hieman alle 2 prosentin olennaisuusrajan. Maaseudun kehittämiseen liittyvissä menoissa virhetaso on edelleen korkeampi kuin maataloustukirahaston menoissa, vaikka arvioitu virhetaso on alhaisempi kuin edellisinä vuosina.

5.14. Tarkastetuista 204 toimesta virheitä esiintyi 66 toimesta (32 prosentissa). Yhteensä 45 virhettä (48 prosenttia) oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, jotka vaikuttivat eritoten tukikelpoisuuteen ja oikeellisuuteen. Otantaan perustuvien tapahtumatarkastusten tulokset esitellään **liitteessä 5.1**. Tilintarkastustuomioistuinten soveltamaa virheluokittelua käsitellään luvussa 1. Havaituista virhetyypeistä esitetään jäljempänä esimerkkitapauksia.

5.15. Maatalouspääosaston pääjohtajan vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään varauksia, jotka koskevat Bulgariassa ja Romaniassa toteutettujen SAPARD-ohjelmien menoja sekä maaseudun kehittämistoimenpiteiden toimintalinjaa 2 (ympäristön ja maaseudun parantaminen)⁽⁹⁾. Myös kalastus- ja meriasioiden pääosaston pääjohtajan vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään varaus, joka koskee yhteiseen kalastuspolitiikkaan⁽¹⁰⁾ liittyviä menoja.

5.13. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuinten myönteiseen kokonaisarvioon. Se on tilintarkastustuomioistuinten kanssa samaa mieltä siitä, että maaseudun kehittämismenojen tapauksessa virhetaso on keskimääräistä korkeampi. Se on kuitenkin tyytyväinen siihen, että näihin menoihin liittyvien virheiden määrä on vähentynyt.

⁽⁸⁾ DAS-otokseen sisältyvät maksajavirastot ja vastaava rahasto (todistuksista ja kertomuksista 57 koski maataloustukirahastoa ja viisi maaseuturahastoa).

⁽⁹⁾ SAPARD-ohjelmaa koskeva varaus liittyi hallinto- ja valvontajärjestelmän huomattaviin puutteisiin. Maaseudun kehittämistoimenpiteiden toimintalinjaa 2 koskeva varaus liittyi virhetasoon, joka on huomattavasti Euroopan tilintarkastustuomioistuinten nykyään soveltaman olennaisuusrajan yläpuolella.

⁽¹⁰⁾ Varauksessa todetaan, että jäsenvaltioille korvattujen tukeen oikeuttamattomien menojen taso oli olennainen (yhteisen kalastuspolitiikan) valvonta- ja täytäntöönpanotoiminnassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Maatalous ja maaseudun kehittäminen

5.16. Otokseen poimittiin 151 maataloustukirahaston toimea, joista virheitä esiintyi 42 toimesta (28 prosentissa). Näistä virheistä 30 (54 prosenttia) oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Otokseen poimituissa 42:ssa maaseuturahaston toimesta virheitä esiintyi 17 toimesta (40 prosentissa). Näistä virheistä 11 (55 prosenttia) oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Kyseisillä virheillä on kuitenkin suhteellisen pieni taloudellinen merkitys.

5.17. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi maataloustukirahastoa koskevassa tarkastuksessa tukikelpoisuuteen liittyviä virheitä ⁽¹⁾: yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän yhteydessä maksuja oli suoritettu edunsaajille, jotka eivät vastanneet viljelijästä annettua määritelmää, sillä he eivät olleet harjoittaneet minkäänlaista maataloustoimintaa eivätkä säilyttäneet maata viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa (ks. kohta 5.46).

5.17. Komissio on käsitellyt tilintarkastustuomioistuimen esille ottamaa viljelijän määritelmää yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisarvioinnin yhteydessä. Se on ehdottanut, että jäsenvaltiot velvoitettaisiin jättämään suorien tukien järjestelmien ulkopuolelle sellaiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joiden liiketoiminnan tavoitteet eivät liity maataloustoimintaan tai joiden harjoittama maataloustoiminta on erittäin vähäistä. Neuvosto päätti kuitenkin, että tämän säännöksen noudattaminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista (asetuksen (EY) N:o 73/2009 28 artiklan 2 kohta). Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksesta voidaan todeta, että vuonna 2008 sovelletun lainsäädännön mukaan sellaisilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, jotka harjoittavat maataloustoimintaa tai säilyttävät maan hyvässä viljelykunnossa, on oikeus yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmästä maksettavaan tukeen.

Esimerkki

Edunsaaja teki yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmään liittyvän maksupyyntönsä paikallisen kunnan omistamaa yhteistä maata käyttävän viljelijäjoukon puolesta. Maksu suoritettiin kyseiselle edunsaajalle, joka väitti jakaneensa sen muiden viljelijöiden kanssa sen mukaan, kuinka monta eläintä kullakin oli. Mitattaviksi valittiin kahdeksan lohkoa, jotka kaikki oli vuonna 2007 ilmoitettu pysyviksi laitumiksi. Yhdelläkään näistä lohkoista ei näkynyt jälkiä eläinten laiduntamisesta tai siitä, että niitä olisi niitetty moneen vuoteen. Pensaat ja saniaiset peittivät suurimman osan alasta ja loput alasta oli pitkäksi kasvaneen hoitamattoman kasvuston peitossa. Kaikki tarkastetut lohkot katsottiin hylätyiksi aloiksi, jotka eivät oikeuta tukeen.

Kunnille maksettiin yhtenäistä pinta-alatukea yhteisestä laidunmaasta, jota paikalliset viljelijät käyttivät eläintensä laitumena. Osaa alasta käytettiin kaatopaikkana.

Esimerkki ⁽¹⁾

Koska suorat tuet on irrotettu tuotannosta, tuen saaminen ei enää edellytä määrättyä maataloustoimintaa. Riittää, että viljelijä noudattaa hyvään viljelykuntoon liittyviä vaatimuksia. Hyvään viljelykuntoon liittyvien edellytysten määrittely on nykyisin sovellettavan lainsäädännön mukaan jäsenvaltioiden vastuulla. Kyseinen jäsenvaltio on määritellyt kriteerit, joiden perusteella määritetään, täyttyvätkö hyvään viljelykuntoon liittyvät vaatimukset. Nämä vaatimukset eivät kuitenkaan sisällä laiduntamista tai niittovoittoa, mikä on EU:n lainsäädännön mukaista.

Sellaisilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, jotka harjoittavat maataloustoimintaa tai säilyttävät maan hyvässä viljelykunnossa, on oikeus yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmästä maksettavaan tukeen. Koska maa oli säilytetty hyvässä viljelykunnossa, kyseisillä kunnilla oli oikeus yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmästä maksettavaan tukeen.

Tapauksiin, joissa tuki on maksettu vaikka maa ei oikeuta tukeen, puututaan sääntöjen mukaisuustarkastusten yhteydessä. Ks. myös komission 5.49 kohtaan antama vastaus.

⁽¹¹⁾ Edunsaajalla ei ollut oikeutta koko maksuun tai osaan maksusta.

⁽¹⁾ Komissio katsoo, että nämä yksittäiset tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot eivät ole esimerkkejä järjestelmäpuutteista tarkastelluissa tukijärjestelmissä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.18. *Maaseuturahaston* kohdalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavat tukikelpoisuuteen liittyvät tapaukset: maatalouden ympäristötoimenpiteitä ja metsätaloustoimenpiteitä koskevaan tukeen liittyviä erityisehtoja ei noudatettu ja maatalouden ympäristötoimenpiteiden joukossa ilmoitettiin tukeen oikeuttamattomia aloja.

Esimerkki

Tukea myönnettiin maatalouden ympäristösitoumuksiin, jotka liittyivät laidunalan aitaamiseen ja tietyn osittain pensaiden peittämän maaosuuden raivaamiseen. Toiminnan tavoitteena oli saada käyttöön enemmän alaa laajaperäiseen laiduntamiseen, koska maaperän huonolaatuisuuden vuoksi karja oli keskitetty jo raivatuille aloille ja liikalaiduntaminen vaikeutti ruohopeitteen uusiutumista. Tilintarkastustuomioistuin tarkastajat havaitsivat, että pensaista raivattu ala ei täysin vastannut alaa, jota varten tukea oli haettu, ja että ala oli hieman pienempi kuin ilmoitettu kokonaisala. Tämän seurauksena edunsaaja oli oikeutettu ainoastaan noin 90 prosenttiin maksetusta määrästä. Tässä tapauksessa voidaan lisäksi soveltaa 18 prosentin seuraamusta.

5.19. *Maataloustukirahaston* tapauksessa valtaosa tilintarkastustuomioistuin havaitsen oikeellisuutta⁽¹²⁾ koskevista virheistä liittyi siihen, että ala oli ilmoitettu liian suurena, minkä vuoksi edunsaajille oli maksettu liikaa tukea.

Esimerkki

Eräässä havaitussa tapauksessa ala oli ilmoitettu (35 prosenttia) liian suurena, mikä johtui pääasiassa siitä, että viljelijä ilmoitti täysiä hehtaareja eikä tosiasiallisesti käyttämänsä alaa. Lisäksi oli ilmoitettu joitakin pieniä aloja, jotka eivät oikeuta tukeen ja jotka olisi pitänyt vähentää kokonaispinta-alasta. Kyseessä on niin suuri poikkeama (8 hehtaaria 23 mitatusta hehtaarista), että yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän yhteydessä suoritettu maksu pitäisi peruuttaa.

5.20. *Maaseuturahaston* osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavia oikeellisuuteen liittyviä virheitä: tukikelpoiset menot ja maksettavat summat oli laskettu väärin, ala oli ilmoitettu liian suurena ja yhteisön sääntöjen mukaista hehtaarikohtaista vähimmäismäärää ei noudatettu.

KOMISSION VASTAUKSET

5.18. Tilintarkastustuomioistuin tarkastushavaintoja käsitellen sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä.

5.19.

Esimerkki

Puutteisiin, joita on havaittu jäsenvaltioiden järjestelmissä, joilla ne valvovat yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmästä suoritettavia maksuja, puututaan sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä.

5.20. Komissio on tilintarkastustuomioistuin kanssa samaa mieltä tämän havaitsemista virheistä, jotka liittyvät liian suurina ilmoitettuihin aloihin.

⁽¹²⁾ Maksua ei ollut laskettu oikein.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki

Maaseudun kehittämistä koskevan ohjelman rahoitusuunnitelman nojalla varoja oli saatavilla rajoitetusti, minkä vuoksi kansalliset viranomaiset eivät voineet maksaa epäsuotuisten alueiden viljelijöille yhteisön säännöissä vaadittua hehtaarikohtaista vähimmäismäärää.

5.21. *Maaseuturahaston* osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhden *tosiasiallisuuteen* ⁽¹³⁾ liittyvän virheen: kaikkia rahoitettuja urakoita ei ollut tehty.

Esimerkki

Yksi otokseen sisältyvistä toimista koski kunnalle myönnettyä tukea maantien asfaltoimiseen. Yksi viljelijöistä oli kuitenkin estänyt kulun maallaan, joten noin kahdeksaa prosenttia tiestä ei ollut asfaltoitu. Urakoitsijaa oli sen sijaan pyydetty asfaltoimaan maantien varrella oleville lohkoille johtavat tiet. Hanketta ei ollut virallisesti muutettu, joten tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vaikka kunta oli maksanut kaikki tietyöt, sillä oli oikeus ainoastaan noin 90 prosenttiin saadusta kokonaistuesta.

5.22. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi *maataloustukirahaston* kohdalla lisäksi *muuta* virheitä, jotka eivät kuulu tukikelpoisuutta, oikeellisuutta ja tosiasiallisuutta koskevien virheiden luokkaan. Näitä olivat seuraavat virheet: tuottajilta ei kerätty maitoalan maksuja, eläinrekistereitä ei pidetty ajan tasalla eikä tiettyjä tietokantoja käytetty. Lisäksi kyseinen jäsenvaltio suoritti yhden vientituen maksun kolme vuotta myöhässä. *Maaseuturahaston* osalta tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt kahdessa jäsenvaltiossa saamaan selville, missä tiettyjen EU tuettujen maalohkojen rajat kulkivat. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin totesi, että tiettyjä varainhoitovuotta 2007 koskevassa vuosikertomuksessa esille otettuja vakavia virheitä, joita ei voitu kvantifioida, esiintyy edelleen (ks. **liite 5.2**).

5.22. Komissio on tietoinen eläinrekistereihin liittyvistä ongelmista sekä eläinten tunnistamis- ja rekisteröimisjärjestelmän tietokantaan liittyvistä ongelmista, joita käsitellään sääntöjenmukaisuustarkastuksissa.

Komissio on toteuttanut jatkotoimia vuodelta 2007 laaditussa tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomuksessa mainittujen korkotukien osalta. Asianomainen jäsenvaltio on ottanut käyttöön uuden hallintojärjestelmän, joka vuodesta 2008 alkaen helpottaa pankin myöntämisen lainan ja lopullisen tuensaajan välisen yhteyden selvittämistä. Komissio on lisäksi analysoinut kyseisen jäsenvaltion viime aikoina toimittamien tarkastusten tulokset määrittääkseen edellisiin ohjelma-kausiin liittyvät taloudelliset vaikutukset.

⁽¹³⁾ Ilmoitettua menoa tai toimintoa ei ollut olemassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki

Kansallisten viranomaisten on neuvoston asetuksen (EY) N:o 1788/2003 ⁽¹⁴⁾ mukaisesti maksettava maitoalan maksut, joihin tarkoitettut varat heidän on kerättävä tuottajilta. Kansalliset viranomaiset pitävät itsellään kaikki kerätyt varat ja maksujen myöhästyneestä suorittamisesta perittävät viivästyskorkotulot. Italia suoritti maksun kaikkien asianomaisten tuottajien osalta (174,5 miljoonaa euroa), mutta pystyi keräämään heiltä ainoastaan 21,5 miljoonaa euroa. Yhdessä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamassa tapauksessa tuottajalta on tällä hetkellä saamatta 614 157 euroa sekä 5 244 euroa korkoja markkinointivuosista 1995/1996 alkaen.

Ympäristö, kalatalous- ja meriasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat

5.23. Otos sisälsi 11 ympäristön, kalatalous- ja meriasioiden sekä terveyden ja kuluttaja-asioiden alan tointa, joissa virheitä esiintyi seitsemässä (64 prosentissa). Näistä virheistä neljä (24 prosenttia) oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä.

5.24. LIFE-välineen ⁽¹⁵⁾ kohdalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi julkisissa hankintamenettelyissä puutteita ja maksuissa virheitä, jotka johtuivat siitä, että asianmukaiset tositteet puuttuivat ja henkilöstömenot oli laskettu väärin.

Esimerkki

Yhdessä tapauksessa julkista tarjouskilpailumenettelyä ei ollut järjestetty lainkaan ja eräässä toisessa tapauksessa yritys, joka oli ollut mukana laatimassa julkista tarjousta edunsaajan puolesta, voittikin itse kyseisen tarjouskilpailun siitä huolimatta, että oikeudellisten lausuntojen mukaan kyseinen yritys ei olisi saanut osallistua tarjouskilpailuun. Edunsaaja ei myöskään ilmoittanut ennakkomaksuista saamiaan korkotuloja.

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki

Jäsenvaltioiden on maksettava maitoalan maksut yhteisön talousarvioon. Kyseiset maksut ovat käyttötarkoitukseensa sidottua tuloa. Italia on maksanut vaaditut maksut, joten yhteisön talousarviosta ei jää puuttumaan tuloja. Italia on lisäksi aloittanut toimet periäkseen edelleen suorittamatta olevat maksut kyseisiltä tuottajilta, myös tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamalta tuottajalta, ja se veloittaa maksamatta olevista määristä korkoa sovellettavien yhteisön säännösten mukaisesti. Perintämenettely on kansallisen lainsäädännön mukainen, ja Italian on noudatettava tätä lainsäädäntöä siinäkin tapauksessa, että se aiheuttaa perinnän viivästymisen.

5.23. Komissio ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen tulkinnasta, joka koskee terveys- ja kuluttaja-asioita (ks. 5.26 kohtaan annettu vastaus).

Kalatalouden ja meriasioiden tapauksessa otokseen poimituista seitsemästä toimesta neljään liittyi virheitä, joista kaksi oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa.

Ympäristön osalta komissio viittaa 5.24 kohtaan antamaansa vastaukseen.

5.24. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot koskevat maksuja, jotka eivät ole lopullisia ja joiden suorittamisen edellytyksenä on kohtuullinen varmuus siitä, että maksujen suoritusehdot täyttyvät. Menoilmoitusten tueksi toimitettavia asiakirjoja ei yleensä tutkita tässä vaiheessa. Nämä asiakirjat pyydetään yleensä vasta loppuraportin yhteydessä. Komissio havaitsee ja korjaa näin yleensä virheet ennen lopullisen maksun suorittamista.

⁽¹⁴⁾ EUVL L 270, 21.10.2003, s. 123.

⁽¹⁵⁾ LIFE – L'Instrument Financier pour l'Environnement (ympäristöalan rahoitusväline).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.25. Kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen (KOR) osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi kalastusvälineiden uudenaikaistamiseen liittyviä tukeen oikeuttamattomia menoja ja työvoimaan liittyviä tukeen oikeuttamattomia alihankintamenoja.

Esimerkki

Ilmoitetut menot koskivat nimenomaisesti asetuksen ulkopuolelle jätettyjen kalastusvälineiden uusimista ⁽¹⁶⁾.

5.26. Tarttuvan spongiformisen enkefalopatian seurannan osalta testauskulut ylittivät joissain tapauksissa lakisääteiset ylärajat ja jotkin eläimet jäivät asetetun ikärajan alapuolelle.

KOMISSION VASTAUKSET

5.25. Päättyessään kyseisille jäsenvaltioille suoritettavista maksuista komissio ei tiennyt tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista, lopullisen tuensaajan tasolla syntyneistä virheistä. Estääkseen tällaisten virheiden syntymisen komissio on kuitenkin ottanut käyttöön valvontastrategian ja suorittaa jälkitarkastuksia varmistuakseen siitä, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti.

Esimerkki

Komissio vähentää tukeen oikeuttamattomat määrät myöhemmistä menoilmoituksista (jos tällaisia on vielä toimittamatta) tai viimeistään ennen ohjelman päättämistä.

5.26. Komissio katsoo, että testauskulujen enimmäismäärää olisi sovellettava kansallisella tasolla.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintaloikka

Toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen järjestelmät

5.27. Maatalouteen ja maaseudun kehittämiseen liittyvien menojen tapauksessa toimien laillisuus ja asianmukaisuus varmistetaan pääasiassa yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) ⁽¹⁷⁾ avulla.

5.28. Yhdenmukainen hallinto- ja valvontajärjestelmä sisältää kussakin jäsenvaltiossa tilat ja tukihakemukset käsittävän tietokannan, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän ja eläinten rekisteröintijärjestelmän tuotantoon sidottujen palkkioiden osalta sekä tukioikeusrekisterin niissä jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan tilatukijärjestelmää. Järjestelmä pitää sisällään useita tukikelpoisuustarkastuksia: kaikkien tukihakemusten hallinnollinen tarkastus, tietokantojen ristiintarkastuksia, joilla ehkäistään saman viljelyalan tai eläimen ilmoittaminen tukikelpoiseksi kahdesti, sekä tiloilla suoritettavia tarkastuksia, joita maksajaviraston on tehtävä vähintään viidelle prosentille tiloista.

⁽¹⁶⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 2792/1999 (EYVL L 337, 30.12.1999, s. 10), 9 artikla.

⁽¹⁷⁾ Asetus (EY) N:o 1782/2003 kumottiin ja korvattiin sittemmin asetuksella (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, 31.1.2009, s. 16) ja komission asetuksella (EY) N:o 796/2004 (EUVL L 141, 30.4.2004, s. 18).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.29. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä kattaa jäsenvaltioiden tasolla tarkastetut, maataloustukirahaston rahoittamat keskeiset tukijärjestelmät – tilatukijärjestelmän ja yhteisen pinta-alatuen järjestelmän. Tietty maaseuturahaston ja etenkin maatalouden ympäristötoimenpiteiden ja epäsuotuisten alueiden perustekijät, kuten pinta-ala ja eläinten lukumäärä, tarkastetaan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla ja muut tekijät varta vasten kyseiseen tarkoitukseen suunnitelluilla tarkastuksilla.

5.30. Maksajavirastojen tasolla toimivien, yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvien valvontajärjestelmien tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin arvioi kahdeksan maataloustukirahaston järjestelmää ja seitsemän maaseuturahaston järjestelmää (ks. kohta 5.11).

5.31. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko asianomaisten asetusten säännöksiä noudatettu, ja arvioi, miten vaikuttavalla tavalla järjestelmien avulla varmistetaan toimien laillisuus ja asianmukaisuus. Tarkastuksen kohteena olivat erityisesti seuraavat osatekijät:

- I) maksujen oikeellisuuden sekä tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset
- II) paikalla tehtäviin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät
- III) täytäntöönpanon ja täydentävien ehtojen valvonnan varmistava järjestelmä.

5.32. Yleisesti ottaen maataloustukirahaston otokseen sisältyvien, yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kautta kulkevien toimien tarkastuksista saadut tulokset viittaavat siihen, että valvontajärjestelmä on vaikuttava. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että viidessä kahdeksasta tarkastetusta maksajavirastosta käytössä olevat valvontajärjestelmät ovat joko kokonaan tai osittain vaikuttavia. Järjestelmän keskeisten osien soveltamisessa havaittiin merkittäviä puutteita Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Skotlannissa), Bulgariassa ja Romaniassa. Täten tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseisissä jäsenvaltioissa yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä ei ole vaikuttava, kun tarkoituksena on varmistaa maksujen laillisuus ja asianmukaisuus. Bulgarian ja Romanian tapauksissa komissiolle ⁽¹⁸⁾ raportoidut kansallisten tarkastusten tulokset ovat yhdenmukaisia tilintarkastustuomioistuimen suorittaman arvioinnin kanssa.

5.32. Komissio myöntää, että yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän toimintaan liittyy Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Skotlannissa) puutteita. Se ei kuitenkaan katso, että puutteet estävät järjestelmää toimimasta vaikuttavasti. Se perustelee kantaansa seuraavasti:

- Viitelohkojen päällekkäisyys viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä on hyvin vähäistä, sillä se koskee vain 0,3 prosentin osuutta koko tukikelpoisesta alasta (on siis mahdollista, että päällekkäisyyttä esiintyy 15 000 hehtaarin alalla ilmoitetuista 4,5 miljoonasta hehtaarista). Komissio analysoi parhaillaan päällekkäisyyden edellisellä ohjelmakaudella mahdollisesti aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia ja perusteetta maksettujen määrrien takaisinperintää (ks. myös komission 5.36 kohtaan antama vastaus).
- Seuraamusten määrän laskemisesta voidaan todeta, että myös muissa jäsenvaltioissa on havaittu vastaavanlaisia puutteita. Komissio käsittelee näitä puutteita parhaillaan sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä.

⁽¹⁸⁾ Tulokset kansallisista tarkastuksista, joiden yhteydessä paikalla tehdyissä tarkastuksissa havaittiin, että hakemuksissa esiintyi virheitä: Bulgaria – 6,20 prosenttia ja Romania – 12,57 prosenttia (Lähde: maatalouspääosasto).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- Tukioikeuksien myöntämiseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettavan enimmäismäärän mahdollisesta ylittämisestä voidaan todeta, että siihen on puututtu sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä.

Kuten tilintarkastustuomioistuin 5.11 kohdassa toteaa, yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää sovellettiin Bulgariassa ja Romaniassa vuonna 2008 ensimmäistä kertaa kokonaisen vuoden ajan maiden liittymisen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet tulivat esille jo komission vuonna 2008 toimittamissa tarkastuksissa. Puutteet liittyvät etenkin viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän laatuun sekä paikalla toimitettujen tarkastusten laatuun ja määrään. Ne otettiin esille vuodelta 2008 laaditussa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ja niitä käsitellään parhaillaan sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä.

Jotta puutteet voitaisiin korjata kattavasti ja mahdollisimman nopeasti, molemmat jäsenvaltiot ovat laatineet komission pyynnöstä toimintasuunnitelmat vuonna 2009.

5.33. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti seitsemän maaseuturahaston valvontajärjestelmää ja havaitsi, että järjestelmät olivat osittain vaikuttavia, kun tarkoituksena oli varmistaa maksujen laillisuus ja asianmukaisuus.

5.34. Tilintarkastustuomioistuimen keskeiset tarkastushavainnot esitetään jäljempänä olevissa kohdissa. Tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltiokohtaiset arviot sisältävä taulukko esitetään **liitteessä 5.1**.

I) Maksujen oikeellisuuden sekä tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset

5.35. Hallinnollisten tarkastusten on säännösten mukaisesti ⁽¹⁹⁾ koskettava kaikkia tukihakemuksia ja maksupyyntöjä ja niissä on tarkastettava kaikki ne tekijät, joita on mahdollista ja asianmukaista valvoa hallinnollisesti. Hallinnollisten tarkastusten yhteydessä on suoritettava ristiintarkastuksia, mikäli se on mahdollista ja asianmukaista, mm. vertaamalla tietoja yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä peräisin oleviin tietoihin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tietokantojen laadun ja sen, ovatko tarkastukset riittäviä, kun tarkoituksena on havaita poikkeamat ja toteuttaa korjaavia toimia. Keskeisiä järjestelmässä havaittuja puutteita käsitellään jäljempänä.

⁽¹⁹⁾ Komission asetus (EY) N:o 1975/2006 (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 74), 11 artikla, ja asetus (EY) N:o 796/2004, 24 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

MAATALOUSTUKIRAHASTO

5.36. Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä (LPIS) on tietokanta, johon rekisteröidään kaikki jäsenvaltion viljelyalat. Hallinnollisten tarkastusten vaikuttavuus pinta-alojen tukikelpoisuuden toteamisessa riippuu tunnistamisjärjestelmään rekisteröityjen tietojen laadusta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kahden jäsenvaltion (Bulgaria ja Yhdistynyt kuningaskunta) tunnistamisjärjestelmissä huomattavia puutteita, jotka vähentävät huomattavasti hallinnollisten ristiintarkastusten tehokkuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että yhdessä jäsenvaltiossa (Puolassa) ortokuviin perustuvien maksujen kohdalla ei ollut asianmukaisia ylärajoja. Eräässä toisessa jäsenvaltiossa (Espanjassa) tukeen oikeuttamattomille aloille (osittain metsän peittämälle ja/tai vuoristoiselle laiturille) suoritettavat maksut hyväksyttiin käytössä olleiden suurten kertoimien vuoksi.

Esimerkki

Bulgariassa viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä ei mainita tarkasti viitelohkojen tukikelpoista alaa. Jokainen viitelohko luokitellaan yhteen viidestä tukikelpoisuusprosenttiluokasta. Tarkastajien paikalla toimittamat tarkastukset osoittivat, että tunnistamisjärjestelmässä ilmoitetut tukikelpoisuusprosentit eivät ole luotettavia. Tunnistamisjärjestelmässä mainitun tukikelpoisuusprosentin perusteella lasketut tukikelpoisen alan enimmäismäärät eivät myöskään toimi ylärajana tuettavaksi hyväksytylle kokonaispinta-alalle. Lopuksi todettiin, että tukivuoden 2007 jälkeen jäsenvaltioiden viranomaiset siirsivät viitelohkoja "muu maatalouskäyttö"- ja "ei maatalouskäytössä" -luokista muihin maankäyttöluokkiin, joissa tukikelpoisuusprosentti oli korkeampi.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Skotlanti) viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä havaittiin yli 12 000 päällekkäistä viitelohkoa, minkä seurauksena tilatukea maksettiin kaksinkertaisesti noin 15 000 hehtaaria.

5.36. Yhdistyneen kuningaskunnan (Skotlanti) osalta komissio viittaa 5.32 kohtaan antamaansa vastaukseen. Komissio käsittelee parhaillaan asiaa sääntöjenmukaisuustarkastuksen yhteydessä.

Komissio on tietoinen Puolassa ja Espanjassa havaituista puutteista, ja niitä käsitellään parhaillaan sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä.

Bulgarian osalta komissio viittaa jäljempänä antamaansa vastaukseen.

Esimerkki

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmää on Bulgariassa tarpeen parantaa. Komission 5.32 kohtaan antamassa vastauksessa mainitussa toimintasuunnitelmassa puututaan havaittuihin puutteisiin.

Kyseessä on hyvin vähäinen ongelma. Komissio analysoi parhaillaan ongelman edellisellä ohjelmakaudella mahdollisesti aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia ja perusteita maksettujen määrien takaisinperintää (ks. myös komission 5.32 kohtaan antama vastaus).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.37. Luotettava tukioikeudet sisältävä tietokanta on ennakkoehdotuksella sille, että tilatukimaksut suoritetaan oikein yksittäisille edunsaajille heti ensimmäisestä vuodesta alkaen. Viljelijöille myönnettyjen tukioikeuksien kokonaisarvoon on sovellettava EU:n lainsäädännön ⁽²⁰⁾ mukaista kansallista enimmäismäärää. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa kansalliset ja alueelliset tiedot erosivat toisistaan kansallisen enimmäismäärän kannalta merkittävän tekijän kohdalla (Espanjassa) ja joissa tukioikeudet sisältävään tietokantaan tallennetut tiedot eivät olleet kattavia, oikeellisia eivätkä ajan tasalla (Yhdistyneessä kuningaskunnassa).

5.37. Komissio viittaa 5.32 kohtaan antamaansa vastaukseen.

Esimerkki

Yhdistyneessä kuningaskunnassa tukioikeuksien myöntämisessä sovellettava kansallinen enimmäismäärä jaettiin neljään osaan: kullakin alueellisella maksajavirastolla on oma enimmäismääränsä. Yksi alueellisista maksajavirastoista ylitti oman enimmäismääränsä yli 25 miljoonalla eurolla, mikä vastaa 4:ää prosenttia Skotlantiin sovellettavasta enimmäismäärästä. Viranomaiset raportoivat, että kansallinen enimmäismäärä ylitettiin ainoastaan 2,8 miljoonalla eurolla, koska eräs toinen alueellinen maksajavirasto raportoi jääneensä huomattavasti alle oman enimmäismääränsä. Tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt tarkistamaan tukioikeuksien kokonaisarvoa kyseisen alueellisen maksajaviraston osalta, koska tietokanta oli epäluotettava: tiedot eivät olleet kattavia, oikeellisia eivätkä ajan tasalla ja yli 1 200 tukioikeustapauksessa esiintyi poikkeamia, joita ei ollut vielä selvitetty.

Esimerkki

Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten ilmoittama 2,8 miljoonan euron ylitys on 0,1 prosenttia kansallisesta enimmäismäärästä. Ylitystä käsitellään parhaillaan sääntöjenmukaisuustarkastuksen yhteydessä.

⁽²⁰⁾ Ks. asetus (EY) N:o 1782/2003, 41 artiklan 1 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.38. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maksujen oikeellisuuden ja havaitsi yhdessä jäsenvaltiossa huomattavia puutteita, jotka johtivat tapauksiin, joissa kunnat ilmoittivat maata omissa nimissään eivätkä jakaneet saatua tukea henkilöille, jotka laidunsivat eläimiään kyseisellä alalla ja säilyttivät maan viljelyn ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa (Romaniassa). Lisäksi eräissä tapauksissa esiintyi päällekkäisiä maksuja ja oli maksettu liian suuria määriä tai "ilmeisen virheen" käsitettä oli sovellettu väärin ⁽²¹⁾ (Romaniassa). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös virhetapauksia, joissa tuki oli laskettu järjestelmällisesti väärin silloin, kun hakijoiden ilmoittama kesannon pinta-ala oli heidän kesannointioikeuksiaan pienempi tai kun hakijoilla havaittiin olevan ilmoitettua vähemmän tukikelpoisia hehtaareja ja kun heillä oli arvoltaan erilaisia tukioikeuksia (Belgiassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Espanjassa ja Sloveniassa).

Esimerkki

Romaniassa yli 5 500 viljelijälle maksettiin kahteen kertaan/maksettiin liikaa. Yhteensä kyse oli 2,2 miljoonan euron määrästä. Joissakin tapauksissa viljelijä oli pyytänyt pinta-alavähennystä tai peruutusta sellaisten lohkojen osalta, joiden kohdalla hallinnollisissa ristiintarkastuksissa oli ilmennyt, että viitelohkoala ylitettiin. Nämä pyynnöt hyväksyttiin, ja oli EU:n lainsäädännön vastaista, että kyseisissä tapauksissa ei määrätty seuraamuksia. Jäsenvaltio sovelsi myös ilmeisen virheen käsitettä väärin silloin, kun se hyväksyi, että viitelohkon ylittäneet alat voitiin siirtää muihin viitelohkoihin. Tällaisia ilmeiseen virheeseen perustuvia korjauksia tehtiin 64 000.

KOMISSION VASTAUKSET

5.38. Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmästä kunnille suoritettavien maksujen osalta komissio viittaa 5.17 kohtaan antamaansa vastaukseen.

Romaniassa viljelijöille kahteen kertaan tai liian suurina maksetuista tuista voidaan todeta, että Romanian maksajavirasto on määrittänyt ongelman kvantitatiivisen laajuuden ja toteuttaa parhaillaan toimenpiteitä ongelman ratkaisemiseksi osana laatimaansa toimintasuunnitelmaa. Lisäksi komissio katsoo, että Romania sovelsi ilmeisen virheen käsitettä oikein vuonna 2007.

Komissio on tietoinen ongelmista, joita Espanjassa, Sloveniassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa liittyy tukien laskentaan. Ongelmiin on jo puututtu sääntöjen mukaisuustarkastuksissa.

Belgian tapauksessa komission saamat tiedot osoittavat, että erot myönnettyjen tukien määrissä johtuivat tilintarkastustuomioistuinten esille ottamissa tapauksissa tuen laskentamenetelmästä. Erot eivät johtaneet yhteisön talousarvioon kuuluvien varojen menettämiseen.

Esimerkki

Romanian maksajavirasto havaitsi ongelman itse, ja se toteuttaa parhaillaan toimenpiteitä sen ratkaisemiseksi osana laatimaansa toimintasuunnitelmaa.

⁽²¹⁾ Asetus (EY) N:o 796/2004, 19 artikla. Ilmeisellä virheellä tarkoitetaan virhettä, joka näkyy selvästi hakemuslomakkeesta eikä johda seuraamuksiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

MAASEUTURAHASTO

5.39. Hallinnollisiin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät on perustettu komission asetuksen (EY) N:o 1975/2006 ⁽²²⁾ nojalla kaikkia ohjelmakaudella 2007–2013 hyväksytyjä maaseudun kehittämistoimenpiteitä varten. Edellisellä ohjelmakaudella hyväksytyihin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin sovelletaan vastaavanlaisia järjestelmiä.

5.40. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä sisältää viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän mutta ei metsiä eikä metsitettyjä lohkoja. Nämä lohkot saattavat kuitenkin olla oikeutettuja saamaan tukea tiettyjen maaseudun kehittämistoimenpiteiden kautta. Kyseiseen tunnistamisjärjestelmään perustuvien hallinnollisten tarkastusten ei havaittu olevan täysin luotettavia tapauksissa, joissa metsitetyt lohkot oli yhä rekisteröity yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään viljelylohkoina (Espanjassa), ja ne olivat riittämättömiä tapauksissa, joissa metsitetyt tai muuten viljelemättä jätetyt alat olivat oikeutettuja maaseudun kehittämistukeen (Italiassa).

5.41. Tarkastuksessa havaittiin myös seuraavia puutteita: tositteet eivät olleet riittäviä (Unkarissa ja Portugalissa), hallinnolliset tarkastukset olivat epätarkkoja tai niitä ei ollut dokumentoitu riittävän hyvin (Portugalissa, Italiassa ja Irlannissa) tai tiedot oli syötetty väärin ja laskelmissa oli virheitä (Italiassa ja Portugalissa).

II) Paikalla tehtäviin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät

5.42. Säännösten ⁽²³⁾ mukaisesti jäsenvaltioiden on joka vuosi tarkastettava paikalla ainakin viisi prosenttia tuensaajista. Paikalla toimitettavia tarkastuksia on lisättävä, jos merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia ilmenee. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kohdistui tarkastettavien tuensaajien valinnassa sovellettavien riskianalyysimenettelyjen riittävyyteen, tarkastusten laatuun ja oikaisujen asianmukaisuuteen. Tilintarkastustuomioistuin analysoi menettelyt ja toimitti tiettyjä tarkastuksia uudelleen ja havaitsi puutteita paikalla tehdyissä tarkastuksissa.

⁽²²⁾ Asetus (EY) N:o 1975/2006, annettu 7 päivänä joulukuuta 2006, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta.

⁽²³⁾ Asetus (EY) N:o 1975/2006, 12 artikla, ja asetus (EY) N:o 796/2004, 26 artikla.

5.40. Asetuksen (EY) N:o 1975/2006 7 artiklan mukaan on luotava asianmukaiset vaihtoehtoiset järjestelmät tukea saavan maatalouden ympäristötukea saavan maan, yksilöimiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.43. Maataloustukirahaston osalta tilintarkastustuomioistuinin yksilöi tukeen oikeuttamattomia aloja tai lohkoja, jotka kansallisten tarkastajien olisi pitänyt poistaa, ja havaitsi, että pakollista määrää tarkastuksia ei ollut toimitettu (Bulgariassa). Alkuperäisessä 5 prosentin otoksessa havaittiin suuri määrä sääntöjenvastaisuuksia, minkä vuoksi Bulgarian oli viisinkertaisesti⁽²⁴⁾ otoksensa, mutta tuloksena oli ainoastaan 10,1 prosentin kattavuus. Se hyväksyi kaukokartoitustulokset tarkistamatta niiden laatua. Tilintarkastustuomioistuinin tarkasti myös 34 lohkoa, jotka paikalliset maatalousministeriön yksiköt olivat ilmoittaneet tukikelpoisiksi, ja havaitsi, että niistä 12 oli täysin pensaiden ja puiden peitossa eikä niiden maatalouskäyttö ollut mahdollista tai ne oli täysin hylätty moniksi vuoksi tai alaa käytettiin kaatopaikkana.

5.44. Maaseuturahastossa tilintarkastustuomioistuinin havaitsi puutteita paikalla tarkastettavien tuensaajien otannassa; otannan perustana oleva riskianalyysi ei joko ollut riittävä tai sitä ei ollut päivitetty (Tšekin tasavallassa, Italiassa, Espanjassa ja Portugalissa). Lisäksi pantiin merkille, että joissakin jäsenvaltioissa (Italiassa ja Portugalissa) tarkastukset keskitetään rajoitetulle ajanjaksolle, minkä vuoksi ei ole mahdollista tarkastaa, noudatetaanko sellaisia sitoumuksia, jotka on täytettävä muina aikoina maatalousvuodesta.

5.45. Lisäksi havaittiin puutteita tapauksissa, joissa korkeasta sääntöjenvastaisuustasosta huolimatta tarkastusten määrää ei ollut lisätty (Espanjassa), ja tapauksissa, joissa toimitettuja tarkastuksia ei ollut ilmoitettu tai kuvattu riittävän kattavasti tarkastuskertomuksissa (Irlannissa).

KOMISSION VASTAUKSET

5.43. Komissio myöntää, että vaikka Bulgaria tarkasti vuonna 2007 paikalla 10,1 prosenttia (mikä on enemmän kuin vaadittu 5 prosentin vähimmäisosuus) yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmään liittyvistä hakemuksista, hakemuksista olisi pitänyt tarkastaa tätäkin suurempi osuus. Bulgaria on puuttunut tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin seikkoihin toimintasuunnitelmassaan. Lisäksi komissio käsittelee kyseisiä seikkoja sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä.

Arvioitaessa sitä, oikeuttaako tarkastettu viljelylohko tukeen, on otettava huomioon, että hyvään viljelykuntoon liittyvistä edellytyksistä päättävät jäsenvaltiot. Bulgarian viranomaisten tukivuodeksi 2007 käyttöön ottaman määritelmän mukaan hyvään viljelykuntoon liittyvien edellytysten täyttymiseksi ei vaadittu tuotantoa, eläinten pitoa eikä niittoa.

5.44 ja 5.45. Komissio on havainnut vastaavanlaisia puutteita omissa tarkastuksissaan, ja se aikoo käsitellä niitä sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä.

⁽²⁴⁾ Komission työasiakirjan mukaisesti pinta-alatukia koskevien hakemusten prosenttiosuutta on lisättävä tarkastuksessa, jos havaitaan merkittäviä sääntöjenvastaisuuksia (DS/2006/24 rev. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

III) Täytäntöönpanon ja täydentävien ehtojen valvonnan varmistava järjestelmä

5.46. Täydentävissä ehdoissa seuraavat tekijät liittyvät toisiinsa: yhtäältä maataloustukirahaston suorat maksut ja tietyt viinimaksut ja tietyt maaseuturahaston maksut ja toisaalta niiden sääntöjen noudattaminen, jotka koskevat ympäristöä, kansanterveyttä, eläinten terveyttä ja kasvien terveyttä, eläinten hyvinvointia ja maan säilyttämistä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Säännöistä määrätään lakisääteissä hoitovaatimuksissa ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksissa. Jos viljelijä ei noudata näitä velvoitteita, hänelle suoritettavia maksuja saatetaan vähentää. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, ovatko yhteisön säännökset saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja noudattivatko valitut edunsaajat asianomaisia säännöksiä. Lisäksi se arvioi, määrättiinkö seuraamuksia tapauksissa, joissa säännöksiä ei ollut noudatettu.

5.47. Viljelijän on harjoitettava maataloustoimintaa ollakseen oikeutettu tukeen. "Maataloustoiminnalla" tarkoitetaan maataloustuotteiden tuotantoa, kasvatusta tai viljelyä, sadonkorjuuta, lypsämistä ja tuotantoeläinten kasvatusta ja pitoa tai maan säilyttämistä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.

5.48. Yhteisön hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksissa ⁽²⁵⁾ vahvistetaan muun muassa sopivat toimenpiteet, joiden avulla torjutaan maaperän eroosiota ja ylläpidetään laidunmaita, vältetään ei-toivotun kasvillisuuden leviämistä ja huolehditaan karjan vähimmäistiheydestä ja/tai tarkoituksenmukaisista järjestelmistä. Jäsenvaltioiden on määritettävä kansallisella tai alueellisella tasolla hyvän maatalouden ja ympäristön vähimmäisvaatimukset.

5.49. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaatimus maan säilyttämisestä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa määritellään jäsenvaltioissa puutteellisesti. Puutteiden vuoksi tietyille edunsaajille maksetaan tilatukijärjestelmän tai yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän mukaista tukea, vaikka he eivät ole tehneet kyseiselle maalle mitään.

5.46. Se, noudattaako viljelijä täydentäviä ehtoja, ei ole peruste tukikelpoisuutta arvioitaessa. Viljelijöillä, jotka eivät noudata näitä ehtoja, on oikeus suoriin tukiin, mutta tuen määrää vähennetään noudattamatta jättämisen vakavuuden, laajuuden, keston ja toistuvuuden mukaan sekä sen mukaan, onko kyseessä tuensaajan laiminlyönti tai tarkoituksellinen noudattamatta jättäminen.

5.49. Komissio on käsitellyt tilintarkastustuomioistuimen esille ottamaa maataloustoiminnan määritelmää yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisarvioinnin yhteydessä. Se on ehdottanut, että jäsenvaltiot velvoitettaisiin jättämään suorien tukien järjestelmien ulkopuolelle sellaiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joiden liiketoiminnan tavoitteet eivät liity maataloustoimintaan tai joiden harjoittama maataloustoiminta on erittäin vähäistä. Neuvosto päätti kuitenkin, että tämän säännöksen noudattaminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista (asetuksen (EY) N:o 73/2009 28 artiklan 2 kohta).

⁽²⁵⁾ Asetus (EY) N:o 1782/2003 ja erityisesti liite IV, jotka on sittemmin kumottu ja korvattu asetuksella (EY) N:o 73/2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta asettaa laiduntamis- tai niittovelvoitetta, kuten tilintarkastustuomioistuin antaa ymmärtää Yhdistynyttä kuningaskuntaa (Skotlanti), Bulgariaa ja Romaniaa koskeissa esimerkeissään. Jäsenvaltiot voivat asettaa hyvään maatalouteen ja ympäristöön liittyvät vaatimukset neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen vähimmäisedellytysten puitteissa. Jäsenvaltioiden ei kuitenkaan tällöin pitäisi asettaa tuotantovelvoitteita, jotka eivät vastaa WTO:n vaatimuksia.

Esimerkki

Skotlannissa viranomaiset hyväksyivät, että tilatukijärjestelmän kautta annettavaa tukea voi hakea (lähinnä kanervan ja sananjalkojen peittämiä) luonnonlaitumia varten. Tällaiset luonnonlaitumet eivät edellytä minkäänlaista viljelytoimintaa eikä edunsaajan tarvitse tehdä mitään säilyttääkseen luonnonlaitumen maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa ⁽²⁶⁾. Tästä seuraa, että arvoltaan suuria tukioikeuksia ostaneet hakijat, jotka eivät harjoita maataloustoimintaa, vuokraavat laajoja alueita maata määräaikaisesti joka vuosi erittäin alhaiseen hintaan (tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa tapauksissa hehtaarikohtaiset vuokrat vaihtelivat 2 euron ja 18 euron välillä) ja täten saavat aktivoitua tukioikeudet (joiden hehtaarikohtainen arvo saattaa olla jopa useita satoja euroja). Tällainen maa "säilyy" – usein villikauriiden ansiosta – luonnostaan, ja alueella ainoastaan metsätetään satunnaisesti.

Bulgariassa ja Romaniassa myönnettiin laitumista yhtenäistä pinta-alatukea edunsaajille, jotka eivät harjoittaneet minkäänlaista tuotantotoimintaa eivätkä edes pitäneet laitumia kunnossa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi aloja, jotka oli hylätty ja jotka olivat pensaiden ja puiden peittämiä.

Esimerkki

Koska suorat tuet on irrotettu tuotannosta, tuen saamiseksi riittää se, että viljelylohko vastaa hyvään viljelykuntoon liittyviä vaatimuksia. Molemmat jäsenvaltiot ovat määritelleet kriteerit, joiden perusteella määritetään, täyttyvätkö hyvään viljelykuntoon liittyvät vaatimukset. Nämä vaatimukset eivät kuitenkaan sisällä laiduntamis- tai niittovelvoitetta, mikä on EU:n lainsäädännön mukaista (ks. myös komission 5.17 kohtaan antama vastaus).

⁽²⁶⁾ Luonnonlaitumia koskeissa hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksissa kielletään tietyt toiminnot, kuten uuden viemäristön rakentaminen, kyntäminen ja raivaus, mutta laiduntamis- tai niitopakkoa niihin ei sisälly.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.50. Kyseisiä edunsaajia ei voi määritellä "viljelijöiksi". Yhteisön säännöissä ⁽²⁷⁾ säädetään, että "tukea ei makseta edunsaajille, joiden osalta on osoitettu, että he ovat keinotekoisesti luoneet kyseisten tukien saamiseen vaaditut edellytykset saadaakseen hyötyä kyseisen tukijärjestelmän tavoitteiden vastaisesti".

5.51. Seuraamusten määräämisestä voidaan todeta, että maataloustukirahaston kohdalla määrättiin tukivuonna 2007 täydentäviä ehtoja koskevia seuraamuksia yhteensä 17,5 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden järjestelmiä koskevissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittiin, että kummankin rahaston (maataloustukirahasto ja maaseuturahasto) kohdalla sääntöjen noudattamatta jättämisestä määrättyjä seuraamuksia sai keskimäärin 27 prosenttia hakijoista; vaihteluväli oli Romanian nolasta prosentista Slovenian 86 prosenttiin.

5.52. Keskeiset tarkastetuissa maksajavirastoissa havaitut ongelmat liittyivät seuraaviin tapauksiin: hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten noudattamatta jättämisestä määrättiin usein kiinteämääräinen yhden prosentin seuraamus (Sloveniassa), kun yleensä maksuista on vähennettävä 3 prosenttia; hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia koskevien seuraamusten laskennassa tarvittavat tositteet puuttuivat (Puolassa).

Takaisin perittäviä määriä ja rahoitusoikaisuja koskevat järjestelmät

Komission soveltamat tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyt

5.53. Komissio hallinnoi maatalousmenoja useimmiten yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, ja näin ollen tuen maksamisesta huolehtivat jäsenvaltiot, joille komissio tämän jälkeen suorittaa korvauksen. Korvauksia pidetään ennakkomaksuina, vaikka ne komission esittämissä tilinpäätöksissä ilmoitetaankin maksuina. Menot määräytyvät lopullisesti kaksivaiheisessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä; komissio tekee vuotuisen tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ja monivuotiset sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset.

KOMISSION VASTAUKSET

5.50. Komissio on käsitellyt tilintarkastustuomioistuimen esille ottamaa viljelijän määritelmää yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisarviointin yhteydessä. Se on ehdottanut, että jäsenvaltiot velvoitetaisiin jättämään suorien tukien järjestelmien ulkopuolelle sellaiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joiden liiketoiminnan tavoitteet eivät liity maataloustoimintaan tai joiden harjoittama maataloustoiminta on erittäin vähäistä. Neuvosto päätti kuitenkin, että tämän säännöksen noudattaminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista (asetuksen (EY) N:o 73/2009 28 artiklan 2 kohta). Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksesta voidaan todeta, että vuonna 2008 sovelletun lainsäädännön mukaan sellaisilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, jotka harjoittavat maataloustoimintaa tai säilyttävät maan hyvässä viljelykunnossa, on oikeus saada tukea yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmästä.

5.51. Komission saamien, vuodelta 2008 laaditussa toimintakerptomuksessa julkaistujen numerotietojen mukaan 27 jäsenvaltion EU:ssa keskimäärin 16,25 prosentille tarkastetuista YMP:n ensimmäiseen ja toiseen pilariin kuuluvista tuensaajista määrättiin seuraamuksia sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi.

5.52. Komissio on havainnut vastaavanlaisia puutteita tietyissä jäsenvaltioissa, ja se käsittelee niitä osana sääntöjenmukaisuustarkastuksia.

5.53. Komission jäsenvaltioille suorittamat maksut määritellään oikeussäännöksissä kuukausimaksuiksi eikä ennakkomaksuiksi ⁽²⁾.

⁽²⁷⁾ Asetus (EY) N:o 1782/2003, 29 artikla.

⁽²⁾ Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21 päivänä kesäkuuta 2005 annettun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 14 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen

5.54. Komissio teki 29. huhtikuuta 2009 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. Kyseiset päätökset tehdään pääasiassa riippumattomien tarkastajien (todentamisviranomaisten) antamien todistusten perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei havaittu sellaisia komission tarkastamia ja hyväksymiä menoja, jotka olisi pitänyt jättää tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien päätösten ulkopuolelle.

5.55. Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat päätökset koskevat kuitenkin vain maksajavirastojen tilien todenperäisyyttä, kattavuutta ja oikeellisuutta. Tilien perustana olevien maksujen laillisuutta ja asianmukaisuutta (sääntöjenmukaisuutta koskevia näkökohtia) ei oteta huomioon todentamisviranomaisten tapahtumata tarkastuksissa eivätkä todentamisviranomaiset yleensä tarkasta EU-tukihakemuksia paikalla. Nämä päätökset eivät siis merkitse sitä, etteivätkö tarkastetut ja hyväksytyt menot voisi sisältää sääntöjenvastaisia maksuja.

5.55. Tarkastuksiin perustuva varmuus ei rajoitu ainoastaan 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 sekä analyysin paikalla tehtyjen tarkastusten vaikuttavuudesta ja tarkastustilastojen paikkansapitävyydestä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.56. Komissio alkoi soveltaa ilmoitettavia saatavia (saatavatilejä) koskevia uusia sääntöjä varainhoitovuonna 2006 ja muutti niitä myöhemmin; muutos tuli voimaan varainhoitovuonna 2008 ⁽²⁸⁾. Maksajavirastojen on pantava täytäntöön kyseiset muutokset. Tämä merkitsee huomattavaa työmäärää, ja aikaa muutosten täytäntöönpanoon on vähän. Näin on olemassa riski, että saatavatileissä esiintyy virheitä. Tilintarkastustuomioistuin tutki todentamisviranomaisten työtä ja komission heidän työstään tekemää analyysia ja toistaa epäilevänsä saatavatilien luotettavuutta ⁽²⁹⁾. Komissio toi esiin puutteita, joita esiintyi joka neljännen maksajaviraston ⁽³⁰⁾ saatavatileissä, ja ehdotti rahoitusoikaisuja ⁽³¹⁾, joiden määrä oli noin 25,3 miljoonaa euroa. Oikaisut koskevat noin 1,95:tä prosenttia peritävistä, joiden määrä varainhoitovuoden 2008 lopussa oli 1 295 miljoonaa euroa. Ne jäävät juuri 2 prosentin olennaisuusrajan alapuolelle, mutta silti ne osoittavat, että saatavatileihin liittyy kokonaistasolla olennaisen virheen riski.

KOMISSION VASTAUKSET

5.56. Uusilla säännöillä ja niihin myöhemmin tehtävillä muutoksilla pyritään parantamaan jäsenvaltioiden komissiolle toimittamia tietoja yhteisön taloudellisten etujen entistä tehokkaammaksi suojaamiseksi. Komissio katsoo, että muutokset on tehty ajoissa niin, että maksajavirastot pystyvät ottamaan uudet vaatimukset huomioon toiminnassaan. Muutoksiin ei tämän vuoksi liity riskiä siitä, että saatavatileissä on virheitä.

Komissio on saanut velallisista riittävästi tietoja kirjanpitoa sekä tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten. Taloudellisten vaikutusten ei yhdessäkään tapauksessa todettu olevan merkittäviä koko kirjanpidon (eikä näin myöskään päätöksen) kannalta.

Komissio ehdotti 25,3 miljoonan euron rahoitusoikaisuja niiden tietojen perusteella, joita se oli saanut todentamisviranomaisten toimitamista kertomuksista. Oikaisujen laskenta perustui tiettyjen maksajavirastojen saatavien todennäköisimpiin virhetasoihin (ja virheiden määriin). Saataviin sovelletaan samaa käytäntöä kuin rahastomenojen yksityiskohtaisissa tarkastuksissa havaittuihin virheisiin (ja niiden mahdolliseen korjaamiseen).

Rahoitusta koskeviin virheisiin liittyvät määrät peritään takaisin tilien tavanomaisen tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

⁽²⁸⁾ Ennen varainhoitovuotta 2006 jäsenvaltioiden oli toimitettava komission asetuksen (EY) N:o 296/96 (EYVL L 39, 17.2.1996, s. 5) 3 artiklan 6 kohdan a alakohdassa tarkoitettu taulukko 105, josta kävi ilmi varainhoitovuoden lopussa oleva saatavien kokonaismäärä. Varainhoitovuosina 2006 ja 2007 jäsenvaltioiden oli toimitettava komission asetuksen (EY) N:o 885/2006 (EUVL L 171, 23.6.2006, s. 90) 6 f artiklassa tarkoitettut taulukot, joissa esitettiin erikseen maataloustukirahaston hallinnolliset ja oikeudelliset menettelyt ja maaseuturahaston hallinnolliset ja oikeudelliset menettelyt. Varainhoitovuodesta 2008 alkaen jäsenvaltioiden on toimitettava asetuksen (EY) N:o 885/2006 6 h ja 6 i artiklassa tarkoitettu liitteenä III tunnettu taulukko, jossa esitetään sääntöjenvastaisuudet, ja liitteeksi III a kutsuttu taulukko, jossa esitetään saatavat, jotka eivät ole sääntöjenvastaisia eivätkä hallinnollisia virheitä.

⁽²⁹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 5.61, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohat 5.44.

⁽³⁰⁾ Asetuksen (EY) N:o 885/2006 10 artiklan mukaisesti komission on toimitettava kyseisille jäsenvaltioille saamiensa tietojen tarkistuksen tulokset.

⁽³¹⁾ Asetuksen (EY) N:o 885/2006 11 artiklassa tarkoitettut rahoitusoikaisut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Sääntöjenmukaisuutta koskevat tarkastukset

5.57. Sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset tehdään sen jälkeen, kun komissio on toimittanut lisätarkastuksia jäsenvaltioiden ilmoittamien menojen osalta. Päätökset kattavat useita vuosia ja niiden tarkoituksena on jättää EU:n rahoituksen ulkopuolelle menot, joiden osalta komissio on havainnut, että "niitä ei ole toteutettu unionin sääntöjen mukaisesti" ⁽³²⁾.

5.58. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmissa vuosikertomuksissaan tuonut esiin joitakin kyseiselle järjestelmälle osittain ominaisia rajoituksia: sääntöjenmukaisuutta koskevat tarkastukset toimitetaan taannehtivasti ja ne ovat luonteeltaan monivuotisia, ja rahoitusoikaisujen kustannukset koituvat tosiasiassa jäsenvaltioiden eivätkä lopullisten edunsaajien maksettaviksi. Lisäksi komission sääntöjenmukaisuuteen liittyviin muutoksiin soveltama laskentamenetelmä, joka perustuu suurelta osin kiinteämäärisiin oikaisuihin, merkitsee sitä, että tällä tavoin takaisin perittyjen määrien ja sääntöjenvastaisten maksujen todellisten määrien välille ei voida muodostaa pitävää yhteyttä ⁽³³⁾. Rajoitukset johtuvat menettelyn ominaisuuksista, joten niitä esiintyi myös vuonna 2008. Kyseisiä rajoituksia korostettiin niin ikään Euroopan parlamentin varainhoitovuoden 2007 vastuuvapautta koskevassa päätöslauselmassa.

5.58. Tilintarkastustuomioistuimen kuvaamat rajoitukset ovat olennainen osa järjestelmää, eikä tilintarkastustuomioistuin vastustanut niitä neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 antamisen yhteydessä.

Sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen tarkoituksena on, että menot, joita ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti, jätetään ilman yhteisön rahoitusta. Se ei sitä vastoin ole keino sääntöjenvastaisten maksujen takaisinperimiseksi. Takaisinperintä on yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden vastuulla.

Jos sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa havaitaan, että tuensaajille on suoritettu maksuja aiheuttomasti, jäsenvaltioiden on aloitettava asianomaisiin tuensaajiin kohdistuvat perintätoimet. Kuitenkin myös silloin, kun varoja ei ole tarpeen periä takaisin tuensaajalta, koska rahoitusoikaisu ei koske aiheuttomia maksuja vaan ainoastaan jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteita, oikaisu on tärkeä keino, jonka avulla voidaan parantaa jäsenvaltioiden järjestelmiä ja näin estää sääntöjenvastaiset maksut tuensaajille tai havaita ja periä takaisin tällaiset maksut.

Rahoitusoikaisu määräytyvät rikkomisen luonteen ja vakavuuden sekä yhteisölle aiheutuneen taloudellisen vahingon perusteella. Niiden määrä lasketaan todellisten tappioiden tai ekstrapoloinnin perusteella. Jos tämä ei ole mahdollista, käytetään kiinteitä määriä, joissa otetaan huomioon kansallisissa valvontajärjestelmissä havaittujen puutteiden vakavuus, jotta kyseiset määrät vastaisivat yhteisöön kohdistuvaa taloudellista riskiä. Komissio katsoo sen vuoksi, että tämäntyyppiset rahoitusoikaisu ja lopullisille tuensaajille sääntöjenvastaisesti suoritettujen maksujen määrä ovat tarkoituksenmukaisella tavalla yhteydessä toisiinsa.

Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että kiinteiden määrien käyttö on sääntöjenmukaisuutta koskevien oikeussääntöjen mukaista. Myös parlamentti hyväksyi kiinteät määrät vuodelta 2007 annettua vastuuvapautta koskevassa päätöslauselmassaan (83 artikla) tietyin edellytyksin.

⁽³²⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005, 31 artikla.

⁽³³⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 5.63 ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 5.47.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

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

5.59. Maksajavirastot raportoivat yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaisen tarkastuksen tuloksista komissiolle. Tarkastuksessa arvioidaan viljelijöiden toimittamien maksupyyntöjen laillisuutta ja asianmukaisuutta. Todentamisviranomaisien oli tarkastettava tulokset ensimmäistä kertaa vuonna 2007. Suurin osa todentamisviranomaisista ei kuitenkaan ulota yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyvien tilastotietojen tarkastamista ja hyväksymistä lopullisiin edunsaajiin saakka. Komissio on ottanut tehtäväkseen kyseisten tilastotietojen hyväksynnän, mutta se ei vielä tähän mennessä ole katannut koko alaa.

5.59. Todentamisviranomaisia on kehoitettu tarkastamaan paikalla vähintään 10 tarkastuksen otos kustakin perusjoukosta (yhteensä 40, jos todentamisviranomainen hallinnoi kaikkia menoja) ja täsmäyttämään kunkin tilastotyyppin tapauksessa tietokantoihin ja muualle kirjatut tiedot tarkastuskertomusten tietoihin vähintään 20:n paikalla toimitetusta tarkastuksesta laaditun tarkastuskertomuksen osalta (yhteensä 60, jos todentamisviranomainen hallinnoi kaikkia menoja).

Varmennuskertomusten analyysi osoittaa, että noin 75 prosentissa tapauksista todentamisviranomaiset ovat tarkastaneet suoriin tukiin ja maaseudun kehittämiseen liittyvät tilastotiedot siltä osin kuin on kyse tietojen perustana olevien paikalla tehtyjen tarkastusten laadusta ja tarkastustilastojen paikkansapitävyydestä, vaikka nämä tarkastukset eivät aina olleet niin kattavia kuin komissio edellytti (maaseudun kehittämiseen liittyvien tarkastustilastojen paikkansapitävyyden ja yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin kuulumattomia maaseudun kehittämistoimia koskevien paikalla tehtyjen tarkastusten laadun osalta kattavuus oli 60 prosenttia). Yli 90 prosentissa (80 prosentissa, kun kyse on sellaisten paikalla tehtyjen tarkastusten laadusta, jotka liittyvät yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin kuulumattomiin maaseudun kehittämistoimiin) tarkastetuista tapauksista todentamisviranomaiset tekivät myönteisen päätelmän paikalla tehtyjen tarkastusten laadusta. Tarkastustilastojen paikkansapitävyyden osalta vastaava osuus oli noin 65 prosenttia.

Komissio on kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että parannuksia voidaan ja pitäisi tehdä, ja se on säännöllisesti ottanut tämän esille jäsenvaltioiden kanssa käymissään keskusteluissa. Se toteaa, että parantamisen tarpeesta huolimatta kyseisten tilastojen avulla voidaan tarkoituksenmukaisella tavalla arvioida maatalousmenojen laillisuutta ja asianmukaisuutta.

Ympäristö-, kalatalous- ja meriasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintaloheet

5.60. Ympäristö-, kalastus- ja meriasioita sekä terveys- ja kuluttaja-asioita hallinnoidaan komissiossa erityisten valvontajärjestelmien avulla. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Euroopan kalatalousrahaston perustamisen kaudeksi 2007–2013.

Kansallisten toimenpideohjelmien hyväksyminen ja Euroopan kalatalousrahaston kansallisten tarkastusstrategioiden arviointi

5.61. Tarkastus kohdistui kahteen meri- ja kalastusasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmään, joista yksi koski Euroopan kalastusrahaston toimenpideohjelmien hyväksyntää ja toinen vastaavien tarkastusstrategioiden arviointia. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, olivatko keskeiset valvontamenetelyt olemassa ja sovellettiinko niitä asianmukaisesti niiden ohjelmien ja tarkastusstrategioiden yhteydessä, joiden hyväksyntämenetelyt oli saatu päätökseen vuonna 2008. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen perusteella ei tehty erityisiä huomautuksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

5.62. Maaseudun kehittämistä ⁽³⁴⁾ lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastustensa perusteella toimintalohkoryhmän osalta, että 31. joulukuuta 2008 päättyneen varainhoitovuoden maksuissa virhetaso ei ollut olennainen. Maaseudun kehittämiseen liittyvissä menoissa virhetaso on edelleen korkeampi kuin maataloustukirahaston menoissa, vaikka arvioitu virhetaso on alhaisempi kuin edellisinä vuosina.

5.63. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustensa perusteella, että tässä luvussa käsitellyillä toimintalohkoilla suurin osa valvontajärjestelmistä on osittain vaikuttavia, kun tarkoituksena on varmistaa maksujen laillisuus ja asianmukaisuus ⁽³⁵⁾.

5.64. Kuten edellisinäkin vuosina tilintarkastustuomioistuin toistaa tapahtumatarkastuksissa havaitun virhetason ja tekemänsä järjestelmäärvioinnin perusteella, että yhdenntetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on yleisesti ottaen vaikuttava valvontajärjestelmä, kun tarkoituksena on alentaa virheriskiä tai vähentää sääntöjenvastaisia menoja. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että kolmessa jäsenvaltiossa tarkastettujen maksajavirastojen järjestelmiä on parannettava huomattavasti (ks. kohta 5.32).

5.65. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti, että tilatukijärjestelmän ja yhtenäisen pinta-alatukijärjestelmän kohdalla olisi korjattava seuraavat puutteet:

- a) Olisi korjattava varmistamalla tietokantojen luotettavuus sellaiset järjestelmissä esiintyvät puutteet, joiden vuoksi esiintyy virhetapauksia, joissa aloja ilmoitetaan liian suurina ja joissa tukioikeuksia ei ole määritetty oikein.

5.62. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen myönteiseen kokonaisarvioon, jonka mukaan koko toimintalohkoryhmän (sisältää myös maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohkon) arvioitu yleinen virhetaso oli hieman alle 2 prosentin olennaisuusrajan. Se on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että maaseudun kehittämismenoihin liittyvä virhetaso on keskimääräistä korkeampi. Se on kuitenkin tyytyväinen siihen, että näihin menoihin liittyvien virheiden määrä on vähentynyt.

5.63. Tämän luvun kattamien toimintalohkojen tapauksessa tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tulokset ovat viime vuosien aikana säilyneet melko muuttumattomina 2 prosentin olennaisuusrajan paikkeilla. Tämä vahvistaa sen, että valvonta- ja tarkastusjärjestelmät ovat yleisesti ottaen vaikuttavia.

5.64. Komissio myöntää, että yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän toimintaan liittyy puutteita Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Skotlannissa). Se ei kuitenkaan katso, että puutteet estävät järjestelmää toimimasta vaikuttavasti (ks. myös komission 5.32 kohtaan antama vastaus).

Yhdenntettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään Bulgariassa ja Romaniassa liittyvien puutteiden korjaamista käsitellään yksityiskohtaisissa ja kattavissa toimintasuunnitelmissa. Komissio velvoitti molemmat jäsenvaltiot laatimaan kyseiset toimintasuunnitelmat vuonna 2009. Puutteiden korjaamista seurataan sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä. Puutteet otettiin lisäksi asianmukaisesti esille vuodelta 2008 laaditussa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa.

5.65.

- a) Useimmat tilintarkastustuomioistuimen mainitsemista puutteista ovat tiedossa, ja niitä käsitellään parhaillaan sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä. Jäsenvaltioita kannustetaan parantamaan järjestelmiään ja tekemään tiiviisti yhteistyötä komission yksiköiden kanssa tarkasteltavina olevissa kysymyksissä.

⁽³⁴⁾ Maaseudun kehittämiseen liittyvät maksut koskevat noin 19:ää prosenttia tässä luvussa käsitellyistä toimintalohkoista.

⁽³⁵⁾ Tämä johtuu pääasiassa maaseudun kehittämiseen liittyvistä valvontajärjestelmistä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Sääntöjä olisi edelleen tiukennettava siten, että EU:n suoraan tukea ei makseta hakijoille, jotka eivät ole käyttäneet maata viljelyyn eivätkä aktiivisesti säilyttäneet maata maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.

- c) Olisi pantava täytäntöön EU:n suoraan tukeen liittyvät laidunmaiden vähimmäisvaatimukset.

5.66. Tilintarkastustuomioistuin toistaa lisäksi, että maaseudun kehittämisen alalla tarvitaan lisätoimia, joilla varmistetaan, että edunsaajat noudattavat velvoitteitaan, ja lisäksi sääntöjä ja ehtoja on yksinkertaistettava.

5.67. Lopuksi todetaan, että ympäristö-, kalastus- sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintaloikoilla on ryhdyttävä vaikuttaviin toimenpiteisiin, jotta kyseisillä aloilla havaitut ongelmat ratkaistaan.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Komissio on käsitellyt tilintarkastustuomioistuimen esille ottamaa viljelijän määritelmää yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisarviointin yhteydessä. Se on ehdottanut, että jäsenvaltiot velvoitettaisiin jättämään suorien tukien järjestelmien ulkopuolelle sellaiset luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt, joiden liiketoiminnan tavoitteet eivät liity maataloustoimintaan tai joiden harjoittama maataloustoiminta on erittäin vähäistä. Neuvosto päätti kuitenkin, että tämän säännöksen noudattaminen on jäsenvaltioille vapaaehtoista (asetuksen (EY) N:o 73/2009 28 artiklan 2 kohta).

Komissio katsoo, että nykyinen järjestelmä on tarkoituksenmukainen ja että sillä voidaan riittävällä tavalla varmistaa, että maan hoidossa noudatetaan hyvään maatalouteen ja ympäristöön liittyviä vaatimuksia. Uusien monimutkaisten sääntöjen antaminen johtaisi erittäin monimutkaiseen valvontajärjestelmään, jonka käyttöönotto tulisi kalliiksi ja joka ei olisi komission yksinkertaistamistavoitteiden mukainen. Lisäksi tällainen valvontajärjestelmä merkitsisi käytännössä sitä, että tuki sidottaisiin jälleen tuotantoon.

- c) Nykyisissä säännöissä asetetaan vähimmäisvaatimukset, joita jäsenvaltioiden on noudatettava asettaessaan hyvään maatalouteen ja ympäristöön liittyviä vaatimuksia. Komissio tarkastaa näiden vaatimusten täyttymisen sääntöjenmukaisuustarkastustensa yhteydessä.

5.66. Komissio on tyytyväinen voidessaan todeta, että maaseudun kehittämiseen liittyvä virhetaso on laskenut. Se katsoo tämän johtuvan osittain siitä, että kaudeksi 2007–2013 annetulla uudella lainsäädännöllä on yksinkertaistettu sääntöjä ja edellytyksiä ja tehostettu valvontaa. Etenkin asetuksessa (EY) N:o 1975/2006 säädetään kattavista, kaikkeen maaseudun kehittämiseen sovellettavista valvontasäännöistä. Lisäksi komissio on toteuttanut toimia varmistaakseen, että jäsenvaltiot panevat nämä säännöt täytäntöön tehokkaasti ja vaikuttavasti. Komissio myöntää, että tällä osa-alueella on vielä tehtävää.

5.67. Komissio puuttuu kaikkiin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin virheisiin ja tekee tarvittaessa rahoitusoikaisuja.

LIITE 5.1

OSA 1: OTANTAAN PERUSTUVAN TAPAHTUMATARKASTUKSEN PÄÄPIIRTEET

1.1 — Otoksen koko

Vuosi	Tarkastettujen tapahtumien lukumäärä
2008	204
2007	196

1.2 — Otoksen rakenne

Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus)	2008				2007
	Maataloustuki- rahasto	Maaseudun kehittäminen	Terveys- ja kuluttaja- asioiden pääosasto, ympäristöasioiden pääosasto, kalastus- ja meriasioiden pääosasto	Yhteensä	
Loppu-/välimaksut	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %
Ennakkomaksut	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Yhteensä	74 %	21 %	5 %	100 %	100 %

1.3 — Virheiden esiintyvyys ja arvioitu vaikutus

Virheet	2008				2007
	Maataloustuki- rahasto	Maaseudun kehittäminen	Terveys- ja kuluttaja- asioiden pääosasto, ympäristöasioiden pääosasto, kalastus- ja meriasioiden pääosasto	Yhteensä	
Virheitä sisältävien tapahtumien esiintyvyys	28 % {42}	40 % {17}	64 % {7}	32 % {66}	31 % {61}
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden esiintyvyys	54 % {30}	55 % {11}	24 % {4}	48 % {45}	49 % {39}
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden vaikutus: Todennäköisin virhetaso (*)	alle 2 %				2–5 %

(*) Tilintarkastustuomioistuimen soveltamat kolme todennäköisintä virhetasoa: alle 2 prosenttia, 2–5 prosenttia ja yli 5 prosenttia.
Aaltosuluissa esitetyt luvut ilmaisevat tapahtumien määrän.

1.4 — Otoksen virhetyypit

Tapahtumatarkastuksessa havaittujen virheiden osuus virhetyypeittäin	2008				2007
	Maataloustuki- rahasto	Maaseudun kehittäminen	Terveys- ja kuluttaja- asioiden pääosasto, ympäristöasioiden pääosasto, kalastus- ja meriasioiden pääosasto	Yhteensä	
Tukikelpoisuus	5 %	15 %	18 %	10 %	18 %
Tosiasiallisuus	0 %	5 %	0 %	1 %	1 %
Oikeellisuus	50 %	35 %	12 %	40 %	31 %
Muu; ei taloudellista vaikutusta	45 %	45 %	70 %	49 %	50 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

OSA 2: YLEISARVIO VALVONTAJÄRJESTELMISTÄ

2.1 — Valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio – yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän seurannan osa-alueet – Tilatukijärjestelmä/ Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä

Jäsenvaltio	Järjestelmä	Menot (miljoonaa euroa)	Maksujen oikeellisuuden ja tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset	Paikalla toimitettavan tarkastuksen metodologia, valinta, tarkastuksen toimittaminen, laadunvalvonta ja yksittäisistä tuloksista raportointi	Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten/täydentävien ehtojen täytöönpano ja valvonta (*)	Yleisarviointi (**)
Belgia (Wallonia)	Tilatukijärjestelmä	230	1, 2			
Yhdistynyt kuningaskunta (Skotlanti)	Tilatukijärjestelmä	579	1, 2, 3, 4		a	
Espanja (Katalonia)	Tilatukijärjestelmä	178	1, 2, 5		b	
Slovenia	Tilatukijärjestelmä	49	1			
Viro	Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä	40				
Bulgaria	Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä	166	6, 7, 8	A, B, C	b	
Romania	Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä	421	8, 9, 10		b	
Puola	Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä	1 123	11, 12		c	

(*) Asetuksen (EY) N:o 1782/2003 143 b artiklan 6 kohdan mukaisesti uusien jäsenvaltioiden ei ole pakko soveltaa lakisäätöisiä hoitovaatimuksia (täydentäviä ehtoja) 31. päivään joulukuuta 2008 saakka (Bulgarian ja Romanian kohdalla 31. päivään joulukuuta 2011 saakka). Tämän vuoksi uusissa jäsenvaltioissa tarkastettiin ainoastaan, noudatetaanko hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia.

(**) Yleisarvioinnin tulokset eivät voi olla parempia kuin hallinnollisten menettelyjen ja tarkastusten arvioinnin tulokset.



Vaikuttava

Osittain vaikuttava

Riittämätön

- 1 Tuki laskettiin väärin niissä tapauksissa, joissa määritetty ala ei riittänyt kaikkien haettujen tukioikeuksien aktivointiin tai joissa viljelijä ei ollut ilmoittanut kaikkia kesannointioikeuksiaan.
- 2 Kansalliseen varantoon luovutettavia tukioikeuksia ei ollut määritetty oikein.
- 3 Skotlannissa enimmäismäärä ylitettiin 25,4 miljoonalla eurolla; Yhdistyneen kuningaskunnan kansallista enimmäismäärää on mahdotonta arvioida, koska Englannissa käytössä oleva tietokanta on epäluotettava.
- 4 Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä sisältää yli 12 000 päällekkäistä viitelohkoa, minkä seurauksena tukivuonna 2007 tilatukea maksettiin kaksinkertaisesti noin 15 000 hehtaaria.
- 5 Tukioikeudet sisältävien alueellisen ja keskustietokannan välillä on eroavaisuuksia.
- 6 Tukikelpoisia aloja ei ollut rekisteröity tarkasti viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään.
- 7 Viljelylohkojen tunnistusjärjestelmään rekisteröidyt tukikelpoisia alaa koskevat tiedot havaittiin epäluotettaviksi eikä hyväksytyille, tuetuille aloille asetettu ylärajaa.
- 8 Luonnollinen henkilö haki tukea alalle, joka itse asiassa oli muiden viljelemä.
- 9 Maksupyyntöjä oikaistiin huomattava määrä seuraamuksia määräämättä.
- 10 5 500 viljelijälle suoritettiin maksut kahteen kertaan tai maksettiin liian suuria summia.
- 11 Tuettu pinta-ala on suurempi kuin viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään kirjattujen tukikelpoisten alojen pinta-ala.
- 12 Vektorisaatiota ei saatu päätökseen kaikkien viitelohkojen osalta.
- A Maksuperusteiksi hyväksyttiin tarkastamattomia kaukokartoitustuloksia.
- B Kaikkia pakollisia tarkastuksia ei toimitettu.
- C Tukikelvottomia aloja hyväksyttiin yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmän yhteydessä (hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin liittyvän seuraamuksen määräämisen jälkeen).
- a Huomattavalta osalta tilatukijärjestelmään hyväksytyjä luonnonlaitumia ei vaadita, että niillä harjoitettaisiin maataloustoimintaa eikä maan säilyttämistä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.
- b Kansalliset hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset/täydentävät ehdot olivat laitumien osalta riittämättömiä.
- c Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin liittyvistä seuraamuksista ei ollut kirjausketjua.

2.2 — Tarkastettaviksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi – Maaseudun kehittäminen

Jäsenvaltio	Maksujen oikeellisuuden ja tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset	Paikalla toimitettavan tarkastuksen metodologia, valinta, tarkastuksen toimittaminen, laadunvalvonta ja yksittäisistä tuloksista raportointi	Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten/täydentävien ehtojen täytäntöönpano ja valvonta	Yleisarvio
Tšekin tasavalta			e. s.	
Kreikka				
Unkari			e. s.	
Irlanti			e. s.	
Italia			e. s.	
Portugali			e. s.	
Espanja				

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e. s.	ei sovellettavissa (tarkastetut maksut eivät liity täydentäviin ehtoihin)

2.3 — Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2008	2007

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön

LIITE 5.2

TARKASTUSLAUSUMAN KESKEISTEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA (*) (**)

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Maaseudun kehittäminen			
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) (kohta 5.15 (*)).	Ranska myöntää, että nykyinen järjestelmä ei ole täydellinen, ja aikoo perustaa uuden järjestelmän, jossa hallinnon ja pankkien tietokannat täsmäytetään. Kun järjestelmä on toiminnassa, on helpompaa jäljittää laina pankista lopulliselle edunsaajalle.	Tilintarkastustuomioistuimen havaitsema ongelma on olemassa ainakin niin kauan kuin uusi järjestelmä ei ole täysin toimintakuntoinen.	Komissio on puuttunut asiaan. Asianomainen jäsenvaltio on ottanut käyttöön uuden hallintojärjestelmän, joka vuodesta 2008 alkaen helpottaa pankin myöntämän lainan ja lopullisen tuensaajan välisen yhteyden selvittämistä. Komissio on lisäksi analysoinut kyseisen jäsenvaltion viime aikoina toimittamien tarkastusten tulokset määrittääkseen edellisiin ohjelmakausiin liittyvät taloudelliset vaikutukset.
Maaseudun kehittäminen			
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 (kohta 5.32 (*)).	Vuonna 2008 ei ryhdytty merkittäviin toimiin maaseudun kehittämismenoja koskevien sääntöjen yksinkertaistamiseksi. Komissio katsoo, että maatalouden ympäristötoimet ovat luonteeltaan monimutkaisia, minkä vuoksi niitä voidaan yksinkertaistaa ainoastaan hyvin vähän niiden tavoitteita vaarantamatta (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus 2008, s. 117).	On silti toivottavaa, että monimutkaisia sääntöjä yksinkertaistetaan eritoten maatalouden ympäristötoimien osalta.	Seuraavat konkreettiset toimenpiteet on aloitettu ja/tai on tarkoitus toteuttaa: — asetuksen (EY) N:o 1975/2006 muuttaminen, jonka tarkoituksena on selvittää tiettyjä asioita sekä muuttaa sääntöjä siten, että ne vastaavat entistä paremmin ensimmäiseen pilariin sovellettavia sääntöjä; — yksinkertaistamisen jatkaminen; tässä yhteydessä on tehty useita ehdotuksia myös toisen pilarin säännösten yksinkertaistamisesta; — parempi menettely, jonka ansiosta jäsenvaltiot voivat keskustella maaseudun kehittämistoimien toteuttamiseen ja valvontaan liittyvistä ongelmista ja jonka tarkoituksena on tukea kokemusten ja asiantuntemuksen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä. Näiden kokousten tuloksia voitaisiin hyödyntää nykyisten ohjeiden kehittämisessä ja päivittämisessä ja näin voitaisiin samalla auttaa parantamaan kyseisten toimenpiteiden suunnittelua, toteuttamista ja valvontaa.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä			
Kreikassa viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä on puutteellinen ja sisältää lohkojen rekisteröintiin liittyviä virheitä. Lisäksi eräissä maissa viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän (paikkatietojärjestelmän) graafinen taso sisältää ainoastaan yli viisi vuotta vanhoja ilmakuvia (Ranska ja Ruotsi). Portugalissa päivityksessä on merkittäviä viipeitä (kohta 5.30 b ja 5.30 c (*)). Maatalouden pääosaston pääjohtajan varainhoitovuotta 2007 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa on esitetty jälleen varauksella yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän riittämättömästä täytäntöönpanosta Kreikassa.	Maatalouden pääosaston pääjohtajan varainhoitovuotta 2008 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa todetaan vuoden 2009 maksatusmenettelyn osalta, että kaikki yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osatekijät ovat paikallaan ja toiminnassa Kreikassa ja että varauksista voidaan luopua. Tämä ei kuitenkaan koske meneillään olevia sääntöjenmukaisuutta koskevia tarkastusmenettelyjä, jotka kohdistuvat yhdenneyksyiseen hallinto- ja valvontajärjestelmässä vuosina 2006–2008 esiintyneistä puutteista johtuviin taloudellisiin riskeihin. Näiden menettelyjen yhteydessä on arvioitava eritoten viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä (paikkatietojärjestelmässä) edelleen esiintyvistä puutteista johtuvia seurauksia.	Tilintarkastustuomioistuin aikoo tarkastaa tilatukijärjestelmän ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän/ viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän Kreikassa vuonna 2009.	Komissio seuraa tarkkaan Kreikan tilannetta. Komissio on suunnitellut tekevänsä uuden tarkastuskäynnin syksyllä 2009.
Tilatukijärjestelmä			
Tarkastuksessa havaittiin, että tukioikeuksien laskemisessa oli järjestelmällisiä puutteita (kohdat (5.22 *)–(5.26 (*))). 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) (5.28 (*)).	Varainhoitovuotuuksia 2006 ja 2007 koskevilla vuosikertomuksissa mainittuja tapauksia seurataan jo yleensä sääntöjenmukaisuutta koskevilla menettelyillä.	Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa kansalliset ja alueelliset tiedot erosivat toisistaan kansallisen enimmäismäärän kannalta (Espanjassa) ja joissa tukioikeudet sisältävään tietokantaan tallennetut tiedot eivät olleet kattavia, oikeellisia eivätkä ajan tasalla (Yhdistyneessä kuningaskunnassa) (5.37 (**)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös virhetapauksia, joissa tuki oli laskettu järjestelmällisesti väärin silloin, kun hakijoiden ilmoittama pinta-ala oli heidän tukioikeuksiaan pienempi ja heillä oli arvoltaan erilaisia tukioikeuksia (5.38 (**)).	Tukioikeuksien myöntämiseen Yhdistyneen kuningaskunnan osalta sovellettavan enimmäismäärän mahdollisesta ylittämisestä voidaan todeta, että siihen on puututtu sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä. Komissio on tietoinen tukien laskentaan liittyvästä tilanteesta Espanjassa, Sloveniassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Asiaan on jo puututtu sääntöjenmukaisuustarkastuksissa. Belgian tapauksessa komission saamat tiedot osoittavat, että erot myönnettyjen tukien määrissä johtuivat tilintarkastustuomioistuimen esille ottamissa tapauksissa tuen laskentamenetelmästä. Erot eivät johtaneet yhteisön talousarvion kuuluvien varojen menettämiseen.
Oliiviöljy			
Oliiviöljyä koskevan paikkatietojärjestelmän oikeellisuuden vaikutus tuotantotukijärjestelmän sisällyttämiseen tilatukijärjestelmään on todettu Kreikassa ja Italiassa. Siellä neljä viidestä tarkastetusta oliiviöljyn tilatukijärjestelmästä koskevasta tilitapahtumasta sisälsi virheitä, joista osa johti merkittävästi liian suurien maksujen suorittamiseen (kohta 5.14 c (*)).	Komission mukaan oliiviöljyn tuotantotukeen tehtiin vuosina 2007 ja 2008 lisää rahoitusoikaisuja.	Tilintarkastustuomioistuin havaitsi jälleen virheitä, jotka johtuivat siitä, että oliiviöljytuotantoa koskevia tukioikeuksia ei ollut laskettu asianmukaisesti (Kreikka).	Komissio vahvistaa, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin puutteisiin on jo puututtu sääntöjenmukaisuustarkastusten yhteydessä.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Maksujen suorittamisen jälkeiset tarkastukset			
Tilintarkastustuomioistuin totesi todentamisviranomaisten kertomuksista tekemänsä analyysin perusteella, että maksajavirastojen olisi parannettava mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien seurantaa koskevia tarkistuksiaan ja raportointiaan (kohta 5.36 (*)).	Todentamisviranomaiset arvioivat 90 prosentissa tapauksista, miten maksajavirastot olivat tarkastaneet mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien johdosta toteutetut jatkotoimet ja raportoineet niistä (arviointit eivät kuitenkaan aina olleet yhtä perusteellisia kuin komissio oli pyytänyt), ja 74 prosentissa näistä tapauksista maksajaviraston toteuttamista jatkotoimista annettiin myönteinen lausunto.	Komission tekemät oikaisut osoittavat, että olennaisen virheen riski on saatavatilien kohdalla konkreettisesti edelleen olemassa. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin toistaa epäilevänsä saatavatilien luotettavuutta.	<i>Komissio on saanut velallisista riittävästi tietoja kirjanpitoa sekä tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten. Taloudellisten vaikutusten ei yhdessäkään tapauksessa todettu olevan merkittäviä koko kirjanpidon (eikä näin myöskään päätöksen) kannalta. Rahoitusta koskeviin virheisiin liittyvät määrät peritään takaisin tavanomaisessa sääntöjenmukaisuustarkastukseen liittyvässä menettelyssä.</i>
(*) Kohdan numero tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2007. (**) Kohdan numero tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2008.			

LIITE 5.3

TILIEN TARKASTAMIS- JA HYVÄKSYMISPÄÄTÖKSEN ULKOPUOLELLE JÄTETYT MAKSAJAVIRASTOJEN TILIT
VARAINHOITOVUODEN 2008 OSALTA

(miljoonaa euroa)

Jäsenvaltio	Maksajavirasto	Päätöksen ulkopuolelle jätetyt tilit ⁽¹⁾		
		Maataloustukirahasto	Maaseuturahasto	Maaseudun väliaikainen kehittämisväline
Belgia	ALV	274	29	
Ranska	ODARC		7	
Saksa	Baden-Württemberg	421		
Saksa	Bayern		127	
Saksa	Brandenburg		47	
Saksa	Niedersachsen		70	
Saksa	Schleswig-Holstein		29	
Kreikka	OPEKEPE	2 461	224	
Italia	ARBEA	102	18	
Malta	MRRA	2		3
Portugali	IFAP	720	253	
Romania	PIAA	462		
Slovakia	APA		98	
Espanja	Galicía		40	
Yhteensä		4 442	942	3

(¹) Komissio teki 29. huhtikuuta 2009 päätökset, joissa se katsoi, että se ei voi tarkastaa ja hyväksyä näitä tilejä. Tämä johtuu kyseisistä jäsenvaltioista, ja lisätutkimukset ovat tarpeen.

Lähde: Komission päätökset 2009/366/EY, 2009/367/EY ja 2009/373/EY (EUVL L 111, 5.5.2009 ja EUVL L 116, 9.5.2009).

KUUKES LUKU

Koheesiopoliitiikan alat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	6.1–6.15
Koheesiopoliitiikan erityispiirteet	6.2
Poliitiikan tavoitteet ja välineet	6.3–6.5
Miten varat on käytetty?	6.6–6.8
Valvontajärjestelmät	6.9–6.11
Rahoitussoikaisut	6.12–6.15
Toimien laillisuus ja asianmukaisuus	6.16–6.20
Järjestelmien vaikuttavuus	6.21–6.34
Toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät järjestelmät	6.23–6.28
Ohjelmakausi 2000–2006	6.23
Ohjelmakausi 2007–2013	6.24–6.28
Takaisinperintään ja rahoitussoikaisuihin liittyvät järjestelmät	6.29–6.34
Jäsenvaltiot (ohjelmakausi 2000–2006)	6.29–6.30
Komission valvonta (ohjelmakaudella 2000–2006)	6.31–6.34
Päätelmät ja suositukset	6.35–6.37
Päätelmät	6.35–6.36
Suositukset	6.37

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

6.1. Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio koheesiopolitiikan toimintaloikeryhmästä. Ryhmä kattaa seuraavat toimintaloikot: 04 – työllisyys- ja sosiaaliasiat sekä 13 – aluepolitiikka ⁽¹⁾. Yksityiskohtaisia tietoja toiminnasta, varainhoitovuoden menoista ja talousarvion hallinnointivasta esitetään **taulukossa 6.1**.

6.1. Komissio toteaa, että toimintaloikot 4 ja 13 ovat sisällöltään koheesiopolitiikkaa laajempia. Niihin sisältyvät myös työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu, sukupuolten tasa-arvoa koskeva politiikka, liittymistä edeltävä tuki sekä toiminta-avustukset EU:n erillisvirastoille.

Taulukko 6.1 — Toimintaloikojen 4 ja 13 vuoden 2008 maksujen erittely

Talousarvion osasto	Toimintaloikko	Kuvaus	Maksut vuonna 2008 (miljoonaa euroa)	Talousarvion hallinnointitapa
4	Työllisyys- ja sosiaaliasiat	Hallintomenot	25,93	Suora keskitetty
		Euroopan sosiaalirahasto	8 788,53	Yhteinen
		Työskentely Euroopassa – Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja liikkuvuus	56,63	Suora keskitetty
		Työllisyys, sosiaalinen yhteisvastuu ja sukupuolten tasa-arvo	105,14	Suora keskitetty
		Euroopan globalisaattorahasto	49,04	Yhteinen
		Liittymistä valmisteleva tukiväline	0,00	Hajautettu
13	Aluepolitiikka	Hallintomenot	15,64	Suora keskitetty
		Euroopan aluekehitysrahasto ja muut aluetukitoimet	21 455,21	Yhteinen
		Koheesiorahasto (mukaan luettuna ex-ISPA)	5 826,46	Yhteinen
		Rakennepoliittiset liittymistukitoimet	42,71	Hajautettu
		Solidaarisuusrahasto	273,19	Yhteinen
Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾			41,57	
Toimintamenot yhteensä			36 596,91	
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			36 638,48	
Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä			48 189,59	

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 11.

Koheesiopolitiikan erityispiirteet

6.2. EU:n koheesiomenot suunnitellaan monivuotisin ohjelmakausittain, ja kuhunkin ohjelmakauteen liittyviä maksuja suoritetaan vielä muutamia vuosia ohjelmakauden päättymisen jälkeen. Unioni toteuttaa koheesiopolitiikan rahoituksen osarahoituksen muodossa. Tässä luvussa keskitytään ohjelmakauden 2000–2006 menoihin, mutta joitakin ohjelmakauden 2007–2013 korvauksia (välimaksuja) suoritettiin vuonna 2008 (ks. kohta 6.8).

6.2. Komissio huomauttaa, että tilintarkastustuomioistuin keskittyy huomautuksissaan ainoastaan rakennerahastoista ja koheesiorahastosta ohjelmakaudella 2000–2006 suoritettuihin maksuihin, joiden osuus koheesiopolitiikkaan liittyvistä maksuista oli noin 68 prosenttia vuonna 2008. Ohjelmakautta 2007–2013 koskevien ennakkomaksujen osuus oli 32 prosenttia.

⁽¹⁾ Maaseudun kehittämisen ja kalastuksen menoista raportoidaan toimintaloikoissa 5 – maatalous ja maaseudun kehittäminen sekä 11 – kalatalous ja meriasiat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Politiikan tavoitteet ja välineet

6.3. Ohjelmakaudella 2000–2006 koheesiopolitiikan menot kohdennettiin seuraavaan 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 tarkemmin kohdennettuja yhteisöaloitteita, jotka kattavat esimerkiksi alueidenvälisen yhteistyön Euroopan unionissa, kaupunkien elyttämistoimenpiteet sekä tasavertaisen mahdollisuuksien edistämisen työmarkkinoilla.

6.4. Euroopan unionin rahoitus myönnetään pääasiassa kahdesta rakennerahastosta ja koheesiorahastosta ⁽²⁾:

- a) Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) tuetaan tavoitteita 1 ja 2 rahoittamalla infrastruktuuri-investointeja, työpaikkojen luomista ja säilyttämistä, paikallisia kehityshankkeita sekä pk-yritysten toimintaa.
- b) Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) tuetaan tavoitteita 1, 2 ja 3 myöntämällä taloudellista tukea työttömyyden torjumiseksi, inhimillisten voimavarojen kehittämiseksi ja työmarkkinoille integroimisen edistämiseksi.
- c) Koheesiorahastosta tuetaan ympäristön tilan ja liikenneinfrastruktuurien parantamista jäsenvaltioissa, joiden BKTL henkeä kohden on alle 90 prosenttia unionin keskiarvosta.

⁽²⁾ Kyseiset kolme rahastoa kattoivat 97 prosenttia yleisen talousarvion osastojen 4 ja 13 vuoden 2008 maksuista. Loput 3 prosenttia rahoitettiin muista käyttöön otetuista välineistä, ks. **taulukko 6.1**.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

6.5. Ohjelmakaudella 2007–2013 Euroopan aluekehitysrahastolla, Euroopan sosiaalirahastolla ja koheesiorahastolla on kolme tavoitetta (lähtäminen, alueellinen kilpailukyky ja työllisyys sekä Euroopan alueiden välinen yhteistyö). Ohjelmilla on tarkoitus edistää innovaatiota, yrittäjyyttä, työllisyyttä ja osaamistaloutta sekä kehittää alueellisia talouksia ja luoda uusia ja parempia työpaikkoja.

Miten varat on käytetty?

6.6. Rakennerahastosta osarahoitetaan **hankkeita** monivuotisten **toimenpideohjelmien** mukaisesti. Toisin sanoen myös jäsenvaltioiden on osallistuttava tukea saavien hankkeiden rahoittamiseen. Ohjelmakaudella 2000–2006 toteutettiin 545 toimenpideohjelmaa, joiden koko vaihteli alle 500 000 eurosta yli 8 miljardiin euroon. Kyseisten ohjelmien hankemenot vaihtelivat yksittäiselle edunsaajalle annetusta muutaman sadan euron tuesta suurelle infrastruktuurihankkeelle myönnettyyn useiden satojen miljoonien eurojen tukeen. Ohjelmakaudella 2000–2006 koheesiorahastosta osarahoitettiin yksittäisiä hankkeita, sillä toimenpideohjelmia ei ollut. Kyseisellä ajanjaksolla toteutettiin 1 170 koheesiorahaston hanketta, joiden koko vaihteli 50 000 eurosta yli 1 miljardiin euroon. Kummankin toimintaloheen **taulukossa 6.1** esitettyjen kaikkien rahastojen ja toimien korvausten määrä oli yhteensä 24,8 miljardia euroa vuonna 2008.

6.7. Rakenne- tai koheesiorahastohankkeen osarahoitus suoritetaan yleensä hankkeesta aiheutuneiden kulujen **korvaamisen** ⁽³⁾ muodossa ja korvaus perustuu hankkeen edistäjän ⁽⁴⁾ toimittamiin **menoilmoituksiin**, jotka on koottu maksu- tai todentamisviranomaisten komissiolle esittämiin maksupyyntöihin. Hankkeen edistäjä saa yleensä ennakkorahoitusta ja toimittaa yhden tai useampia välivaiheen menoilmoituksia sekä lopullisen menoilmoituksen hankkeen lopussa.

6.8. Ohjelmakauden 2007–2013 rahoitusmekanismit eivät ole muuttuneet merkittävästi edelliseltä kaudelta. Ohjelmien käynnistyminen on ollut hidasta. Vuonna 2008 maksuja suoritettiin 11,8 miljardia euroa, josta 11,7 miljardia oli ennakkomaksuja.

6.8. Komissio katsoo, että rahoitusmekanismeissa tapahtui merkittävä muutos ohjelmakaudella 2007–2013, koska osarahoituksen myöntämisperusteet määritetään nyt toimintalinjatasolla. Tämän yksinkertaistetun menettelyn pitäisi vähentää sellaisia virheitä, joita edellisillä ohjelmakausilla esiintyi hanketasolla määritetyissä osarahoitusosuuksissa.

⁽³⁾ Korvauspyynnössä voidaan esittää hankkeen tyypistä ja monimutkaisuudesta riippuen monenlaisia menoeriä ja lajeja.

⁽⁴⁾ Hankkeen edistäjät ovat edunsaajia, jotka voivat olla yksityishenkilöitä, yhteisöjä, yksityisiä tai julkisia yrityksiä tai paikallisia, alueellisia tai kansallisia elimiä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valvontajärjestelmät

6.9. Vastuuketju koheesiopolitiikan menojen laillisuudesta ja 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 virheeliset hankemenojen korvaukset ja muut sääntöjenvastaisuudet. Toisen tason muodostaa komission toteuttama valvonta: sen avulla on tarkoitus varmistaa, että jäsenvaltioilla on toimivat valvontajärjestelmät, joiden avulla jäsenvaltioiden valvontaputteiden riski pystytään saamaan mahdollisimman alhaiseksi.

6.11. Ohjelmakauteen 2007–2013 liittyvissä asetuksissa ⁽⁵⁾ valvontaa koskevia säännöksiä on tiukennettu ja komission ja jäsenvaltioiden vastuualueita on selvennetty. Myös tilintarkastusta koskevia säännöksiä on parannettu huomattavasti. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle hyväksyttäväksi riippumattoman tarkastuselimen laatima kertomus sääntöjenmukaisuuden arvioinnista ja lausuma kunkin toimenpideohjelman järjestelmäkuvauksesta, sekä tarkastusstrategia. Jäsenvaltioiden on esitettävä myös järjestelmien tarkastuksiin ja tapahtumista pöimitun edustavan otoksen tarkastukseen pohjautuvat vuotuiset tarkastuskertomukset, joiden perusteella annetaan vuosittainen tarkastuslausuma.

Rahoitusoikaisut

6.12. Ne koheesiopolitiikan alan menot, joiden kohdalla ei noudateta rahoitusehtoja, olisi jätettävä EU-rahoituksen ulkopuolelle siten, että niihin sovelletaan rahoitusoikaisumenettelyä.

6.9. Jäsenvaltioiden kuuluu alakohtaisten asetusten mukaisesti varmistaa, että komissiolle ilmoitetut menot, joihin haetaan osarahoitusta, ovat sääntöjenmukaisia. Jotta komissio voisi kantaa vastuunsa talousarvion toteuttamisesta silloin, kun talousarviota toteutetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, sen tehtävänä on valvoa, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät ovat toimivia, sekä 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.

6.11. Yksi ohjelmakauden 2007–2013 merkittävistä uudistuksista oli kutakin ohjelmaa varten nimetty tarkastusviranomainen, jonka vastuulla on varmistaa, että vaadittavat hallinto- ja valvontajärjestelmät otetaan käyttöön ja että ne toimivat tehokkaasti koko ohjelman ajan. Tarkastusviranomainen laatii vuotuisen tarkastuskertomuksen ja lausunnon, joiden pitäisi merkittävästi lisätä kansallisten valvontajärjestelmien antamaa varmuutta. Tarkastusviranomaisella on myös velvollisuus ilmoittaa virhetasot eri toimia edustavista tilastollisista otoksista toimittamistaan tarkastuksista.

⁽⁵⁾ 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).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.13. Jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa komissiolle todennettuja sääntöjenvastaisia menoja koskevien rahoitusoikaisujen tekemisestä. Kun kansallisilla valvontajärjestelmillä havaitaan virheitä todennetuissa menoissa, jäsenvaltion on ryhdyttävä toimiin, joilla voidaan periä lopullisille edunsaajille aiheuttomasti suoritettut maksut ja tarvittaessa perua tukeen oikeutamatonta menot menoilmoituksesta ⁽⁶⁾.

6.14. Jos komissio havaitsee tarkastuksensa yhteydessä, että jäsenvaltiot eivät ole korjanneet sääntöjenvastaisia menoja tai niiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita, se "keskeyttää kyseiset välimaksut" ⁽⁷⁾ ja kehottaa jäsenvaltioita ryhtymään toimiin merkittävien järjestelmäpuutteiden korjaamiseksi ja/tai rahoitusoikaisujen tekemiseksi. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus korvata menoilmoitusten ulkopuolelle jätetyt menot muilla tukeen oikeutetuilla menoilla, jos ne tekevät pyydetty rahoitusoikaisut.

6.15. Jos jäsenvaltio ei toteuta komission kehittämia korjaavia toimia ja/tai rahoitusoikaisuja, komissio voi soveltaa rahoitusoikaisuja komission päätöksellä, jolla käyttöön asetetuista varoista tehdään nettomääräinen vähennys.

TOIMIEN LAILLISUUS JA ASIANMUKAISUUS

6.16. **Liitteissä 6.1, 1.3 ja 1.4** esitetään yhteenveto havainnoista, jotka liittyvät koheesiopolitiikan aloilla EU:n rahoitus toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen.

6.17. Monissa koheesiopolitiikan hankkeiden korvauksissa havaittiin jälleen vuonna 2008 virheitä, toisin sanoen oli paljon sellaisia hankkeita, joiden menoja oli korvattu liian suurina. Edustavaan tilastolliseen otokseen kuuluvien virheitä sisältävien hankkeiden osuus (ks. kohdat 1.9–1.12) on 43 prosenttia ⁽⁸⁾. Tilintarkastustuomioistuimen arvioiden mukaan vähintään 11:tä ⁽⁹⁾ prosenttia korvatusta kokonaismäärästä ⁽¹⁰⁾ ei olisi pitänyt korvata.

KOMISSION VASTAUKSET

6.13. Jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisesta ennen menojen todentamista komissiolle, ja sama koskee todennettuja menoja.

6.17. Komissio huomauttaa, että useimmat niistä hankkeista, joihin liittyi suuria kvantitatiivisesti ilmaistavia virheitä, keskittyivät lähinnä kolmeen jäsenvaltioon. Viidessä kyseisistä kuudesta ohjelmasta komissio oli jo tietoinen puutteista ja se oli toteuttanut asianmukaisia korjaavia toimenpiteitä, joihin kuuluivat muun muassa toimintasuunnitelmien toteuttaminen ja maksatuksen keskeyttäminen menettelyt. Keskeyttämissä päätöksistä kaksi tehtiin vuonna 2008, ja ne koskivat kaikkiaan kolmea ohjelmaa.

⁽⁶⁾ Jäsenvaltiot ilmoittavat nämä rahoitusoikaisut komissiolle "peruutetuiksi", "takaisinperityiksi" tai "perittävinä oleviksi määräksi".

⁽⁷⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 (EUVL L 161, 26.6.1999, s. 1), 39 artiklan 2 kohta.

⁽⁸⁾ Ks. liite 6.1, 1.3. Vuonna 2007 vastaava luku oli 54 prosenttia.

⁽⁹⁾ Vuonna 2007 vastaava luku oli 11 prosenttia (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 6.27) ja vuonna 2006 se oli 12 prosenttia (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 6.39).

⁽¹⁰⁾ Määrä viittaa kohdan 6.6 viimeisessä virkkeessä mainittuihin 24,8 miljardin euron korvauksiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio myös korostaa, että ei-kvantitatiivisesti ilmaistavien virheiden, kuten sääntöjenmukaisuuteen liittyvien virheiden, osuus otoksessa on 58 prosenttia, ja monilla ei-kvantitatiivisesti ilmaistavista virheistä ei olisi ollut vaikutusta maksusuorituksiin, vaikka ne olisikin havaittu ennakolta. Esimerkkeinä tällaisista virheistä voidaan mainita tarjouskilpailua koskevien ratkaisuilmoitusten julkaisemisen viivästyminen, kirjausketjun puutteet tai riittämätön julkisuus hanketasolla.

Liitteessä 6.1 mainittuja virheitä sisältäneistä 73 hankkeesta kuusi on tapauksia, joissa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat seikat eivät komission mielestä ole sellaisia, että rahoitusoikaisuille olisi perustaa ainakaan nyt esitetyllä tasolla. Näihin tapauksiin kuuluvat erityisesti julkisia hankintoja koskevaan menettelyyn liittyvät neljä virhettä, jotka vaikuttavat yleiseen virhetasoon

Komissio viittaa tässä yhteydessä myös kohtaan 6.2 antamaansa vastaukseen.

6.18. Suurin osa arvioidusta virhetasosta johtuu tukikelpoisuusvirheistä, jotka ovat tarkastusotoksessa yleisin kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden tyyppi. Näitä havaittiin 41 tarkastetussa korvauksessa. Tukikelpoisuusvirheiden syitä olivat:

- a) hankkeet tai tuensaajat eivät täyttäneet tietyn rahaston ehtoja
- b) hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisessa ilmeni vakavia puutteita

- c) menoilmoituksiin sisällytettiin kustannuksia, jotka eivät olleet korvauskelpoisia.

Kolmesta mainitusta tukikelpoisuusvirheiden syystä kahden ensimmäisen osuus on lähes 80 prosenttia arvioidusta virhetasosta.

6.18. Komissio seuraa kaikkia havaintoja varmistaakseen, että asianmukaiset toimenpiteet toteutetaan.

- b) Komissio myös toteaa, että monet sääntöjenvastaisuudet liittyvät julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiseen. Siksi komissio on keskittänyt oman tarkastustoimintansa tälle riskialueelle ja toteuttanut muitakin toimia, kuten laatinut jäsenvaltioille ohjeita sovellettavista rahoitusoikaisujen tasoista. Komissio kuitenkin viittaa myös kohtaan 6.17 antamaansa vastaukseen, joka liittyy kyseisten virheiden kvantitatiiviseen ilmaisemiseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkkejä

- a) Yhdessä Euroopan aluekehitysrahaston hankkeessa ilmoitetut menot liittyivät pelkästään maa-alueen ostoon. Euroopan aluekehitysrahaston tukikelpoisuussääntöjen mukaan maan ostoon saa käyttää kuitenkin enintään 10 prosenttia tukikelpoisista kokonaismenoista. Tästä huolimatta hallintoviranomainen oli hyväksynyt hankkeen korvattavaksi. Yhteensä 25 miljoonan euron menoilmoitus ei ole oikeutettu saamaan rakennerahaston osarahoitusta.
- b) Toisen Euroopan aluekehitysrahaston hankkeen tarkoituksena oli luoda tietojärjestelmä. Hankintaviranomaisen oli tehtävä asianmukaisia tarjouskilpailumenettelyitä noudattaen palvelusopimus, jonka arvo oli yli 236 000 euroa. Hankkeen lopullisena edunsaajana olleet alueelliset viranomaiset olivat tehneet suoraan yrityksen kanssa sopimuksen ilman tarjouskilpailumenettelyä, jolloin 1,8 miljoonaa euroa tämän hankkeen ilmoitetuista menoista ei ollut tukeen oikeutettuja.
- c) Ollakseen tukikelpoisia menojen on liityttävä osarahoitettuihin toimiin. Yhdessä Euroopan sosiaalirahaston hankkeessa hallintovirkamiehen palkka, useita tavarantoimittajien laskuja ja tiettyjä laitehankintoja oli ilmoitettu hankkeeseen kuuluviksi, vaikka ne liittyivät myös edunsaajan muihin toimiin. Lisäksi laitehankinnoissa tukikelpoisia ovat ainoastaan poistot, mutta menoilmoituksessa oli ilmoitettu koko ostohinta. Menot oli siis ilmoitettu 88 705 euroa tai 13,5 prosenttia liian suurina.

6.19. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneen kahden Euroopan aluekehitysrahaston toimenpideohjelman tapauksessa kansalliset viranomaiset olivat ilmoittaneet seitsemän alkujaan kansallisista varoista rahoitettua hanketta. Hankkeet oli jo saatu päätökseen ennen kuin niihin haettiin EU:n osarahoitusta tarkoituksena joko luoda uusia menoja tai korvata tukeen oikeuttamattomia menoja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kyseiset hankkeet olivat alttiimpia virheille kuin tavanomaisesti poimitut hankkeet ⁽¹¹⁾. Kansalliset viranomaiset eivät ole toimittaneet vaikuttavia ennakkotarkastuksia, joilla varmistetaan, noudatetaanko hankkeissa EU:n rahoitussääntöjä ⁽¹²⁾. Ohjelmakausi 2000–2006 lähestyy loppuaan, joten kansallisilla viranomaisilla on paineita saada sidottuja EU-varoja käytetyksi. Se lisää riskiä, että EU:n talousarviosta korvataan tukeen oikeuttamattomia hankkeita.

6.19. Komissio antoi vuonna 2005 ohjeet, joiden mukaan ohjelmiin voidaan ottaa tällaisia hankkeita vain, jos ne täyttävät kaikki vaadittavat edellytykset (esimerkiksi ohjelman valintaperusteiden täyttäminen, tarkastusten toimittaminen ja julkisuus). Komission edustajat muistuttivat jäsenvaltioiden viranomaisia näistä vaatimuksista siinä vaiheessa, kun tällaisten hankkeiden sisällyttämisestä ohjelmiin keskusteltiin seurantakomitean kokouksissa. Komissio teki joissakin tapauksissa rahoitusoikaisuja, jos se katsoi, etteivät vaadittavat edellytykset täytyneet.

Tilintarkastustuomioistuimen mukaan hankkeista viisi oli sellaisia, etteivät ne olleet lainkaan tukikelpoisia, koska niitä ei ollut käynnistetty. Komissio kuitenkin katsoo, että kyseisistä viidestä hankkeesta neljä on tapauksia, joissa tämä kysymys voidaan sääntöjen mukaan ratkaista vasta ohjelman päätyttyä. Jos tilanteessa ei ole siinä vaiheessa tapahtunut muutosta, hankkeille ei myönnetä osarahoitusta. Jäljelle jäävässä tapauksessa kansalliset viranomaiset ovat luvanneet peruuttaa hankkeen.

⁽¹¹⁾ Seitsemästä hankkeesta viisi oli täysin oikeuttamattomia osarahoitukseen ja yhdessä oli vakavia virheitä.

⁽¹²⁾ Rahastokohtaiset tukikelpoisuussäännöt ja muut yhteisön säännöt, kuten EU:n julkisia hankintoja ja valtionapua koskevat säännöt.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki

Yhdessä Euroopan aluekehitysrahaston hankkeessa tuettiin paikallisesta padosta tulevan veden jakeluun tarvittavaan vesijohtoon liittyvän kolmen tasaustornin rakentamista. Hanke toteutettiin vuosina 2000–2004. Vesijohtoa ei koskaan käytetty, sillä padossa ei ole koskaan ollut vettä.

Hallintoviranomainen tiesi, ettei hanke täyttäisi erityista-voitteita ja ettei se tämän vuoksi ollut oikeutettu tukeen. Viranomainen kuitenkin päätti sisällyttää sen toimenpideohjelmaan, jotta hanke korvaisi toisen komission hylkäämän hankkeen. Tämän hankkeen komissiolle ilmoitetut menot olivat 5,7 miljoonaa euroa.

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki

Komissio tarkistaa ohjelmaa päätettäessä, onko hanke käynnissä. Jos näin ei ole, se tekee tarvittavat rahoitusoikaisut.

6.20. Yhteensä 58 prosenttia tarkastusotoksessa todetuista virheistä ei ole kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia ja siitä syystä niitä ei voida ottaa huomioon virhetason arvioinnissa. Useimmat niistä olivat säännöstenmukaisuuteen liittyviä virheitä, kuten esimerkiksi:

- a) puutteita tarjouskilpailu- ja hankintamenettelyissä
- b) julkisuusperiaatteen laiminlyönti.

6.20.

Esimerkkejä

Euroopan aluekehitysrahaston hankkeeseen kuuluvan kahden sopimuksen tarjouskilpailua koskevassa rahoitustarjousten arvioinnissa käytettiin keskihintamallia. Malli on epäedullinen alimmille tarjouksille, eikä tarjouksen tekijälle anneta mahdollisuutta perustella alhaista tarjousta.

Yhteisöjen tuomioistuimen tuomion (Asia SECAP SpA, C 147/06) mukaan edellä mainittu käytäntö on syrjivä.

Kyseisen käytännön mukaisesti valitun tarjouksen hinta ei välttämättä ole alhaisin, mikä joissakin tapauksissa olisi vastoin julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta 14 päivänä kesäkuuta 1993 annettua neuvoston direktiiviä 93/37/ETY⁽¹³⁾, etenkin taloudellisesti edullisimman tarjouksen määrittelyn osalta.

Esimerkki

Komissio on havainnut tämänkaltaisia virheitä omissa tarkastuksissaan ja ryhtynyt korjaaviin toimiin tarvittaessa.

⁽¹³⁾ EYVL L 199, 9.8.1993, s. 54.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

6.21. Ohjelmakauden 2000–2006 lähestyessä loppuaan tilintarkastustuomioistuin katsoi, että jäsenvaltioiden kauden 2000–2006 valvontajärjestelmien uusi kattava arviointi ei tuo tarkastukselle lisäarvoa. Koska ohjelmakauden 2007–2013 osalta oli suoritettu tuskin yhtäkään välimaksua (ks. kohta 6.8), tilintarkastustuomioistuin keskittyi arvioimaan havaittujen virheiden käsittelyä varten luotuja jäsenvaltioiden järjestelmiä ja rahoitusoikaisujen raportointia komissiolle.

6.22. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti lisäksi, miten komissio on valvonut jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä. Tässä tarkastuksessa oli kaksi vaihetta. Tilintarkastustuomioistuin tutki:

- a) komission tarkastukset, jotka liittyivät jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien toimintaan ohjelmakaudella 2000–2006
- b) menettelyn, jolla komissio hyväksyi jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien rakenteen ohjelmakaudelle 2007–2013; tilintarkastustuomioistuin arvioi muun muassa, miten komissio oli hyväksynyt jäsenvaltioiden laatimat arviot sääntöjen mukaisuudesta ja tarkastusstrategiat kuluvalle ohjelmakaudelle.

Toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät järjestelmät

Ohjelmakausi 2000–2006

6.23. Tilintarkastustuomioistuin arvioi varainhoitovuonna 2007 jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät osittain vaikuttaviksi. Vuonna 2008 säädöskehityksessä ei ollut tehty suuria muutoksia, jotka olisivat vaikuttaneet jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiin. Lisäksi aikaisempina vuosina ja kuluneena vuonna havaittu virhetaso on edelleen merkittävästi olennaisuusrajan yläpuolella.

6.21. Järjestelmää, jossa jäsenvaltiot ilmoittavat rahoitusoikaisusta komissiolle, on selkeytetty ja tehostettu huomattavasti ohjelmakaudella 2007–2013 nimeämällä asiasta vastaava todentamisviranomainen ja velvoittamalla tämä toimittamaan komissiolle vuosittain asiaa koskevan raportointitaulukon (asetuksen (EY) N:o 1083/2006 61 artikla ja komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006 20 artikla).

6.22. Niiden kahden jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiin kohdistuneen komission valvontatoimen lisäksi, jotka tilintarkastustuomioistuin tarkasti, komission valvontavastuuseen kuuluu monia muita tehtäviä, jotka kuvaillaan asiakirjassa "Toimintasuunnitelma komission valvontatehtävän vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä" (KOM(2008) 97).

Komissio viittaa myös kohtaan 6.9 antamaansa vastaukseen.

6.23. Komissio katsoo, että hallinto- ja valvontajärjestelmien toteuttaminen edistyi joissakin ohjelmissa merkittävästi vuonna 2008. Se oli seurausta komission edellisinä vuosina ja etenkin vuoden 2008 toimintasuunnitelman puitteissa toteuttamista toimista, joilla vahvistettiin komission valvontatehtävää rakennetoimien yhteydessä.

Aluepolitiikan ja työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosastot ovat julkaisseet vuodelta 2008 laatimissaan vuotuisissa toimintaker-
tomuksissa omat arvionsa järjestelmien vaikuttavuudesta 545 kansallisessa ohjelmassa. Tulokset osoittavat merkittävää parantumista:

- 31 prosenttia järjestelmistä toimii hyvin (31 % vuonna 2007);
- 47 prosenttia järjestelmistä toimii mutta kaipaa parannuksia (puutteita, joilla on kohtalainen vaikutus) (26 % vuonna 2007);
- 16 prosenttia järjestelmistä toimii mutta kaipaa parannuksia (puutteita, joilla on merkittävä vaikutus) (29 % vuonna 2007);
- 6 prosenttia järjestelmistä on ei-vaikuttavia (14 % vuonna 2007).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Ohjelmakausi 2007–2013

6.24. Ohjelmakaudelle 2007–2013 on otettu käyttöön (kuten kohdassa 6.11 selvennetään) uusia valvontajärjestelmien osia, joilla pyritään vähentämään toimien virheriskiä niiden toteuttamisen alusta alkaen. Jäsenvaltioiden on toimitettava komission hyväksyttäväksi ennen ohjelman ensimmäisen välimaksun suorittamista tai viimeistään 12 kuukauden kuluessa ohjelman hyväksymisestä järjestelmäkuvaus, johon on liitetty riippumattoman tarkastuselimen arvio sääntöjenmukaisuudesta. Tarkastusviranomaisten on lisäksi esitettävä komissiolle tarkastusstrategia yhdeksän kuukauden kuluessa ohjelman hyväksymisestä.

6.25. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että komissio on toteuttanut hyväksymismenettelynsä määräaikaan mennessä sekä sääntöjenmukaisuuden arvioinnin että tarkastusstrategioiden osalta. Järjestelmäkuvaus ja arviot sääntöjenmukaisuudesta on hyväksytty perustellusti ja ne on jätetty hyväksymättä ainoastaan, jos jäsenvaltioiden toimittamissa asiakirjoissa on ollut selkeitä puutteita (asiakirjat ovat puutteellisia ja eivätkä ne tästä syystä ole sääntöjenmukaisia ja/tai niiden laatu on riittämätön).

6.26. Komissio oli saanut vuoden 2008 loppuun mennessä hyväksytystä 432 ohjelmasta 282 ohjelman järjestelmäkuvaus (65 prosenttia) ja arvion sääntöjenmukaisuudesta, joista se oli hyväksynyt 88 (20 prosenttia). Jäsenvaltiot olivat toimittaneet komission hyväksyttäväksi 38 prosenttia näistä asiakirjoista määräajan jälkeen.

6.27. Tilanne oli samankaltainen myös jäsenvaltioiden tarkastusstrategioiden hyväksynnän osalta. Komissio oli saanut vuoden 2008 loppuun mennessä 432 hyväksytystä ohjelmasta 363 ohjelman tarkastusstrategiat (84 prosenttia). Yhteensä 206 strategiaa oli hyväksytty (47 prosenttia). Jäsenvaltiot olivat toimittaneet komission hyväksyttäväksi 39 prosenttia näistä asiakirjoista määräajan jälkeen.

6.28. Ohjelmakauden 2007–2013 hankkeiden toteuttaminen on jo alkanut. Edunsaajat ilmoittavat hankemenot kansallisille viranomaisille tai kansalliset viranomaiset ilmoittavat ne komissiolle ennen kuin valvontajärjestelmät on hyväksytty ⁽¹⁴⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jäsenvaltioiden järjestelmäkuvausten, sääntöjenmukaisuuden arvioinnin ja tarkastusstrategioiden viivästynyt hyväksyntä lisää riskiä siitä, ettei valvontajärjestelmillä pystytä estämään ja havaitsemaan virheitä jo hankkeen käynnistysvaiheessa.

6.26. Komissiolle oli 30. kesäkuuta 2009 mennessä toimitettu sääntöjenmukaisuuden arviointiraportit noin 88 prosentista ohjelmia, ja se hyväksyi ne säädettyssä määräajassa suoritettua tarkastelun perusteella noin 48 prosentissa ohjelmia.

6.27. Komissiolle oli 30. kesäkuuta 2009 mennessä toimitettu tarkastusstrategiat noin 91 prosentista ohjelmia, ja se hyväksyi ne säädettyssä määräajassa suoritettua tarkastelun perusteella noin 85 prosentissa ohjelmia.

6.28. Komissio on toteuttanut hyväksymismenettelynsä määräaikaan mennessä. Tilintarkastustuomioistuimen toteama riski liittyy olennaisesti sen määräajan pituuteen, joka kauden 2007–2013 ohjelmista annetuissa asetuksissa asetetaan sääntöjenmukaisuuden arviointiraporttien ja tarkastusstrategioiden toimittamiselle ja hyväksymiselle. Komissio pitää riskiä kuitenkin vähäisenä, koska valvontajärjestelmät voivat täyttää vaatimukset ja toimia tehokkaasti, vaikkei sääntöjenmukaisuuden arviointiraportteja olisi vielä hyväksytty. Kustakin ohjelmasta vastaavan tarkastusviranomaisen on esitettävä komissiolle päätelmät toimia edustavista otoksista toimittamiensa tarkastusten tuloksista, jotka koskevat menoja vuodelta 2008 ja sitä seuraavilta vuosilta, sekä annettava lausunto järjestelmien toiminnasta.

Komissio on ottanut tämän riskin huomioon myös omassa tarkastusstrategiaassaan vuodeksi 2009.

⁽¹⁴⁾ Ensimmäisen välimaksun edellytyksenä on järjestelmäkuvausten ja sääntöjenmukaisuuden vakuutuksen hyväksyminen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät**Jäsenvaltiot (ohjelmakausi 2000–2006)**

6.29. Tilintarkastustuomioistuin arvioi järjestelmät, joita jäsenvaltiot käyttävät kansallisissa jälkitarkastuksissa havaittujen virheiden kirjaamiseen ja korjaamiseen sekä rahoitusoikaisujen raportointiin komissiolle. Arvioinnin tarkoituksena oli testata jäsenvaltioiden tekemiä rahoitusoikaisuja koskevien komission tietojen luotettavuutta. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, onko jo jäsenvaltioiden valvontajärjestelmillä havaitut virheet kirjattu kattavasti ja oikein jäsenvaltioiden järjestelmiin sekä korjattu kohtuullisen ajan kuluessa. Lisäksi se tarkasti, onko kyseiset korjaukset rekisteröity asianmukaisesti ⁽¹⁵⁾ kansallisiin järjestelmiin ja onko niistä raportoitu komissiolle ⁽¹⁶⁾.

6.30. **Liitteen 6.1 osasta 2** käy ilmi, että tarkastettujen järjestelmien vähiten tyydyttävä takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskeva näkökohta liittyi oikaisujen raportointiin komissiolle. Neljässä tarkastetussa toimenpideohjelmassa oikaisujen raportointi oli epätydyttävää ja kuudessa muussa osittain tyydyttävää. Eräissä elimissä rahoitusoikaisuja ei raportoitu ollenkaan komissiolle, toisissa niitä ei ollut esitetty komission (aluepolitiikan pääosaston) lähettämien ohjeiden mukaisesti, joten oli mahdotonta päätellä, olivatko ilmoitetut tiedot luotettavia. Näin ollen komissiolla ei ole kaikista jäsenvaltioista kattavia ja luotettavia tietoja kyseisistä rahoitusoikaisuksista.

Komission valvonta (ohjelmakaudella 2000–2006)

6.31. Tilintarkastustuomioistuin tutki komission keskeiset valvontatoimet, joiden osana komissio on suorittanut jälkitarkastuksia, ⁽¹⁷⁾ sekä maksatusten keskeyttämis- ja rahoitusoikaisumenettelyt.

6.30. Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 16 järjestelmästä 11:ssä kaikkia näkökohtia pidettiin tyydyttävänä tai osittain tyydyttävänä. Komissio on tehnyt paljon työtä jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laadun parantamiseksi. Vuonna 2008 komissio toimitti toimintasuunnitelmansa mukaisesti 10 jäsenvaltiossa samanlaisia tarkastuksia kuin tilintarkastustuomioistuin. Komissio jatkaa pyrkimyksiään raportoinnin parantamiseksi niin, että kaikista jäsenvaltioista olisi saatavilla kattavia ja luotettavia tietoja. Komissio viittaa myös kohtiin 6.21 ja 6.36 antamiinsa vastauksiin.

6.31. Komissio viittaa kohtiin 6.9 ja 6.22 antamiinsa vastauksiin.

⁽¹⁵⁾ Jäsenvaltioiden on raportoitava komissiolle omista rahoitusoikaisuksistaan ja eroteltava peruutetut tai takaisinperityt määrät sekä perittävänä olevat määrät (kuten kohdassa 6.13 esitetään).

⁽¹⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut, havaitsivatko jäsenvaltiot virheitä vaikuttavasti.

⁽¹⁷⁾ Yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomusten seurannan tuloksista esitetään **liitteessä 6.2**.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

6.32. Komissio käynnisti vuonna 2008 yhteensä 52 ohjelmakautta 2000–2006 koskevaa maksatusten keskeyttämismenettelyä ja teki 10⁽¹⁸⁾ maksatusten keskeyttämisspäättöstä⁽¹⁹⁾. Tästä johtuen ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmiin liittyvien ja vuonna 2008 Euroopan aluekehitysrahastoon, Euroopan sosiaalirahastoon ja koheesiorahastoon sovellettujen rahoitusoikaisujen määrä kasvoi 220 miljoonasta⁽²⁰⁾ (vuonna 2007) yhteensä 1 169 miljoonaan⁽²¹⁾ (vuonna 2008)⁽²²⁾. Noin 60 prosenttia raportoiduista rahoitusoikaisuista on tosiasiassa toteutettu (toisin sanoen peruutettu, maksettu takaisin tai vapautettu) vuonna 2008. Jäsenvaltiot toteuttivat rahoitusoikaisuista 94 prosenttia peruuttamalla tukeen oikeuttamattomia menoja, jotka ne saattoivat korvata ilmoittamalla uusia tukikelpoisia menoja. Tämä on osoitus siitä, että jäsenvaltiot suostuvat korjaamaan sääntöjenvastaisuudet itse. Näin ne välttävät komission päätökseltä, jonka perusteella sidottuihin varoihin tehdään nettomääräinen vähennys.

6.33. Tilintarkastustuomioistuin korostaa, että tukeen oikeuttamattomien menojen korvaaminen uusilla menoilla (peruuttaminen) ilman jäsenvaltioiden vaikuttavaa ennakkotarkastusta ei riitä varmistamaan, että kaikki sääntöjenvastaiset menot jätetään EU-rahoituksen ulkopuolelle ohjelman päätösvaiheessa.

6.34. Komissio totesi komission valvontatehtävän vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä koskevan toimintasuunnitelman⁽²³⁾ osalta, että se on toteuttanut 37 toimesta 28. Viisi merkittävintä tointa, joilla saattaa olla vaikutusta virheisiin ja jotka liittyvät jälkitarkastuksiin, rahoitusoikaisuihin, maksatusten keskeytyksiin ja korjaaviin toimiin, ovat kesken. Tämä johtuu siitä, että nämä toimet ovat luontainen ja erottamaton osa komission valvontavastuuta. Toimintasuunnitelman vaikutusta ei voida vielä arvioida, sillä aiempina vuosina tehdyt virheet vaikuttavat edelleenkin komission korvaamiin menoihin.

6.33. Myös komissio on tiedostanut tämän ongelman ja aikoo paneutua siihen erityisesti kauden 2000–2006 ohjelmien päättämiseksi laatimassaan strategiassa. Komissio viittaa myös kohtaan 6.19 antamaansa vastaukseen.

6.34. Komissio myöntää, että toimintasuunnitelman vaikutusta ohjelmakauteen 2000–2006 ei voida vielä arvioida täysin tarkasti. Sen vuoksi komissio on luvannut esittää alustavan selvityksen toimintasuunnitelmansa vaikutuksista helmikuussa 2010.

Toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta antamassaan loppukertomuksessa (KOM(2009) 42) komissio kuitenkin osoittaa toimintasuunnitelman täytäntöönpanon johtaneen vuonna 2008 merkittäviin tuloksiin, joista voidaan mainita 10 keskeytyspäätöksen tekeminen ja 14 kansallisen toimintasuunnitelman täytäntöönpano. Lisäksi vuonna 2008 tehtiin 1 527 miljoonan euron edestä rahoitusoikaisuja kauden 2000–2006 kumulatiivisista maksupyyntöistä (ja edellisten kausien lopullisista maksupyyntöistä) ja annettiin perintämääräykset 2 832 miljoonasta eurosta aiheettomasti maksettuja varoja.

⁽¹⁸⁾ Varainhoitovuotta 2007 koskeva vertailuluku on yksi.

⁽¹⁹⁾ Maksatusten keskeyttämismenettelyn käynnistäminen on ohjelman täytäntöönpanon aikana ensimmäinen vaihe kohti komission mahdollisesti suorittamaa rahoitusoikaisua. Jos jäsenvaltio ei itse toteuta vaadittuja korjaavia toimia ja rahoitusoikaisuja, komissio voi keskeyttää maksatuksen ja tehdä rahoitusoikaisua koskevan päätöksen.

⁽²⁰⁾ Yhteensä 220 miljoonan euron kokonaismäärä liittyy rahoitusoikaisuihin, jotka on tehty ilman komission päätöstä.

⁽²¹⁾ Ilman komission päätöstä tehtyjen oikaisujen määrä on 1 109 miljoonaa ja komission päätöksellä tehtyjen oikaisujen määrä on 60 miljoonaa euroa.

⁽²²⁾ Komission valvontatoimien tuloksena tehtyjen ohjelmakautta 2000–2006 koskevien rahoitusoikaisujen yhteenlaskettu määrä on 3 313 miljoonaa euroa.

⁽²³⁾ KOM(2008) 97 lopullinen, hyväksytty 19. helmikuuta 2008, ja lopullinen täytäntöönpanokertomus KOM(2009) 42/3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

6.35. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella (ks. kohta 6.17), että koheesiopolitiikan toimintalohkoryhmän maksuissa (menojen korvaamisessa) 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta ilmeni olennaisessa määrin virheitä.

6.36. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltioiden järjestelmät, joilla oikaistaan kansallisen valvonnan yhteydessä havaitut virheet, olivat useimmissa tapauksissa vähintäänkin osittain vaikuttavat.

Suositukset

6.37. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio:

- a) keskittyisi jäsenvaltioille antamassaan ohjauksessa aloihin, jotka ovat muita alttiimpia virheille, toisin sanoen tukikelpoisuuskysymyksiin ja hankintamenettelyihin
- b) pyrki varmistaamaan, että virheet havaitaan ja oikaistaan vaikuttavasti jäsenvaltion tasolla; tähän sisältyvät myös takaisinperintämenettelyt ja raportointi komissiolle
- c) jatkaisi toimenpideohjelmien tarkastamista riskiperusteisesti ja keskittyisi niihin aloihin ja ohjelmiin, jotka ovat muita alttiimpia virheille
- d) varmistaisi, että oikaisumekanismeja sovelletaan huolellisesti sellaisten toimenpideohjelmien kohdalla, joissa on havaittu virheitä, ja varmistaisi samalla, että tästä menettelystä ei aiheudu uusia virheitä.

6.35. Suurin osa tilintarkastustuomioistumen havaitsemista merkittävistä virheistä keskittyy muutamaaan jäsenvaltioon. Useimmissa tapauksissa komissio oli jo tietoinen järjestelmän puutteista ja toteutti asianmukaiset korjaavat toimet kyseisissä ohjelmissa vuonna 2008. Vuoden 2008 aikana toteutettu toimintasuunnitelma komission valvontatehtävän vahvistamiseksi rakennetoimien yhteydessä on alkanut tuottaa näkyvää tulosta. Kautta 2007–2013 varten tehostettujen valvontajärjestelyjen ja kauden käynnistämiseksi tehtyjen komission valmistelujen pitäisi osaltaan vaikuttaa yhteisön maksujen virhetasoon uudella ohjelmakaudella.

6.36. Komissio huomauttaa, että useimmat tilintarkastustuomioistumen tarkastamat virheiden oikaisemiseksi perustetut järjestelmät toimivat tyydyttävästi tai ainakin osittain tyydyttävästi. Se katsoo, että luotettavien todisteiden toimittaminen monivuotisten oikaisumekanismien tehokkaasta toiminnasta on parantunut. Komissio pyrkii edelleen parantamaan jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laatua ja tekee vuonna 2009 jälleen paikalla tarkastuksia, jotka ovat verrattavissa tilintarkastustuomioistumen tarkastuksiin, samaan tapaan kuin vuoden 2008 toimintasuunnitelman yhteydessä.

6.37.

- a) Komissio vastasi tähän suositukseen vuoden 2008 toimintasuunnitelmaan sisältyvillä toimilla, ja se jatkaa työtään vuonna 2009. Se on laatinut ohjeita keskeisistä tukikelpoisuuskysymyksistä, kuten tuottavista investoinneista ja yksinkertaistetuista kustannusvaihtoehdoista (kiinteät osuudet ja kertasuoritukset), jotka otettiin käyttöön ohjelmakauden 2007–2013 sääntöihin tehdyissä äskettäisissä tarkistuksissa. Komissio on järjestänyt julkisiin hankintoihin liittyviä kysymyksiä käsitteleviä työpajoja ja osallistuu edelleen aktiivisesti jäsenvaltioiden viranomaisien kouluttamiseen.
- b) Komissio on paneutunut tähän kysymykseen useissa vuoden 2008 toimintasuunnitelmaan sisältyvissä toimissa. Se jatkaa edelleen toimiaan ja on kehottanut jäsenvaltioita tehostamaan perintämenettelyjään ja raportointiaan vuonna 2009 kauden 2000–2006 ohjelmien päättämistä varten.
- c) Komissio vastasi tähän suositukseen vuoden 2008 toimintasuunnitelman toimella 1.1. Se pyrkii tähän tavoitteeseen myös vuonna 2009, kuten rakennerahastoja koskevassa yhteisessä tarkastusstrategiassa vuosiksi 2009–2011 todetaan.
- d) Komissio vastasi tähän suositukseen vuoden 2008 toimintasuunnitelman toimilla 8.1 ja 8.2, ja se aikoo edelleen varmistaa – aina ohjelman päättämiseen asti ja myös sen päättämisen yhteydessä – että peruutetut sääntöjenvastaiset menot korvataan tukikelpoisilla menoilla.

LIITE 6.1

OSA 1: OTANTAAN PERUSTUVAN TAPAHTUMATARKASTUKSEN PÄÄPIIRTEET

1.1 — Otoksen koko

Vuosi	Tarkastettujen tapahtumien lukumäärä
2008	170 (*)
2007	180

(*) Nämä 170 välimaksua edustavat 180:tä otantayksikköä. Tilintarkastustuomioistuin käyttää rahayksikköön perustuvaa otantaa, jossa maksut voidaan valita useamman kerran, jos niiden rahallinen arvo ylittää otantavälin.

1.2 — Otoksen rakenne

Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus)	2008				2007
	ESR	EAKR	Koheesiorahasto	Yhteensä	
Loppu- ja välimaksut	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %
Ennakkomaksut	—	—	—	—	—
Yhteensä	29 %	55 %	16 %	100 %	100 %

1.3 — Virheiden esiintyvyys ja arvioitu vaikutus

Virheet	2008				2007
	ESR	EAKR	Koheesiorahasto	Yhteensä	
Esiintyvyys: Virheitä sisältävien tapahtumien esiintyvyys	18 % {9}	51 % {48}	59 % {16}	43 % {73}	54 % {97}
Esiintyvyys: Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden esiintyvyys	44 % {4}	47 % {37}	21 % {4}	42 % {45}	43 % {63}
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden vaikutus: Todennäköisin virhetaso (*)	yli 5 prosenttia				yli 5 prosenttia

(*) Tilintarkastustuomioistuimen soveltamat kolme todennäköisintä virhetasoa: alle 2 prosenttia, 2–5 prosenttia, yli 5 prosenttia. Aaltosulkeissa esitetyt luvut ilmaisevat tapahtumien määrän.

1.4 — Otokseen sisältyvien virheiden lajit

Tarkastetuissa tapahtumissa havaittujen virheiden osuus virhelajeittain	2008				2007
	ESR	EAKR	Koheesiorahasto	Yhteensä	
Tukikelpoisuus	22 %	46 %	16 %	38 %	34 %
Tosiasiallisuus	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %
Oikeellisuus	33 %	10 %	10 %	12 %	18 %
Muu (säännöstenmukaisuus, ei vaikuta maksamiseen)	45 %	44 %	74 %	50 %	43 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

OSA 2: YLEISARVIO VALVONTAJÄRJESTELMISTÄ

2.1 — Valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio — maksujen takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät jäsenvaltion tasolla

	Virheiden kirjaaminen	Virheiden oikaisu	Oikaisujen kirjaaminen	Oikaisusta raportointi komissiolle	Sääntöjen vastaisuudesta raportointi OLAFille
EAKR – Kreikka – Epirus					
EAKR – INTERREG Saksa/Puola – Saksan järjestelmä					
EAKR – INTERREG Saksa/Puola – Puolan järjestelmä					
EAKR – INTERREG Espanja/Portugali					
EAKR – Italia – Calabria					
EAKR – Italia – Apulia					
EAKR – Espanja – Andalusia					
EAKR – Puola – Kilpailukyky					
EAKR – Portugali – Liikenneyhteydet ja kuljetus					
EAKR – Espanja – Tavoite 1					
EAKR – Yhdistynyt kuningaskunta – Cornwall – Tavoite 1					
ESR – Belgia – Hainaut					
ESR – Ranska – Tavoite 3					
ESR – Kreikka – Kilpailukyky					
ESR – Alankomaat – Tavoite 3					
ESR – Ruotsi – Tavoite 3					

Värikoodien merkitys:

	Tyydyttävä
	Osittain tyydyttävä
	Riittämätön

TARKASTUSLAUSUMAN KESKEISTEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
1. Komission toimet koheesiopoliitiikan hankkeiden hallinnon parantamiseksi			
Tilintarkastustuomioistuin on havainnut useita ker- toja, että koheesiopoliitiikan alojen hankkeiden vir- hetaso on olennainen. Tilintarkastustuomioistuin on arvioinut, että jäsenvaltioiden valvontajärjestel- mät eivät ole vaikuttavia tai ne ovat vain kohtalai- sen vaikuttavia, ja havainnut, ettei komission toteuttamalla valvonnalla voida vaikuttavasti estää virheitä jäsenvaltioiden tasolla. (Ks. esim. vuosikertomukset varainhoitovuodelta 2007, kohdat 6.22–6.32, 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 toiminta- suunnitelmaa, valvontatehtävänsä vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnon yhteydessä (KOM(2008) 97 lopullinen, julkaistu 19.2.2008).	Komissio toteuttaa parhaillaan toimintasuunnitel- maa ja vuonna 2008 raportoitiin, että 28 tointa 37:stä oli saatu päätökseen. Komission toimien vaikutusta voidaan arvioida vasta tulevina vuo- sina, kun toimenpiteiden tulokset ovat saatavilla.	<i>Komissio on luvannut esittää alustavan selvityksen toi- mintasuunnitelman vaikutuksista helmikuussa 2010.</i>
2. Tarkastuslausuma varainhoitovuodelta 2006: Komission toteuttama tilintarkastustuomioistuimen huomautusten seuranta			
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2006, että kaikissa tarkastetuissa ohjelmissa hankkeiden menoilmoitusten virhetaso oli olennainen. Ohjel- makauden 2000–2006 tarkastetusta 177 hank- keesta 77:ssä oli olennainen virhetaso. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 6.13–6.15 ja 6.26–6.28).	Komissio paransi huomautusten seurantaa siten, että se käsittää myös maksujen keskeyttämisen ja rahoitusoikaisut.	Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, miten komis- sio on ottanut huomioon tilintarkastustuomio- istuimen toimittamista 20 tarkastuksesta seuran- neita ja varainhoitovuoden 2006 tarkastuslausu- massa raportoituja huomautuksia. Tilintarkastus- tuomioistuimen analyysin mukaan kaikkien ta- pausten kohdalla on toteutettu jatkotoimia.	<i>Komissio on parantanut tarkastustulosten, myös tilintar- kastustuomioistuimen havaintojen, seurantaa ja jatkotoi- mia vahvistamalla valvontatehtävänsä vuoden 2008 toimintasuunnitelman mukaisesti.</i>

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
3. Komission tarkastustoiminnan keskeisten havaintojen seuranta			
Varainhoitovuoden 2006 vuosikertomusta varten arvioitiin 15 aluepolitiikan pääosaston ja työllisyyden pääosaston toteuttamaa tarkastusta. Vain hie- man yli puolella näistä komission tarkastuksista oli kaikki vaikuttavan valvonnan välineen ominaisuu- det. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 6.23 ja 6.36, taulukko 6.3. Ks. myös vuosi- kertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 6.30).	Komissio on rakennetoimia koskevassa toiminta- suunnitelmassa sitoutunut toteuttamaan toimia, joilla sen tarkastustoiminnan vaikutusta lisätään siten, että maksut keskeytetään ja rahoitusoi- kai- suja tehdään aikaisempaa nopeammin. (Ks. vuosi- kertomus varainhoitovuodelta 2007, komission vastaus kohtaan 6.30).	Tilintarkastustuomioistuin valitsi seurantatarkas- tukseensa uuden otoksen, joka koostui komission toimittamasta 15 tarkastuksesta. Se arvioi otok- sesta merkittäviä seikkoja koskevan kirjausketjun ja niitä koskevan dokumentoinnin sekä tarkasti tarkastustyön. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että aluepolitiikan ja työllisyyden pääosastot ovat näiden 15 tarkastuksen kohdalla soveltaneet jä- senvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toi- minnan arvioinnissa asianmukaisia tarkastus- menettelyitä. Tehdyn tarkastustyön dokumentointia on kuiten- kin vielä parannettava jonkin verran, etenkin tar- kastusmenettelyiden kattavuuden osalta.	Komissio katsoo, että dokumentointi oli useimmissa ta- pauksissa kattavaa. Se on sitoutunut jatkamaan tiukko- jen laaduntarkastus- ja dokumentointivaatimusten nou- dattamista.

SEITSEMÄS LUKU

Tutkimus, energia ja liikenne

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	7.1–7.10
Miten varat on käytetty?	7.6–7.10
Toimien laillisuus ja asianmukaisuus	7.11–7.16
Järjestelmien vaikuttavuus	7.17–7.39
Toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät järjestelmät	7.18–7.34
Menoilmoitusten ennakkotarkastukset asiakirjojen perusteella	7.18–7.20
Menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot	7.21–7.27
Jälkitarkastuksia koskeva komission strategia	7.28–7.34
Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät	7.35–7.39
Päätelmät ja suositukset	7.40–7.42
Päätelmät	7.40–7.41
Suositukset	7.42

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

7.1. Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohekoryhmästä. Tähän toimintalohekoryhmään kuuluvat toimintalohkot 06 – Energia ja liikenne, 08 – Tutkimus, 09 – Tietoyhteiskunta ja viestimet sekä 10 – Suora tutkimustoiminta. Yksityiskohtaisia tietoja toimista, varainhoitovuoden menoista ja talousarvion hallinnointitavasta esitetään **taulukossa 7.1**.

7.2. Energia- ja liikennepolitiikkojen tarkoituksena on tarjota EU:n kansalaisille ja yrityksille kilpailukykyisiä energia- ja liikennejärjestelmiä, tehdä energian tuotannosta ja kulutuksesta kestävämpää, luoda EU:ssa suotuisat olosuhteet keskeytymättömille ja varmoille energiatoimituksille ja liikennepalveluille, parantaa liikenteen ja energian turvallisuutta sekä tehdä kansainvälisesti tunnetuksi politiikkoja, joilla EU edistää liikenne- ja energia-alan kilpailukykyä, kestävyyttä, varmuutta ja turvallisuutta.

7.3. Tutkimuspolitiikalla pyritään luomaan eurooppalainen tutkimusalue, joka muodostaa yhteismarkkinoiden kanssa keskeisen keinon edistää Lissabonin strategiaa. Strategia koskee työllisyyttä, kansainvälistä kilpailukykyä sekä talousuudistusta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Eurooppalaisen tutkimusalueen avulla EU:ta pyritään kehittämään etenkin koulutus-, tutkimus- ja innovointialueena.

7.4. Tietoyhteiskuntaa ja viestimiä koskevat politiikat keskittyvät EU:n strategiseen aloitteeseen, i2010-ohjelmaan, sekä tukevat innovaatiota ja kilpailukykyä tieto- ja viestintäteknologiaa koskevan tutkimus- ja kehitystyön avulla. Lisäksi niillä kehitetään Euroopan audiovisuaalista sektoria.

7.5. Suoran tutkimustoiminnan menoista tuetaan EU:n yhteisen tutkimuskeskuksen tutkimustyötä ja siihen liittyvää toimintaa. Yhteinen tutkimuskeskus on komission pääosasto, joka antaa asiakaslähtöistä tieteellistä ja teknistä tukea Euroopan unionin politiikkojen suunnittelua, kehittämistä, toteutusta ja seuranta varten.

Taulukko 7.1 — Maksut toimintaloikoittain

Talousarvion osasto	Toimintaloiko	Kuvaus	Maksut vuonna 2008 (miljoonaa euroa)	Talousarvion hallinnointitapa
6	Energia ja liikenne	Hallintomenot ⁽¹⁾	128	Suora keskitetty
		Maa-, lento- ja meriliikenne	278	Suora keskitetty
		Euroopan laajuiset verkot	888	Suora keskitetty
		Perinteiset ja uusiutuvat energialähteet	72	Suora keskitetty
		Ydinenergia	215	Suora keskitetty
				Välillinen keskitetty
				Hajautettu ja yhteinen
		Energiaan ja liikenteeseen liittyvä tutkimustoiminta (seitsemäs puiteohjelma)	108	Suora keskitetty
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen (viides ja kuudes puiteohjelma)	92	Suora keskitetty
8	Tutkimus	Liikenteen käyttäjien ja energia-alan turvallisuus ja suojele	3	Suora keskitetty
			1 784	
		Hallintomenot ⁽¹⁾	241	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	2 223	Suora keskitetty
		ITER	96	Välillinen keskitetty
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen (viides ja kuudes puiteohjelma)	1 836	Suora keskitetty
		Muut menot	42	Suora keskitetty
			4 438	
9	Tietoyhteiskunta ja viestimet	Hallintomenot ⁽¹⁾	129	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	749	Suora keskitetty
		Media	82	Suora keskitetty
		Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma sekä muut ohjelmat	141	Suora keskitetty
		Aikaisempien ohjelmien loppuun saattaminen	607	Suora keskitetty
			1 708	
10	Suora tutkimustoiminta	Henkilöstö, toimintamenot ja investoinnit ⁽²⁾	306	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	38	Suora keskitetty
		Edellisiltä vuosilta peräisin olevat rasitteet, jotka johtuvat toimista ydinalalla	23	Suora keskitetty
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen (viides ja kuudes puiteohjelma)	22	Suora keskitetty
			389	

Hallintomenot yhteensä	804
Seitsemäs puiteohjelma yhteensä ⁽²⁾	3 214
Aiemmat puiteohjelmat yhteensä	2 557
Euroopan laajuiset verkot yhteensä	888
Muut menot yhteensä	857
Toimintamenot yhteensä	7 516
Varainhoitovuoden maksut yhteensä	8 320

Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä	9 157
--	--------------

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdennessätoista luvussa.

⁽²⁾ Tutkimuksen ja teknologian kehittämisen seitsemäs puiteohjelma on Euroopan unionin tärkein tutkimusalan rahoitusväline kaudella 2007–2013. Aiempiin puiteohjelmiin liittyvillä menoilla tarkoitetaan kuudennen (2002–2006) ja viidennen puiteohjelman (1998–2002) yhteydessä valittujen hankkeiden väli- ja loppumaksuja. Ks. myös kohta 7.6.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Miten varat on käytetty?

7.6. Noin 80 prosenttia toimintalohkoryhmän toimintamenoista koskee monivuotisiin puiteohjelmiin liittyviä tutkimushankkeita. Puiteohjelmiin sisältyy useita rahoitusjärjestelmiä, joista tuetaan monentyyppisiä hankkeita eri aihealueilla.

7.7. Komissio suorittaa tavallisesti maksut edunsaajille ilman jäsenvaltioiden kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten osallistumista. Vuodesta 2008 alkaen EU:n rahoitusosuus tietyille suurille tutkimushankkeille, kuten ITER-ydinfuusioreaktorille, on ohjattu yhteisyritysten kautta. Yhteisyritykset ovat yhteisön elimiä, jotka hallinnoivat komission sekä muiden julkisten ja yksityisten kumppaneiden myöntämiä varoja.

7.8. Edunsaajina voivat olla tutkimuslaitokset, yliopistot, julkishallinto, yritykset tai yksityishenkilöt. Edunsaajat eli hankkumppanit ⁽¹⁾ työskentelevät tavallisesti yhteenliittymänä eri jäsenvaltioissa tai assosioituneissa valtioissa. Hankkeet kestävät yleensä useita vuosia. Rahoittaminen tapahtuu komission kanssa tehdyn avustussopimuksen mukaisesti. Avustusten suuruus vaihtelee yksittäisille tutkijoille maksetuista noin 20 000 eurosta suurille yhteistyöhankkeille maksettuihin 30 miljoonaan euroon. Edunsaajia on yli 15 000, mutta niistä 240 suurinta saa noin 50 prosenttia maksujen kokonaismäärästä.

7.9. Toinen suuri menoluokka (noin 12 prosenttia menoista) liittyy Euroopan laajuisia verkkoja koskevasta ohjelmasta rahoitettaviin suuriin energia- ja liikennehankkeisiin ⁽²⁾. Edunsaajat ovat tavallisesti jäsenvaltioiden viranomaisia, mutta ne voivat olla myös julkisia tai yksityisiä yrityksiä.

7.10. Tutkimushankkeiden sekä liikenne- ja energiahankkeiden avustukset maksetaan useassa erässä: ennakkomaksu suoritetaan, kun avustussopimus on allekirjoitettu, minkä jälkeen maksetaan väli- ja loppumaksut edunsaajien säännöllisesti tekemien menoilmoitusten perusteella korvauksena tukikelpoista menoista.

7.6–7.10. Tutkimuksen puiteohjelmista rahoitetaan teknisesti ja rahoituksellisesti monimutkaisia hankkeita. Valvontaympäristössä toimii suuri määrä edunsaajia, joista kukin soveltaa omaa valvontajärjestelmäänsä.

Tutkimuksen puiteohjelmien hallinnointi voidaan jakaa neljään eri vaiheeseen, jotka ovat ehdotusten arviointi, ehdotusten valinta ja sopimusten tekeminen, hankkeiden ja sopimusten hallinnointi sekä tilintarkastukset ja muut jälkitarkastukset.

Monet edunsaajien tekemistä virheistä ovat sellaisia, ettei komissio pysty havaitsemaan niitä ennen maksatusta. Tämän ongelman ratkaisemiseksi komissio on ottanut käyttöön valvontastrategian, jonka tavoitteena on varmistaa maksujen laillisuus ja asianmukaisuus useaksi vuodeksi. Strategian avulla pystytään havaitsemaan ja korjaamaan järjestelmällisesti sellaisiakin virheitä, joita ei aikaisemmin huomattu ennen maksun suorittamista. Tämä onnistuu lisäämällä jälkitarkastuksia, jotka ovat valvontastrategian keskeinen tekijä, sekä perimällä aiheettomasti maksetut määrät takaisin tarkastetuilta edunsaajilta.

Seitsemältä tutkimuksen puiteohjelmaa varten on toteutettu aloitteita myös muiden valvontatoimien tehostamiseksi. Tutkimusalan pääosastot ovat ottaneet käyttöön ”sovitut menettelyt”, joilla parannetaan tarkastuslausuntojen luotettavuutta, sekä edunsaajan keskimääräisten henkilöstökustannusten laskennassa ja/tai kustannuslaskennassa (katkaa myös välilliset kustannukset) käyttämän menetelmän ennakkovarmennuksen.

Muiden tähän lukuun sisältyvien ohjelmien, kuten Euroopan laajuisien verkkojen ja ydinvoimaloiden käytöstäpoistorahastojen, osalta on todettava, että niiden valvontastrategiat poikkeavat ainakin jossakin määrin tutkimuksen puiteohjelmaa varten laaditusta strategiasta siitä syystä, että niissä on jouduttu ottamaan huomioon kyseisten ohjelmien erityispiirteet.

⁽¹⁾ Kuhunkin hankkeeseen osallistuu keskimäärin 20 kumppania, joskin määrä voi vaihdella 4:stä 95:een. Kumppanit voivat olla mukana useissa hankkeissa.

⁽²⁾ Vuonna 2008 käynnissä oli 434 liikenneverkkoihin liittyvää hanketta, joille oli myönnetty avustusta keskimäärin 16,43 miljoonaa euroa, ja 53 energiaverkkoihin liittyvää hanketta, joille oli myönnetty avustusta keskimäärin 1,34 miljoonaa euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TOIMIEN LAILLISUUS JA ASIANMUKAISUUS

7.11. Tapahtumatarkastuksen tuloksia koskeva yhteenveto on esitetty **liitteen 7.1 osassa 1**. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 150 maksusta koostuvassa otoksessa 33 virheellistä maksua. Seitsemännän puiteohjelman osalta tarkastetuissa 63 ennakkomaksussa ja yhdessä välimaksussa ei havaittu virheitä. Tilintarkastustuomioistuinten havaintojen mukaan todennäköisin virhetaso on 2–5 prosenttia.

7.12. Useimmiten virheissä oli kyse siitä, että kuudennen puiteohjelman tutkimushankkeita koskevien väli- ja loppumaksujen yhteydessä oli korvattu tukeen oikeuttamattomia menoja. Tällaisissa tapauksissa komissio ei joko ole havainnut tukeen oikeuttamattomia menoja ennen maksun suorittamista tai on laskenut korvattavan tukikelpoisen määrän väärin.

7.13. Nämä havainnot ovat yhtäpitäviä komission oman tarkastusohjelman havaintojen sekä niiden varaumien kanssa, joita tutkimusalan pääosastojen pääjohtajat ovat esittäneet vuotuisissa toimintakertomuksissaan kuudennen puiteohjelman menoilmoitusten oikeellisuudesta.

7.14. Tavallisin virhetyyppi liittyy edelleen tukeen oikeuttamattomien henkilöstömenojen ja välillisten kustannusten korvaamiseen. Usein edunsaajat eivät noudata säännöksissä asetettua vaatimusta ilmoittaa hankkeesta aiheutuneet tosiasialliset menot, vaan käyttävät etenkin henkilöstömenojen osalta virheellisiä lukuja. Tämä käy ilmi seuraavasta esimerkistä:

7.12–7.14. Suurin osa virheistä liittyy henkilöstömenojen ja yleiskustannusten virheelliseen ilmoittamiseen. Monet näistä virheistä voidaan havaita vain edunsaajien tiloissa tehtävässä tarkastuksessa. Komissio on ottanut tätä varten käyttöön valvontastrategian ja kehittänyt jälkitarkastustoimintaa. Sen toteuttamat korjaavat toimet ovat viime vuosina alentaneet virhetasoa entisestään. Seitsemättä tutkimuksen puiteohjelmaa varten on aloitettu lisää korjaavia toimia, jotka liittyvät etenkin tarkastuslausuntoihin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki: Osa ilmoitetuista henkilöstömenoista ja välillisistä kustannuksista ei ollut tukikelpoisia

Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumaotokseen sisältyi kuudenteen puiteohjelmaan kuuluva hanke, jossa oli mukana yli 30 kumppania useista jäsenvaltioista. Hanke koski liikennejärjestelmiin liittyvää tutkimus- ja kehitystyötä. Hanke kesti useita vuosia, ja EU myönsi siihen yli 10 miljoonaa euroa.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti yhden hankekumppanin tammikuun ja joulukuun 2006 väliseltä ajalta tekemän menoilmoituksen, jonka perusteella komissio oli suorittanut korvauksen vuonna 2008.

Komission ja edunsaajan välisen avustussopimuksen tavanomaisissa tukikelpoisuusehdoissa todetaan, että tukikelpoisten menojen on oltava tosiasiallisia, taloudellisuuteen perustuvia ja välttämättömiä hankkeen toteuttamisen kannalta. Jotta menot olisivat tukikelpoisia, ne on lisäksi kirjattava sopimuspuolen (eli hankekumppanin) kirjanpitoon, ja käytettyjen kirjanpitomenettelyjen on mahdollistettava hankkeen toteuttamisesta aiheutuneiden menojen ja tulojen täsmäyttäminen suoraan sopimuspuolen kaikkea liiketoimintaa koskevaan kokonaistilinpäätökseen.

Hankkeessa työskenteli kaksi henkilöstöryhmää: yli-insinöörejä/projektin vetäjiä ja insinöörejä/teknikoita. Edunsaaja laski näiden osalta hankkeen henkilöstömenot tuntipalkan perusteella. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että laskelmissa käytetyt palkat eivät vastanneet menoja, jotka edunsaajalle oli tosiasiallisesti aiheutunut avustussopimuksen mukaisten toimien toteuttamisesta.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat laskivat henkilöstömenot uudelleen edunsaajan tileihin kirjattujen tosiasiallisten palkkakustannusten perusteella. Näin kävi ilmi, että edunsaaja oli ilmoittanut hankkeen henkilöstömenot yli 13 000 euroa todellista suuremmiksi. Hankkeen tukikelpoisia välillisiä kustannuksia on niin ollen alennettava vastaavassa suhteessa.

Kaiken kaikkiaan edunsaaja ilmoitti tukikelpoiset menonsa yli 16 000 euroa todellista suurempina, ja komissio korvasi aiheuttomasti hieman yli 8 000 euroa (yhteisrahoitusosuus oli 50 prosenttia).

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki

Tässä nimenomaisessa tapauksessa komissio tekee tarvittavat korjaukset seuraavalla ilmoitusjaksolla. Komissio haluaa kuitenkin huomauttaa, että tämänkaltaiset virheet voidaan yleensä havaita vasta jälkitarkastuksessa.

Kuudennessa puiteohjelmassa hankkeiden menot on "määritettävä kunkin osallistujan tavanomaisten kirjanpitoperiaatteiden mukaisesti". Komission yksiköiden tulkinnan mukaan tämä tarkoittaa, että keskimääräisten menojen käyttö voidaan (kunhan muut tukikelpoisuusvaatimukset täyttyvät) sallia, jos se on osallistujan tavanomaisten kirjanpitoperiaatteiden mukaista. Oli kuitenkin epäselvää, kuinka suuret vaihtelut keskimääräisten menojen ja hankkeessa työskentelevistä henkilöistä aiheutuvien todellisten menojen välillä ovat hyväksyttäviä.

Seitsemännen puiteohjelman osallistumissääntöjen mukaan keskimääräisiä kustannuksia voidaan käyttää, jos ne eivät "poikkeaa merkittävästi" todellisista kustannuksista. Tästä syystä komissio on katsonut, että osallistujat voivat toimittaa hyväksyttäviksi tarkastuslausumat keskimääräisten henkilöstömenojen käytössä soveltamastaan laskentamenetelmästä (ks. vastaukset kohtiin 7.6–7.10 ja 7.27).

Tämän pitäisi johtaa virheiden vähenemiseen ilmoitetuissa keskimääräisissä henkilöstömenoissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

7.15. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös muita merkittäviä virheitä:

- a) Kuudennen puiteohjelman yhteydessä korvattiin menoja edunsaajalle, joka ei kyennyt esittämään todentavaa aineistoa siitä, että ilmoitetut menot olivat tosiasiallisia ja että merkillepantavia hanketoimia oli toteutettu.
- b) Komission laskentatauluun oli tallennettu kuudenteen puiteohjelmaan liittyvän välimaksun osalta virheellinen tieto, jota ei havaittu maksujen hyväksyntämenettelyjen aikana. Tämä johti siihen, että 76 prosentin osuus edunsaajalle suoritetusta maksusta oli aiheeton.
- c) Edunsaajalle korvattiin viidennen puiteohjelmaan kuuluvan hankkeen yhteydessä huomattavat alihankintamenot, vaikka vaadittu komission ennakko hyväksyntä puuttui.
- d) Erään Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan hankkeen yhteydessä korvattiin menoja, jotka olivat aiheutuneet komission ja edunsaajan välisessä rahoitussopimuksessa määritellyn tukikelpoisen ajanjakson ulkopuolella.

7.16. Tilintarkastustuomioistuin toteutti lisäksi seuranta aiempien huomautusten osalta, kuten käy ilmi **liitteestä 7.2**. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio on toteuttanut – toisinaan viiveellä – korjaavia toimia varainhoitovuoden 2006 DAS-tarkastuslausumassa esiin tuotujen keskeisten virheiden osalta. Aiemmin havaittuun maksujen viivästymiseen liittyen tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio suoritti huomattavasti aiempaa suuremman osan maksuistaan edunsaajille ajallaan varainhoitovuonna 2008.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

7.17. Yhteenveto valvontajärjestelmien vaikuttavuutta koskevan tilintarkastustuomioistuimen arvion tuloksista esitetään **liitteen 7.1 osassa 2**. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi arviointaan kuudenteen puiteohjelmaan, johon liittyy 82 prosenttia vuodelta 2008 poimitun otoksen väli- ja loppumaksuista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että järjestelmät olivat osittain vaikuttavia toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamisen kannalta.

7.15.

- a) Kyseiseen edunsaajaan liittyvät ongelmat havaittiin ja niihin puututtiin komission omassa valvontajärjestelmässä jo ennen kuin tilintarkastustuomioistuin ilmoitti tarkastuksesta.
- b) Komissiossa käyttöön otetuilla valvontatoimilla pyritään estämään tämänkaltaiset virheet niin pitkälle kuin mahdollista. Tässä nimennäisessä tapauksessa komissio ryhtyi korjaaviin toimiin perimällä maksut takaisin myöhemmillä ilmoitusjaksoilla.
- c) Näille menoille ei todellakaan ollut annettu ennakko hyväksyntää siinä vaiheessa, kun ne maksettiin. Komissio havaitsi tämän ongelman jo ennen loppumaksun suorittamista ja pyysi alihankkijalta lisää tositteita. Toimitettujen lisätietojen perusteella komissio katsoi, että sillä oli riittävät perusteet maksun suorittamiseen.
- d) Tämä oli muotovirhe, joka johtui komission kirjoitusvirheestä. Menot olivat periaatteessa perusteltuja.

7.16. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen antamaan myönteiseen palautteeseen, joka koskee tarkastusten seuranta ja maksujen suorittamista ajallaan. Kummallakin alalla on tehty paljon työtä, ja tulokset olivat nähtävissä jo vuonna 2008. Komissio seuraa edelleen tiiviisti näitä kysymyksiä.

7.17. Komissio toteuttaa valvontastrategiaa, jonka tavoitteena on maksujen laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistaminen useaksi vuodeksi. Kuudennen puiteohjelman osalta strategian tavoitteena on varmistaa, että jäännösvirheen osuus on neljännen täytäntöönpanovuoden (vuoden 2010) loppuun mennessä alle 2 prosentin olennaisuusrajan. Tavoitetta tarkistetaan havaittujen virheiden luonteen, esiintyvyyden ja määrän sekä kustannustehokkuuteen liittyvien näkökohtien perusteella vuosittain.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät järjestelmät***Menoilmoitusten ennakkotarkastukset asiakirjojen perusteella***

7.18. Asiakirjoihin perustuvissa ennakkotarkastuksissa komissio tarkastaa menoilmoitukset pääasiassa aritmeettiselta ja laskennalliselta kannalta ennen maksun suorittamista. Joskus tarkastukset saatetaan ulottaa kattamaan yksittäisiä menoeriä, jotka tarkistetaan edunsaajalta pyydettyjen, esimerkiksi laskuissa ja palkkakuiteissa olevien, lisätietojen avulla.

7.19. Tilintarkastustuomioistuin tutki ohjeet ja menettelyt, jotka tietoyhteiskunnan ja viestimien pääosasto oli laatinut asiakirjojen perusteella toimitettavia ennakkotarkastuksia varten; tutkittavana olivat myös pääosaston soveltamat raportointi- ja seurantamenettelyt. Tilintarkastustuomioistuin testasi tarkastusten toimivuuden 30 tapahtuman ⁽³⁾ osalta.

7.20. Tarkastuksessa ei tullut ilmi erityisiä puutteita. Tarkastuksen avulla saatiin vahvistus sille, että pääosaston tarkastusmenettelyt toimivat tarkoitetulla tavalla. Tilintarkastustuomioistuin haluaa korostaa, että asiakirjoihin perustuvilla tarkastuksilla voidaan kyllä havaita menoilmoituksissa olevia perustavanlaatuisia puutteita, mutta monet virheet on mahdollista todeta ainoastaan toimittamalla tarkastuksia edunsaajien luona. Tätä asiakirjoihin perustuvien tarkastusten rajoitetta on kompensoitava muiden valvontajärjestelmän osatekijöiden avulla (tarkastuslausunnoilla ja jälkitarkastuksilla).

Menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot

7.21. Tietyissä tapauksissa avustussopimuksissa vaaditaan ⁽⁴⁾, että avustusta varten esitettyihin edunsaajan menoilmoituksiin on liitettävä riippumattoman tarkastajan antama tarkastuslausunto. Tarkastaja todistaa, että hän on saanut kohtuullisen varmuuden ilmoitettujen menojen tukikelpoisuudesta.

7.22. Tilintarkastustuomioistuin vertasi testaustuloksiaan tarkastuslausuntoihin, jotka oli annettu edunsaajan luona tarkastettujen 39 tapahtuman osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä 17 sellaisessa menoilmoituksessa (43 prosenttia tapauksista), joille tarkastaja oli antanut huomautuksia sisältämättömän lausunnon ennen ilmoituksen toimittamista avustuksen maksun suorittamista varten.

7.22. Komissio jakaa tilintarkastustuomioistuimen huolen kuudennen puiteohjelman tarkastuslausuntojen laadusta, sillä ne eivät täysin anna niiltä alun perin odotettua lisävarmuutta menoilmoitusten laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. On kuitenkin selvää, että lausunnot ovat merkittävästi helpottaneet virheiden ehkäisemistä ja varhaista oikaisua ja siten johtaneet kuudennen puiteohjelman virhetason pienenemiseen viidenteen puiteohjelmaan verrattuna.

⁽³⁾ Näistä 14 oli sisältynyt tapahtumatarkastusta varten poimittuun otokseen ja 16 oli muita valittuja tapauksia.

⁽⁴⁾ Jokaisen kuudennen puiteohjelmaan osallistuvan hankekumppanin pitäisi esittää ainakin yksi tarkastuslausunto, joka kattaa hankkeen koko keston. Lausunto vaaditaan aina, jos kumppanin tietyltä ilmoitusjaksolta hakema yhteisön avustus on suurempi kuin 750 000 euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

7.23. Useimmissa näistä tapauksista lausunnon antava tarkastaja ei ollut havainnut liian suurina ilmoitettuja tukikelpoisia menoja. Tilanne koskee etenkin henkilöstömenoja ja välillisiä kustannuksia, jotka ovat edunsaajien menoilmoitusten suurimmat virhelähteet (ks. kohta 7.14).

7.24. Tämä havainto on yhteneväinen edellisvuoden tulosten ja kymmenennessä luvussa raportoitujen seikkojen kanssa. Se vahvistaa, että komission on edelleen annettava edunsaajille ja lausunnon antaville tarkastajille neuvontaa ja ohjeita, jotta valvontamenettelyn luotettavuus paranee ⁽⁵⁾.

Edunsaajien kustannuslaskentamenetelmien ennakkotarkastuksia koskevat tarkastuslausunnot seitsemännen puiteohjelman yhteydessä

7.25. Komissio on pyrkinyt yksinkertaistamaan menettelyjä uudistamalla tarkastuslausuntojen antamista seitsemännen puiteohjelman yhteydessä. Merkittävintä uudistuksessa on se, ettei edunsaajan tarvitse enää esittää tarkastuslausuntoa välimaksuihin liittyvien menoilmoitusten yhteydessä, jos edunsaajan kustannuslaskentamenetelmistä on ennalta annettu tarkastuslausunto.

7.26. Edunsaajien hallinnollisen taakan keventämisen lisäksi näin pyritään edistämään asianmukaisten kustannuslaskentamenetelmien käyttöä ja siten vähentämään virheitä menoilmoituksissa.

7.27. Komissio ei kuitenkaan ole vielä määritellyt selkeästi kriteereitä, joiden avulla voidaan arvioida, noudattavatko edunsaajien kustannuslaskentamenetelmät säännöksiä. Vuoden 2008 loppuun mennessä uudenlainen ennakkotarkastukseen perustuva tarkastuslausunto oli hyväksytty vain yhdessä tapauksessa.

Jälkitarkastuksia koskeva komission strategia

7.28. Komission tutkimusalan menoihin soveltaman valvontajärjestelmän toinen keskeinen osatekijä on ohjelma, joka koskee avustusten maksamisen jälkeen edunsaajien luona toimitettavia tilintarkastuksia. Tarkastusten toimittamisesta huolehtivat komission tarkastajat sekä ulkoiset tarkastusyrietykset komission valvonnassa. Jälkitarkastuksilla pyritään havaitsemaan ja korjaamaan virheet, joita ei kyetty estämään eikä havaitsemaan aiemmillä menettelyillä.

7.23–7.24. Tilanteen parantamiseksi tarkastuslausuntoja on muutettu seitsemännessä puiteohjelmassa.

Seitsemänteen puiteohjelmaan liittyvien tarkastuslausuntojen antaminen perustuu ”sovittuihin menettelyihin”, joissa lausunnon antavan tilintarkastajan on noudatettava ennalta määrättyjä menettelyjä ja raportoitava havainnoistaan niiden pohjalta. Edunsaajille ja tarkastajille on saatavilla ohjeita Cordis-sivustolla (<http://cordis.europa.eu/>), ks. myös kohta 7.33. Tämän lähestymistavan pitäisi vähentää sellaisia virheitä, joita tilintarkastajat tekivät kuudennen puiteohjelman tukikelpoisuussääntöjen tulkinnassa, ja se on jälleen uusi edistysaskel valvonnan parantamisessa.

7.25–7.26. Sekä henkilöstömenojen että välillisten kustannusten osalta otettiin käyttöön laskentamenetelmien ennakkotarkastuksia koskevat tarkastuslausunnot menettelyjen yksinkertaistamiseksi sellaisia useita tukia saavia edunsaajia varten, joiden järjestelmät antoivat riittävän varmuuden siitä, että niiden soveltamat laskentamenetelmät täyttävät tukisopimuksen vaatimukset. Tarkastuslausunto on valinnainen.

7.27. Vaatimusten määrittäminen kustannuslaskentamenetelmien arvioimiseksi on vaikea tehtävä. Komissio teki 23. kesäkuuta 2009 päätöksen (K(2009) 4705), jolla se selkeytti kustannuslaskentamenetelmistä ennalta annettavia tarkastuslausuntoja koskevia vaatimuksia niille edunsaajille, jotka käyttävät keskimääräisiä henkilöstökustannuksia.

Hitaan alun jälkeen laskentamenetelmistä annettujen arvioitujen tarkastuslausuntojen määrä on alkanut kasvaa vuonna 2009.

⁽⁵⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 7.31–7.33 ja 7.43 c.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

7.29. Vuonna 2008 komission tutkimusalan pääosastot ⁽⁶⁾ lisäsivät edelleen jälkitarkastuksiaan kuudetta puiteohjelmaa koskevan, vuonna 2007 käynnistetyn yhteisen jälkitarkastusstrategian mukaisesti. Strategia koskee jälkitarkastusten parantamista ja on suunniteltu lisäämään kuudenteen puiteohjelmaan liittyvien menojen sääntöjenmukaisuudesta saatavaa varmuutta. Kuudennen puiteohjelman menot vastasivat 42:ta prosenttia kaikkien puiteohjelmien menojen yhteismäärästä vuonna 2008.

7.30. Tilintarkastustuomioistuin selvitti strategian keskeisten tavoitteiden avulla, miten komissio oli edistynyt strategian toteuttamisessa. Strategian tavoitteena on:

- a) lisätä tarkastusten kattavuutta
- b) parantaa tutkimusalan pääosastojen jälkitarkastusten yhteinäisyyttä ja johdonmukaisuutta
- c) kehittää uusi keskitetty tarkastusten hallinnointijärjestelmä sekä tarkastuksiin liittyvien tietojen jakamisen mahdollistava väline
- d) parantaa tarkastuslausuntoja koskevaa järjestelmää
- e) varmistaa tutkimusalan pääosastojen yhteinen lähestymistapa suhteessa ulkoisiin tarkastusyhtiöihin, joiden kanssa on tehty sopimus tarkastusten toimittamisesta komission puolesta.

7.31. Tilintarkastustuomioistuimen aiemmin esittämä arvostelu on otettu huomioon, sillä jälkitarkastukset kattoivat vuonna 2008 huomattavasti entistä suuremman osan menoista (**kaavio 7.1**). Päätökseen saatujen tarkastusten määrä kasvoi 432:sta vuoden 2007 lopussa 1 084:ään vuoden 2008 lopussa.

7.32. Tutkimusalan pääosastot soveltavat jälkitarkastuksiin järjestelmällisesti yhdenmukaista lähestymistapaa ja ovat pyrkineet koordinoimaan ja seuraamaan tiiviisti tarkastusstrategian toteuttamista. Toimien jakaminen tutkimusalan pääosastojen kesken sekä se, ettei käytössä ole integroitua hallintotietojärjestelmää, vaikeuttaa kuitenkin toimien koordinointia. Tämä koskee etenkin tarkastustulosten seurantaa.

7.31. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen myönteisen lausunnon siitä, että tarkastukset kattavat yhä suuremman määrän menoja.

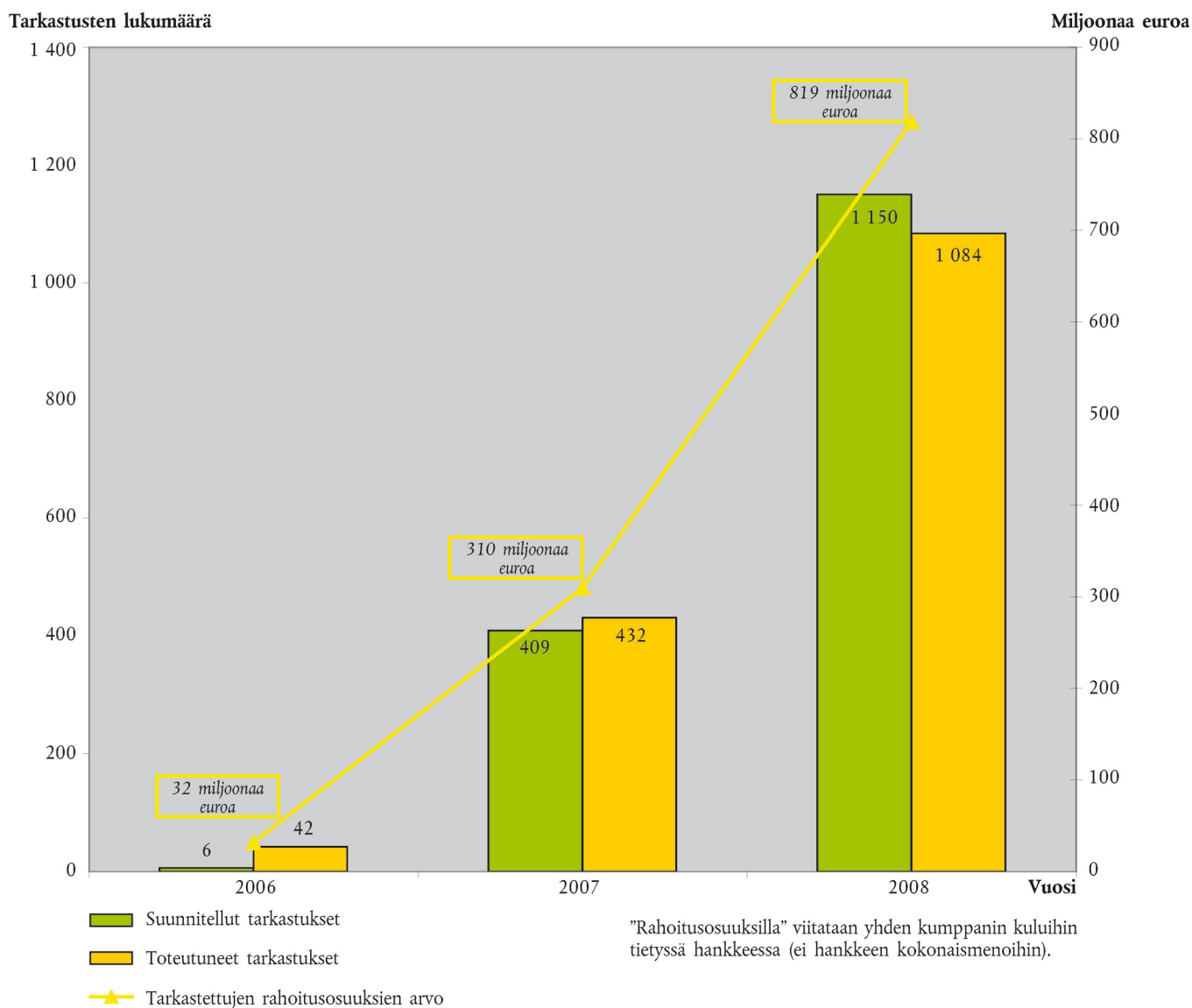
7.32. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen myönteiseen palautteeseen tutkimusalan pääosastojen johdonmukaisesta ja yhtenäisestä lähestymistavasta yhteisen tilintarkastusstrategian täytäntöönpanossa.

Tähän tarkoitukseen kehitetyn tietoteknisen työkalun puuttuminen ei sinänsä estä koordinointia. Tehokas koordinointi voidaan varmistaa tutkimusalan pääosastoihin perustettujen osastojen välisten työryhmien avulla. Kuukausittaiset kokoukset, joissa käsitellään tarkastuksista laadittuja yhteenvetokertomuksia, ovat hyvä esimerkki tästä tehokkaasta yhteistyöstä (ks. myös kohta 7.34).

Tutkimuksen toimeenpanovirasto ja Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto otetaan mukaan koordinoituihin toimintaan vuoden 2009 kuluessa.

⁽⁶⁾ Tutkimus; tietoyhteiskunta ja viestimet; energia ja liikenne sekä yritys- ja teollisuustoiminta.

Kaavio 7.1 — Komission yhteisen jälkitarkastusstrategian toteuttaminen



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.33. Komission jälkitarkastusstrategian avulla on tarkoitus parantaa menoilmoituksia koskevien tarkastuslausuntojen antamisen menettelyjä siten, että edunsaajia ja lausunnon antavia tarkastajia avustetaan aiempaa enemmän. Komissio on parantanut ohjeita ja levittänyt parhaita käytäntöjä, mutta tilintarkastustuomioistuimen aiemmin havaitsemat ongelmat olivat edelleen olemassa vuonna 2008 (kohta 7.22).

7.34. Ulkoisiin tarkastusyhtiöihin sovellettua yhteistä lähestymistapaa on vahvistettu kuukausittaisin kokouksin, joissa käsitellään tarkastuksista laadittuja yhteenvetokertomuksia, ja soveltamalla tarkastuskertomuksiin laadunvalvontamenettelyjä.

KOMISSION VASTAUKSET

7.33. Seitsemännessä puiteohjelmassa kehitettyjen uusien aloitteiden, kuten kustannuslaskentamenetelmistä ennalta annettavien tarkastuslausuntojen ja keskimääräisistä henkilöstömenoista annettavien tarkastuslausuntojen, joiden tarkoituksena on ehkäistä virheellisiä käytäntöjä menoilmoituksissa ja joista on tiedotettu laajalti, odotetaan vähentävän entisestään tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien ongelmien määrää (ks. myös kohta 7.23).

7.34. Tilintarkastustuomioistuimen havainto vahvistaa, että tutkimusalan pääosastot ovat tehneet tehokasta yhteistyötä ulkoisten tarkastajien kanssa (ks. vastaus kohtaan 7.32).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät

7.35. Kattavampien jälkitarkastusten ansiosta komission korjaavilla toimilla on entistä tukevampi perusta, ja komissio voi saada aiempaa suuremman varmuuden menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

7.36. Lisää korjaavia toimia aiotaan toteuttaa tai toteutetaan parhaillaan siten, että tarkastuksia kohdennetaan suuriin edunsaajiin ja systemiset havainnot ekstrapoloidaan koskemaan myös niitä tarkastettujen edunsaajien sopimuksia, jotka eivät kuuluneet tarkastukseen.

7.37. Tarkastustoiminnan huomattavan lisääntymisen vuoksi tarkastustulosten hyödyntämiseen liittyvän työn määrä kasvaa merkittävästi (virheiden ekstrapoloiminen sekä mukautuksista, takaisinperinnästä ja seuraamuksista määrääminen). Lisäksi tutkimusalan pääosastojen on lisättävä keskinäistä koordinointiaan huomattavasti.

7.38. Tietoyhteiskunnan ja viestimien pääosasto perusti heinäkuussa 2007 jälkitarkastusten tulosten hyödyntämistä varten yhteyshenkilöistä koostuvan sisäisen verkoston. Tutkimuksen pääosasto puolestaan perusti syyskuussa 2008 uuden yksikön hoitamaan takaisinperintää. Yksikkö on laatinut pääosaston hankevastaaville ohjeet tarkastustulosten hyödyntämisestä.

7.39. Vuoden 2008 loppuun mennessä komissio oli kuitenkin käynnistänyt vain vähän takaisinperintämenettelyjä, kuten **kaaviosta 7.2** ilmenee. Se ei vielä ollut määrännyt lainkaan seuraamuksia ⁽⁷⁾, vaikka kuudennen puiteohjelman alkaessa vuonna 2002 käyttöön otettuihin keskeisiin korjaaviin toimenpiteisiin kuuluu myös laajennettu seuraamusjärjestelmä ⁽⁸⁾.

7.39. Kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, tarkastustoiminnan jatkuva lisääntyminen vaikuttaa merkittävästi pääosastojen työmäärään. Se edellyttää, että tehostetaan koordinointia ja otetaan käyttöön kokonaisvaltainen sisäisen valvonnan järjestelmä, jolla varmistetaan tarkastusten yhteydessä annettujen suositusten seuranta antamalla perintämääräyksiä, vähentämällä aiheettomasti maksetut määrät tulevista maksuista ja määräämällä sopimussakkoja (ks. alaviite 7).

Monivuotisen valvontastrategian toteuttamisen edellyttämät hallinnointiprosessit saatiin suurelta osin valmiiksi vuoden 2008 loppuun mennessä.

⁽⁷⁾ 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 myös soveltaa seuraamuksia.

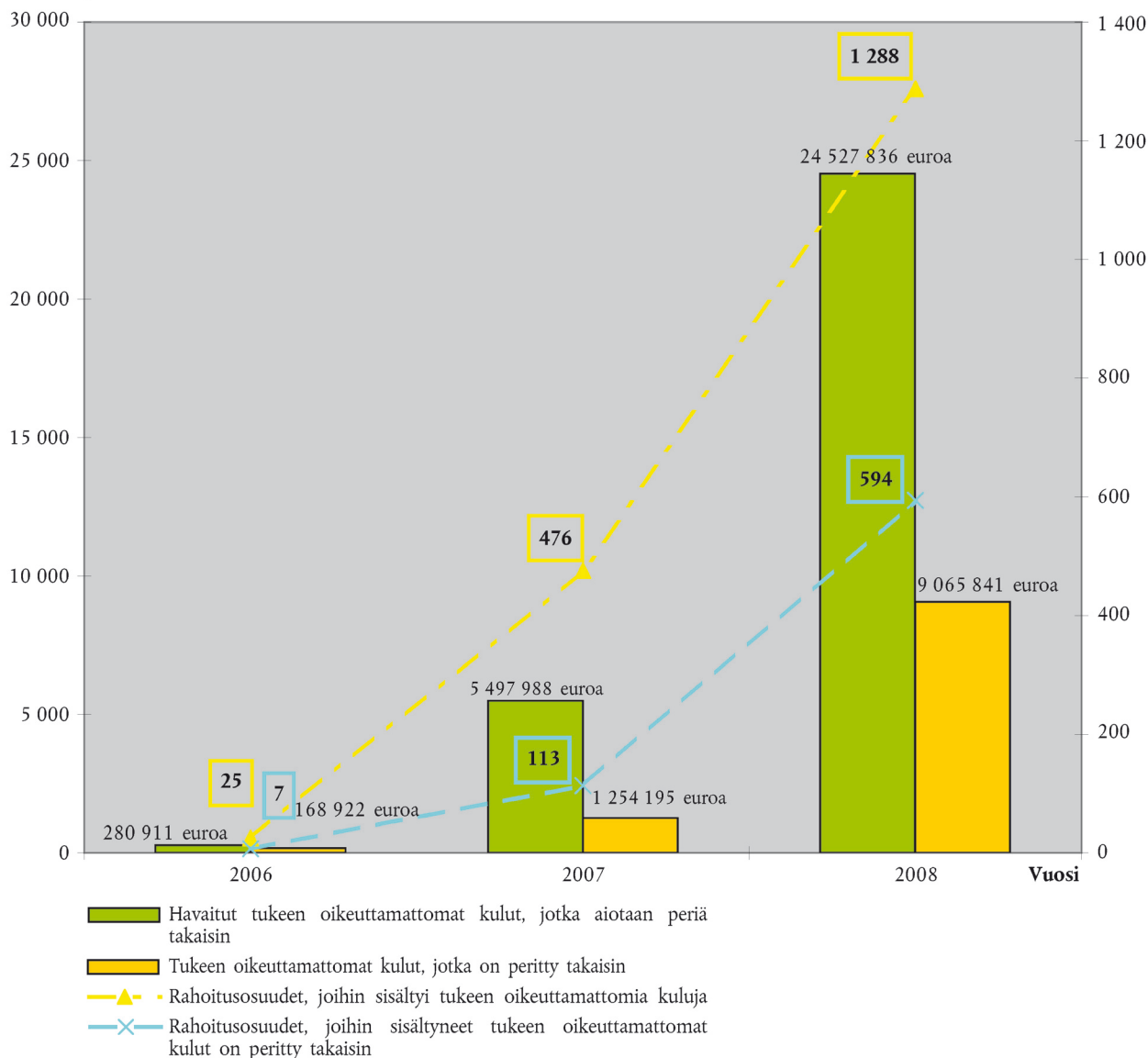
⁽⁸⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 7.23.

Kaavio 7.2 — Tarkastuksiin perustuvat rahoitusoikaisut

Tukeen oikeuttamattomien kulujen arvo

(1 000 euroa)

Rahoitusosuuksien lukumäärä



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

7.40. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tekemänsä tarkastustyön perusteella, että tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintaloikokoryhmän maksuihin 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta liittyi olennaisia virheitä. Todennäköisin virhetaso on 2–5 prosenttia.

7.40. Komissio jatkaa työtään sellaisen jäännösvirheen saavuttamiseksi, jolla saadaan huomautuksia sisältämätön DAS-tarkastuslausuma tässä toimintaloikokoryhmässä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

7.41. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tekemänsä tarkastustyön perusteella, että tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän valvontajärjestelmillä kyetään osittain vaikuttavasti varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuus.

Suositukset

7.42. Komissio on viime vuosina parantanut valvontajärjestelmiään ja yksinkertaistanut tutkimushankkeiden rahoitusta koskevia sääntöjä. Näin toimintalohkoryhmän virhetasoa on saatu alennettua. Jotta kehityssuunta pysyisi myönteisenä, komission olisi:

- a) huolehdittava siitä, että valvontamenettelyjä sovelletaan tiukasti. Etenkin tarkastuslausuntojen luotettavuutta olisi parannettava ja jälkitarkastuksia koskevaa strategiaa toteutettava tehokkaasti. Tarvittaessa olisi määrättävä seuraamuksia ja oikea-aikaisesti perittävä takaisin tai mukautettava maksettuja määriä, jos ilmoitettuja menoja on korvattu aiheuttomasti.
- b) jatkettava rahoitusta koskevien sääntöjen yksinkertaistamista seuraavan (kahdeksannen) tutkimuksen puiteohjelman yhteydessä, komissiossa äskettäin varainhoitosäännösten rationalisoinnista laaditun asiakirjan⁽⁹⁾ mukaisesti. Samalla olisi edelleen tavoiteltava kustannustehokasta valvontajärjestelmää, jolla on mahdollista saada kohtuullinen varmuus menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

7.42. Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuinten suositukset.

- a) Komissio on täysin tietoinen tehokkaiden tarkastusjärjestelmien merkityksestä ja pyrkii jatkuvasti parantamaan niitä. Tutkimuspolitiikan hallinnoinnin parantamiseksi on jo toteutettu merkittäviä toimia asiaa koskevan lainsäädäntö- ja rahoituskehyksen rajoissa. Komissio aikoo edelleenkin soveltaa valvontamenettelyjä tiukasti.
- b) Komissio myöntää, että rahoitussääntöjen yksinkertaistamista olisi suotavaa jatkaa kahdeksannen puiteohjelman yhteydessä ja että samalla olisi säilytettävä tehokas valvontajärjestelmä. Komissio jatkaa talousarvion toteuttamisen yksinkertaistamista ja parantamista elvytys suunnitelmansa tueksi, kuten komission tiedonannossa "Talouden elpymistä edistävä varainhoitosäännösten rationalisointi ja yhteisön talousarvion nopeampi toteuttaminen" edellytetään. Komissio jatkaa työtään valvontajärjestelmien kustannustehokkuuden parantamiseksi ja laatii vuoden 2010 aikana tutkimusalalle ja muille aloille ehdotuksen hyväksyttävän virheris-kin tasosta.

⁽⁹⁾ Komission puheenjohtajan hyväksymä komissaari Dalia Grybauskaitėn tiedonanto komissiolle (SEK(2009) 477 lopullinen, 8.4.2009).

LIITE 7.1

OSA 1: OTANTAAN PERUSTUVAN TAPAHTUMATARKASTUKSEN PÄÄPIIRTEET

1.1 — Otoksen koko

Vuosi	Tarkastettujen tapahtumien lukumäärä
2008	150
2007	180

1.2 — Otoksen rakenne

Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus)	2008								2007	
	Viides puiteohjelma	Kuudes puiteohjelma	Seitsemäs puiteohjelma	Euroopan laajuiset verkot	Ydinvoimaloiden poistaminen käytöstä ⁽¹⁾	Muu	Yhteensä			
Ennakkomaksut ⁽¹⁾	—	—	42 %	3 %	1 %	3 %	49 %	74	33 %	59
Väli- ja loppumaksut ⁽²⁾	1 %	33 %	1 %	3 %	3 %	3 %	44 %	65	61 %	109
Muut kuin hankkeille suoritettut maksut ⁽³⁾	—	—	—	1 %	—	6 %	7 %	11	6 %	12
Yhteensä	1 %	33 %	43 %	7 %	4 %	12 %	100 %		100 %	

⁽¹⁾ Otokseen sisältyi 74 ennakkomaksua, joista 63 liittyi seitsemänteen puiteohjelmaan, viisi Euroopan laajuisiin verkkoihin, kaksi ydinvoimaloiden poistamiseen käytöstä (maksettu suoraan edunsaajalle), kaksi älykkään energiahuollon virastoon, yksi koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastoon ja yksi Euroopan avaruusjärjestöön (Galileo).

⁽²⁾ Otokseen sisältyi 65 väli- ja loppumaksua, joista yksi liittyi seitsemänteen puiteohjelmaan, 50 kuudenteen puiteohjelmaan, kaksi viidenteen puiteohjelmaan, neljä Euroopan laajuisiin verkkoihin, neljä ydinvoimaloiden poistamiseen käytöstä (maksettu kansainväliselle tukirahastolle), kaksi koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastoon, yksi hiili- ja terästutkimusrahastoon ja yksi IST-ohjelman yhteydessä tehtyä palvelusopimusta koskevaan laskuun.

⁽³⁾ Otokseen sisältyi 11 maksua, jotka eivät liittyneet hankkeisiin: esimerkiksi laskuja palveluista ja tavaratoimituksista, maksu Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin liittyvien hankkeiden lainavakuusvälineeseen, tuki seitsemännen puiteohjelman riskinjakorahoitusvälineelle sekä toimintatuet tutkimusalan virastoille ja ITER-yhteisyritykselle.

⁽⁴⁾ Komissio (energian ja liikenteen pääosasto) ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD) hallinnoivat ohjelmaa yhdessä.

1.3 — Virheiden esiintyvyys ja arvioitu vaikutus

Virheet	2008							2007	
	Viides puiteohjelma	Kuudes puiteohjelma	Seitsemäs puiteohjelma	Euroopan laajuiset verkot	Ydinvoimaloiden poistaminen käytöstä	Muu	Yhteensä		
Virheitä sisältävien tapahtumien esiintyvyys	100 % {2}	44 % {22}	—	30 % {3}	67 % {4}	12 % {2}	22 % {33}	48 % {86}	
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden esiintyvyys	50 % {1}	91 % {20}	—	20 % {1}	0 % {0}	67 % {2}	68 % {24}	44 % {61}	
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden vaikutus Todennäköisin virhetaso ⁽¹⁾	2–5 %							2–5 %	

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistimen soveltamat kolme todennäköisintä virhetasoa: alle kaksi prosenttia, 2–5 prosenttia ja yli viisi prosenttia.

Aaltosuluissa esitetyt luvut ilmaisevat tapahtumien määrän.

OSA 2: YLEISARVIO VALVONTAJÄRJESTELMISTÄ

2.1 — Valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt (komissio)			Keskeiset kansalliset sisäisen valvonnan menettelyt	Yleisarvio
	Asiakirjoihin perustuvat tarkastukset ennen maksua	Tarkastuslausunto	Tilien jälkitarkastukset		
Kuudes puiteohjelma				e.t.	

Yleisarvio	2008	2007

Värikoodien merkitys:

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e.t.	Ei tietoa; ei sovellettavissa tai ei arvioitu

TARKASTUSLAUSUMAN KESKEISTEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
1. Tarkastuslausuma varainhoitovuodelta 2006: maksujen virhetaso on olennainen			
Varainhoitovuonna 2006 tilintarkastustuomioistuin tarkasti 150 tapahtumaa ja havaitsi virheitä 26:ssa niistä. Useimmin esiintyi seuraavanlaisia virheitä: ilmoitettujen menojen perusteeksi ei ollut esitetty riittävää todentavaa aineistoa (tämä koski etenkin henkilöstökustannuksia, jotka yleensä muodostavat suurimman yksittäisen kustannusluokan); ilmoituksessa oli käytetty talousarviossa esitettyjä lukuja, vaikka vaatimusten mukaan on käytettävä todellisia menoja; hankkeeseen oli aiheettomasti sisällytetty välillisiä kustannuksia; oli ilmoitettu tukikelpoisen ajanjakson ulkopuolella aiheutuneita menoja tai erilaisia tukeen oikeuttamattomia menoja. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 7.10–7.11).	Neljässä tapauksessa vastuu seurannan toteuttamisesta on nykyisin pääosastoilla, jotka eivät kuulu tähän toimintalohekoryhmään. Kuudessa tapauksessa komissio katsoo, ettei korjaavia toimia tarvita. Kolmessatoista tapauksessa komissio on tehnyt rahoitusoikaisuja joko laatimalla perintämääräyksiä tai mukauttamalla edunsaajille myöhemmin suoritettavia maksuja. Kolmessa tapauksessa komission käynnistämää korjaavia toimenpiteitä ei ole vielä saatu päätökseen.	Komissio on toteuttanut virheiden osalta seurannan ja korjaavia toimia. Kolmessa tapauksessa rahoitusoikaisut ovat vielä kesken. Varainhoidon moitteettomuuden kannalta olisi tärkeää periä komissiolle kuuluvat, jäljellä olevat määrät takaisin mahdollisimman nopeasti.	<i>Komissio on toteuttanut korjaavia toimia varmistaakseen kolmen vielä kesken olevan tapauksen seurannan. Kahdessa tapauksessa maksatus- ja takaisinperintämenettelyitä ollaan aloittamassa uudelleen. Kolmannessa tapauksessa on käynnistetty tarkastus, jonka loppuraporttia odotetaan.</i>
2. Komission maksujen viivästyminen			
Komission maksut edunsaajille ovat viivästyneet aiheetta huomattavan usein. 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). Varainhoitovuoden 2008 osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi vähemmän viivästyneitä maksuja: 150 tarkastetusta maksusta 12 oli viivästynyt (8 prosenttia). (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohta 7.10; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 7.29 ja liite 7.1; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, liite 7.2).	Komissio seuraa viivästyksiä entistä paremmin. Se on selkeyttänyt menettelyjään, mukauttanut IT-välineitään ja kehittänyt maksuista huolehtivan henkilöstön koulutusohjelmaa.	Komissio suoritti huomattavasti aiempaa suuremman osan maksuistaan ajallaan varainhoitovuonna 2008.	<i>Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat parannukset kuvastavat komission ponnisteluja tilanteen ratkaisemiseksi. Komissio seuraa tilannetta tarkasti jatkossakin.</i>

KAHDEKSAS LUKU

Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	8.1–8.13
Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden erityispiirteet	8.2–8.11
Tarkastuksen sisältö	8.12–8.13
Toimien laillisuus ja asianmukaisuus	8.14–8.17
Järjestelmien vaikuttavuus	8.18–8.32
Toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät järjestelmät	8.18–8.32
EuropeAid	8.20–8.24
Ulkosuhteiden pääosasto	8.25–8.26
Laajentumisasioiden pääosasto	8.27–8.28
Humanitaarisen avun pääosasto	8.29–8.30
Yhtenäinen hallintotietojärjestelmä (<i>Common RELEX Information System, CRIS</i>)	8.31–8.32
Päätelmät ja suositukset	8.33–8.37
Päätelmät	8.33–8.34
Suositukset	8.35–8.37
Aiempien tarkastuslausuman ulkopuolella esitettyjen huomautusten seuranta	8.38–8.46
MEDA-ohjelmaa koskevan erityiskertomuksen nro 5/2006 seurantatarkastus	8.38–8.46
Johdanto	8.38–8.39
Suositusten seuranta	8.40–8.45
Päätelmät ja suositukset	8.46

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

8.1. Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitys- ja laajentumisasioita koskevasta toimintalohkoryhmästä. Tähän toimintalohkoryhmään kuuluvat toimintalohkot 19 ulkosuhteet, 21 – kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtiot) ⁽¹⁾, 22 – laajentuminen sekä 23 – humanitaarinen apu. Yksityiskohtaisia tietoja toimista, varainhoitovuoden menoista ja talousarvion hallinnointitavasta esitetään **taulukossa 8.1**.

Taulukko 8.1 — Maksut toimintalohkoittain

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut vuonna 2008 (miljoonaa euroa)	Talousarvion hallinnointitapa
19	Ulkosuhteet	Hallintomenot	336	Suora keskitetty
		Monenväliset suhteet, yhteistyö yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä ja yleiset ulkosuhdeasiat	54	Suora keskitetty
		Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka	192	Välillinen keskitetty ⁽¹⁾ / yhteishallinnointi
		Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline	109	Suora keskitetty
		Suhteet yhteisön ulkopuolisiin teollisuusmaihiin ja yhteistyö niiden kanssa	16	Suora keskitetty
		Kriiseihin vastaaminen ja yleismaailmalliset turvallisuushuht	199	Suora keskitetty
		Euroopan naapuruuspolitiikka ja suhteet Venäjään	1 475	Suora keskitetty / hajautettu
		Suhteet Latinalaiseen Amerikkaan	310	Suora keskitetty / hajautettu
		Suhteet Aasiaan, Keski-Aasiaan ja Lähi-idän maihin	667	Suora keskitetty / hajautettu / yhteishallinnointi
		Toimintastrategia ja koordinointi	22	Suora keskitetty
			3 380	
21	Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin	Hallintomenot	248	Suora keskitetty
		Elintarviketurva	258	Suora keskitetty
		Valtiosta riippumattomat kehitysyhteistyöalan toimijat	172	Suora keskitetty
		Ympäristö ja luonnonvarojen kestävä hoito, energia mukaan luettuna	76	Suora keskitetty
		Inhimillinen ja sosiaalinen kehitys	127	Suora keskitetty / yhteinen
		Alueellinen yhteistyö Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden (AKT-maiden) kanssa	223	Suora keskitetty / hajautettu / yhteishallinnointi
		Kehitysyhteistyötoimet ja ad hoc -ohjelmat	24	Suora keskitetty
		Toimintastrategia ja koordinointi kehitysyhteistyön ja AKT-valtioiden suhteiden toimintalohkossa	13	Suora keskitetty
			1 141	

⁽¹⁾ Euroopan kehitysrachastoista maksettavasta tuesta raportoidaan erikseen, sillä sitä ei rahoiteta yleisestä talousarviosta.

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut vuonna 2008 (miljoonaa euroa)	Talousarvion hallinnointitapa
22	Laajentumisasiat	Hallintomenot	71	Suora keskitetty
		Laajentumisprosessi ja -strategia	1 388	Suora keskitetty / välillinen / hajautettu
		Liittymisen jälkeinen rahoitustuki	66	Suora keskitetty / hajautettu
		Tiedotus- ja viestintästrategia	9	Suora keskitetty
			1 534	
23	Humanitaarinen apu	Hallintomenot	21	Suora keskitetty
		Humanitaarinen apu	862	Suora keskitetty / yhteishallinnointi
			883	

Hallintomenot yhteensä ⁽²⁾	676
Toimintamenot yhteensä	6 262
Varainhoitovuoden maksut yhteensä	6 938

Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä	7 415
--	--------------

⁽¹⁾ Varainhoitoasetuksen 53 artiklan mukaan suora keskitettyä hallinnointia sovelletaan, kun toteuttamistehtävät suoritetaan suoraan komission yksiköissä, ja välillistä keskitettyä hallinnointia sovelletaan, kun komissio siirtää toimeenpanovaltaa varainhoitoasetuksen 54–57 artiklan säännösten mukaisesti.

⁽²⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 11.

Lähde: Euroopan yhteisöjen tilinpäätös varainhoitovuodelta 2008, nide II, liite B.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden erityispiirteet

8.2. Ulkosuhteisiin ja kehitysyhteistyöhön liittyvien menojen toteuttamisesta vastaavat EuropeAid-yhteistyötoimisto (EuropeAid) sekä ulkosuhteiden pääosasto. Laajentumismenojen toteuttaminen on laajentumisasioiden pääosaston vastuulla, ja humanitaarinen apu (elintarvikeapu mukaan lukien) humanitaarisen avun pääosaston vastuulla.

8.3. EuropeAid vastaa esimerkiksi seuraavien menojen toteuttamisesta:

- 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.

8.4. Suurin osa menoista kuuluu komission suoran keskitetyn hallinnoinnin piiriin; osaa menoista hallinnoivat komission keskusyksiköt, ja osaa komission lähetystöt asianomaisissa kolmansissa maissa. Kansainvälisten järjestöjen välityksellä toimittava apu kuuluu yhteishallinnoinnin piiriin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

8.5. Suuri osa maksuista suoritetaan talousarviotukena ja ennakkoina/ennakkorahoituksena kehityshankkeiden täytäntöönpanosta vastaaville elimille (esimerkiksi valtion laitoksille, valtioista riippumattomille järjestöille tai kansainvälisille järjestöille).

8.6. Tuettavat kehityshankkeet jakautuvat yli 150 maahan, ja täytäntöönpanosta vastaavien elinten koko ja hallintovalmiudet vaihtelevat suuresti. Hankkeiden sisällä suoritetaan suuri määrä yksittäisiä maksuja, joihin sovelletaan monitahoisia sääntöjä etenkin tarjouskilpailujen ja hankintojen alkuperän osalta.

8.7. Ulkosuhteiden pääosaston hallinnoimiin menoihin sovelletaan seuraavia hallinnointimuotoja:

- a) välillinen keskitetty hallinnointi tai yhteishallinnointi kansainvälisten organisaatioiden kanssa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla
- b) suora keskitetty hallinnointi, jota sovelletaan suhteisiin ja yhteistyöhön yhteisön ulkopuolisten teollisuusmaiden kanssa (teollisuusmaiden kanssa tehtävän yhteistyön väline) sekä kriisin johdosta toteutettavien toimien ja yleismaailmallisten turvallisuushkien yhteydessä (vakautusväline). Hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavat keskusyksiköt tai lähetystöt.

8.8. Laajentumisasioiden pääosasto hallinnoi laajentumisstrategiaan ja -prosessiin liittyviä menoja lähinnä liittymistä valmistelevan tukivälineen, Phare-ohjelman (mukaan lukien liittymisen jälkeinen tuki), CARDS-ohjelman ⁽²⁾ sekä Turkille annettavan, liittymistä valmistelevan taloudellisen tuen kautta.

8.9. Maksut suoritetaan yleensä joko keskitetyn tai hajaautetun hallinnointijärjestelmän avulla. Hajaautettua hallinnointijärjestelmää sovellettaessa komission lähetystö suorittaa hankintapäätösten ennakotarkastukset; tietyissä erityistapauksissa ennakotarkastukset jätetään suorittamatta.

8.10. EU:n taloudellista tukea mahdollisille ehdokasmaille (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Montenegro, Serbia ja Kosovo ⁽³⁾) aseka entiselle Jugoslavian tasavallalle Makedonialle hallinnoivat pääosin lähetystöt suoraan; lokakuusta 2008 alkaen lähetystöt hallinnoivat myös tukea, joka kanavoitiin aiemmin Euroopan jälleenrakennusviraston kautta.

8.11. Humanitaarisen avun pääosaston toteuttamien menojen hallinnoinnista vastaavat keskusyksiköt. Noin puolet sidotuista määrärahoista suunnataan valtioista riippumattomille järjestöille (suora keskitetty hallinnointi), ja puolet YK:n järjestöille ja muille kansainvälisille järjestöille (yhteishallinnointi).

⁽²⁾ Keski- ja Itä-Euroopan maihin kohdistuvaa liittymistä valmistelevaa strategiaa rahoitettiin pääasiassa Phare-ohjelman avulla. CARDS-ohjelman kautta annetaan yhteisön jälleenrakennus-, kehitys- ja vakautusapua Balkanin maille.

⁽³⁾ YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1244/99.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastuksen sisältö

8.12. Tarkastus perustui kolmeen pääalueeseen:

- a) vuonna 2008 toteutuneiden maksujen tapahtumatarkastukset, jotka perustuivat 180 toimen edustavaan tilastolliseen otokseen (ks. **liite 8.1**, kohdat **1.1** ja **1.2**); otos koostui täytäntöönpanosta vastaaville elimille suoritetuista maksuista, talousarviotuen maksuista ja rahastoille suoritetuista maksuista sekä muista maksuista, joita komissio oli suorittanut suoraan esimerkiksi urakka-, palvelu- tai hankintasopimusten perusteella
- b) komission valvontajärjestelmien arviointi keskusyksiköissä sekä lähetystöissä seuraavia tarkastusmuotoja tutkimalla:
 - i) sopimusten ja maksujen ennakkotarkastukset
 - ii) hallinnointi- ja valvontatoimet
 - iii) ulkoiset tarkastukset
 - iv) sisäinen tarkastus
- c) aiempiin tarkastuslausuman huomautuksiin perustuva seuranta (ks **liite 8.2**).

8.13. YK:n järjestöille suoritettujen maksujen osalta on syytä panna merkille, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastajilla on vaikeuksia saada hankkeiden menoja koskevia tarkastuskertomuksia ja tositteita YK:lta. Näin on siitä huolimatta, että komissio on pyrkinyt helpottamaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyötä.

TOIMIEN LAILLISUUS JA ASIANMUKAISUUS

8.14. Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden toimintalohekoryhmässä havaittiin, että tapahtumatarkastuksissa ilmennyt virhetaso oli olennainen. Tarkastuksen tulokset esitetään ja niitä analysoidaan **liitteessä 8.1**.

8.15. Tarkastetut toimet olivat esimerkiksi maksuja, jotka komission yksiköt olivat suorittaneet suoraan sopimuspuolille ja konsulleille tai täytäntöönpanosta vastaaville elimille. Kummankin maksutyyppin tapauksessa virhetaso havaittiin olennaiseksi.

8.16. Komission suoraan sopimuspuolille ja konsulleille suorittamissa maksuissa havaittiin seuraavat merkittävimmät virheet:

- a) kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat tukikelpoisuusvirheet (esimerkiksi alv:ssa ja muissa veroissa ilmeni virheitä ja olennaiset ehdot eivät täyttyneet)

8.13. Komissio tukee täysin tilintarkastustuomioistuimen pyyntöjä saada tietoja YK:n järjestöiltä 29. huhtikuuta 2003 tehdyn Euroopan yhteisön ja Yhdistyneiden Kansakuntien välisen taloudellisen ja hallinnollisen puitesopimuksen (FAFA) mukaisesti.

8.16.

- a) Yhden tilintarkastustuomioistuimen mainitseman esimerkin osalta komissio katsoo, ettei kyseistä tapausta voida luokitella kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaksi virheeksi vain sillä perusteella, ettei sopimuksen muotovaatimuksia ole noudatettu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- b) kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat oikeellisuuteen liittyvät virheet (esimerkiksi talousarviotukimaksuihin liittyi laskuvirheitä)
- c) sääntöjenmukaisuuteen liittyvät virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti (esimerkiksi aikarajoja ei noudatettu, olennaisia tositteita puuttui, ja hankintamenettelyissä ilmeni sääntöjenvastaisuuksia).

8.17. Täytäntöönpanosta vastaavissa elimissä havaittiin lähinnä seuraavantyyppisiä virheitä:

- a) kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat tukikelpoisuusvirheet (hankkeiden menoilmoituksiin sisältyi tukeen oikeuttamattomia menoja ja tarjouskilpailu- ja hankintamenettelyissä ilmeni sääntöjenvastaisuuksia)

- b) yksi kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva oikeellisuuteen liittyvä virhe (sovelletut vaihtokurssit olivat virheellisiä).

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

Toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät järjestelmät

8.18. Tilintarkastustuomioistuin arvioi toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä järjestelmiä tarkastamalla maksuihin ja sopimuksiin kohdistettuja ennakkotarkastuksia (tapahumatarkastusten tulosten perusteella), hallinnointi- ja valvontatoimia, ulkoisten tarkastusten ja jälkitarkastusten järjestelmää sekä sisäisen tarkastuksen toiminnon. Yleisarvion mukaan kaikkien pääosastojen valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia (**liite 8.1 osa 2**).

8.19. Tilintarkastustuomioistuin analysoi toimittamansa tarkastustyön tulosten perusteella myös yhtenäisen hallintotietojärjestelmän (*Common Relex Information System*, CRIS) vaikuttavuutta. Järjestelmä on tärkeä väline, jota EuropeAid, ulkosuhteiden pääosasto ja laajentumisasioiden pääosasto käyttävät vastuulleen kuuluvien menojen hallinnointiin sekä keskusyksiköissä että lähetystöissä.

- c) Maksujen määräaikojen noudattamisen osalta komissio on ajoittain – moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti – jättänyt ilmoittamatta alihankkijoille maksujen keskeyttämisestä, jos tutkimusten aikana on tullut esille epäilyjä rahoitukseen liittyvistä sääntöjenvastaisuuksista.

8.17.

- a) Komissio ei pidä asianmukaisena, että tilintarkastustuomioistuin luokittelee kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaksi virheeksi tapauksen, jossa oli kysymys alihankkijan sääntöjenvastaisesta toiminnasta, jonka johdosta komissio täysin tietoisesti ja perusteellisen tilannearvion jälkeen päätti vähentää maksua varainhoitoasetuksen 81, 113 ja 119 artiklan säännösten mukaisesti. Tämä vaikuttaa sekä virheellisten tapahtumien määrään että yleiseen virhetasoon liitteessä 8.1.

Komissio pystyy valvontajärjestelmäänsä kuuluvien pakollisten tilintarkastusten ansiosta havaitsemaan ja oikaisemaan ennen lopullisen maksun suorittamista tilintarkastustuomioistuinten havaitsemat ennakkoihin/ennakkorahoitukseen liittyvät virheet seuraavina varainhoitovuosina.

8.18. Komissio katsoo, että yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitys- ja laajentumisasioita koskevan toimintalohekoryhmän valvontaympäristö on parantunut huomattavasti edellisiin vuosiin verrattuna (ja tilintarkastustuomioistuinten viime vuosina antamat suositukset on pantu täytäntöön). Esimerkiksi EuropeAidin ennakkotarkastuksia on tällä ohjelmakaudella tehostettu merkittävästi etenkin (etu- ja jälkikäteen toimitettavien) tarkastusten yhteydessä, joita var-ten on otettu käyttöön uudet vakiomuotoiset toimintaohjeet, sekä uusia tietotekniikkajärjestelmiä ja menetelmiä vuodesta 2007 lähtien. Komission omat jälkitarkastukset (EuropeAid ja humanitaarisen avun pääosasto ECHO) vahvistavat, että jäännösvirhe on erittäin pieni siinä vaiheessa, kun lopullinen maksu suoritetaan tai hanke päätetään.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

EuropeAid

8.20. EuropeAid hallinnoi sekä EU:n talousarviosta että Euroopan kehitysrahastoista rahoitettuja menoja. Käytössä olevien valvontajärjestelmien vaikuttavuuden arvioinnista raportoidaan tämän vuosikertomuksen kanssa julkaistavassa erillisessä kertomuksessa, joka koskee seitsemännestä, kahdeksannesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta rahoitettuja toimia.

8.21. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että EuropeAid on edelleen parantanut valvontajärjestelmiään.

8.22. Ennakkotarkastuksissa havaittiin kuitenkin esimerkiksi seuraavia puutteita:

a) komission yksiköiden suorittama ennalta ehkäisevä valvonta ei ollut vaikuttavaa eikä riittävää (tarkastajat havaitsivat tapauksia, joissa maksuja oli suoritettu, vaikka olennaisia maksutositteita puuttui, minkä lisäksi komission yksiköiden toteuttamissa tarjouskilpailu- ja hankintamenettelyissä ilmeni sääntöjenvastaisuustapauksia)

b) EU:n rahoittamien hankkeiden toteuttamisesta vastaavia organisaatioita ei valvottu ja tuettu riittävästi (organisaatioilla ei esimerkiksi ole aina täysin selkeää kuvaa siitä, mitä kirjjanpitosääntöjä taloudellisten selvitysten laadintaan on sovellettava)

c) talousarviotukimaksuihin liittyvissä maksuehtojen täyttyminen tarkastusprosesseissa oli puutteita.

8.23. Ulkoiset tarkastukset kuuluvat keskeisiin EuropeAidin sisäisen valvonnan kehyksen osa-alueisiin, ja tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että prosessit ovat kehittyneet. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että tarkastukset ovat yleisesti ottaen vain osittain vaikuttavia. Myös riskinhallintaprosessin havaittiin olevan osittain vaikuttava.

8.22.

b) EU:n rahoittamien hankkeiden toteuttamisesta vastaavat järjestöt saavat merkittävästi tukea, johon kuuluvat kirjalliset ohjeet, EuropeAidin säännöllisesti ylläpitämä rahoitusta ja sopimuksia käsittelevä verkkosivusto, kentällä järjestettävä koulutus sekä rahoituksesta ja sopimuksista vastaavan henkilöstön tarjoama neuvonta lähetystöissä. Esimerkiksi eurooppalaisen naapurisuuden ja kumpu-panuuden välineestä tarjottiin vuonna 2008 yhteensä 29 päivää rahoitukseen ja sopimuksiin liittyvää kentällä järjestettyä koulutusta, ja 200 koulutuspaikasta 151 (76 prosenttia) meni teknisille ministeriöille ja hankkeiden henkilöstölle.

Varainhoitoon liittyvää tukea, seurantaa ja koulutusta on aina mahdollista laajentaa ja parantaa. Komissio kehittää parhaillaan varainhoitoa varten työkalua, joka on tarkoitettu täytäntöönpanosta vastaaville elimille ja jonka on määrä valmistua vuonna 2010.

c) Komissio tiedottaa myös laajalti yksiköilleen, että talousarviotuen maksujen arvioimisessa tarvitaan nykyistä jäsenetymppää ja vakioidumpaa lähestymistapaa. Helmikuussa 2009 komissio lisäsi rahoituksesta ja sopimuksista vastaavan henkilöstön tarkastustehtäviä maksujen hyväksymisprosesseissa.

8.23. Tarkastusmenetelmiä on kehitetty merkittävästi vuodesta 2007, ja monista viimeaikaisista uudistuksista koituu ajan mittaan vielä lisää etua esimerkiksi siinä vaiheessa, kun kaikki tarkastustulokset pohjautuvat vuoden 2007 vakiomuotoisiin toimintaohjeisiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.24. Vuonna 2008 edelleen havaittavissa olleet puutteet olivat lähinnä vuotuisen tarkastussuunnitelmaan, CRIS-Audit-tarkastusmoduuliin sekä toimitettujen tarkastusten tulosten yleiseen seurantaan liittyviä epäjohtonmukaisuuksia ja vajavaisuuksia. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

- a) vuotuisen tarkastussuunnitelman täytäntöönpanoaste oli alhainen
- b) CRIS-Audit-tarkastusmoduulin tiedot olivat puutteellisia
- c) toimitettujen tarkastusten tulokset olivat epäjohtonmukaisia, eikä tuloksia analysoitu.

Ulkosuhteiden pääosasto

8.25. Tilintarkastustuomioistuin arvioi yksityiskohtaisesti ulkosuhteiden pääosaston valvontajärjestelmiä saadakseen varmuuden toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Jälkitarkastuksissa havaittiin merkittäviä puutteita. Esimerkiksi paikan päällä toimitettavia ennakkotarkastuksia suunniteltiin kolme, mutta toteutettiin ainoastaan kaksi, eikä yhtäkään suunnitelluista kuudesta ulkoisesta tarkastuksesta tosiasiallisesti käynnistetty.

8.26. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi toi esille puutteita myös hankkeiden varainhoidossa ja taloudellisten tietojen valvonnassa. Komission lähetykset esimerkiksi käyttävät EuropeAidin omistamaa CRIS-hallintotietojärjestelmää hajautettujen ulkosuhteiden pääosaston hankkeiden taloudellisten tietojen hallinnointiin (vakauttamisväline). Järjestelmällä ei kuitenkaan ole automaattista yhteyttä keskusyksiköiden suorittamaan talousarvion toteuttamisen seurantaan, joka tapahtuu erikseen ABAC-kirjanpitojärjestelmästä peräisin olevan taulukkolaskennan avulla. Tämä voi aiheuttaa eroavaisuuksia hallintotietoihin.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio pyrkii edelleen lisäämään tiedotusta riskinhallintaprosessista. Riskinhallinta oli yksi vuoden 2008 ensisijaisista sisäisen valvonnan standardeista, ja päätoimipaikassa ja kaikilla ulkoisista apua saavilla alueilla järjestettiin siihen liittyviä koulutustapahtumia. Riskinhallinnan koulutukseen suunnitellaan vuodeksi 2010 lisää parannuksia, kuten mahdollisuutta verkko-opiskeluun.

8.24. Vuotuisen tarkastussuunnitelman menetelmiä uudistettiin tähänastisten kokemusten perusteella vuonna 2008 merkittävästi varainhoitovuodeksi 2009, ja niitä on määrä tarkistaa uudelleen varainhoitovuodeksi 2010. CRIS-Audit-järjestelmää on uudistettu perusteellisesti vuodesta 2007.

- a) Vuosittain päätökseen saatujen tarkastusten määrä on viime vuosina kasvanut tasaisesti. Vuonna 2008 vietiin päätökseen yhteensä 455 tilintarkastusta eli 35 prosenttia enemmän kuin vuonna 2007, jolloin vastaava luku oli 337.

Useimmat tarkastukset on kuitenkin ajoitettava sen mukaan, kuinka hankkeiden toiminnot etenevät.

- b) Vuosi 2008 oli ensimmäinen vuosi, jolloin CRIS-Audit-järjestelmän käyttö oli pakollista. CRIS-Audit-järjestelmän käytöstä saadut tulokset ovat olleet yleisesti ottaen myönteisiä. Komissio kuitenkin myöntää, että asiakirjojen oikea-aikaisessa kirjaamisessa on vielä parannettavaa.
- c) Tarkastustuloksista laaditaan parhaillaan kattavaa analyysia, joka painottuu puitesopimusjärjestelmässä sovituihin tarkastuksiin.

8.25. Komissio katsoo, että ulkosuhteiden pääosaston (RELEX) tapauksessa jälkitarkastuksilla pitäisi vuonna 2009 olla entistä tärkeämpi merkitys varmuuden saamisessa, kun otetaan huomioon talousarvion kasvu. Suunnitelmien toteuttamista seurataan tiiviisti koko vuoden 2009 ajan, ja tarkastusten ja muiden valvontatoimien tuloksia hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Laajentumisasioiden pääosasto

8.27. Tilintarkastustuomioistuimen yleisarvion mukaan järjestelmät ovat osittain vaikuttavia, koska pääosaston sisäisen tarkastuksen yksikössä ja sen jälkitarkastuksissa oli puutteita. Yksikön työsuunnitelma perustui riskinarviointiin, mutta sen monivuotista ohjelmaa ei ollut työstetty riittävän pitkälle. Tilintarkastustuomioistuin korostaa varojen määrän kasvua silmällä pitäen, että keskitetysti hallintoituja hankkeita varten on tärkeää laatia erityinen jälkitarkastusstrategia, kuten vuoden 2008 tarkastuksen suunnittelumuistiossa tuodaan esille. Ennakotarkastusten vaikuttavuus todettiin tyydyttäväksi.

8.28. Perustavanlaatuisia puutteita ilmenee niin ikään edelleen kahden täytäntöpanoviraston vastuulla olevien Phare-varojen hallinnoinnissa Bulgariassa; hallinnoinnissa on mahdollisia sääntöjenvastaisuuksia. Tilintarkastustuomioistuin pitäytyy aiemmassa arvioinnissaan, jonka mukaan Bulgarian kansallisten hallintoelinten keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt ovat vain osittain vaikuttavia (ks *liite 8.2*).

Humanitaarisen avun pääosasto

8.29. Sisäisen tarkastuksen yksikkö perustettiin vuonna 2008 (humanitaarisen avun pääosaston sisäisestä tarkastuksesta vastasi siihen asti EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksikkö). Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan vuosi 2008 muodosti pääosaston sisäisen tarkastuksen yksikölle siirtymävaiheen, ja uuden organisaation voidaan odottaa tuottavan täysimääräistä tulosta vuodesta 2009 alkaen.

8.30. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että pääosaston ulkoisten tarkastusten järjestelmää – etenkin tarkastusstrategiaa – on pyritty parantamaan lisäämällä paikan päällä tehtävien hanketarkastusten osuutta.

Yhtenäinen hallintotietojärjestelmä (Common RELEX Information System, CRIS)

8.31. Tapahtumatarkastuksessa havaittiin, että CRIS-järjestelmän tiedot eivät ole aina täysin oikeita. Sekä maksu- että maksusitoumustietojen koonnissa havaittiin virheitä (esimerkiksi sellaisia hankkeita ja/tai sopimuksia, joiden yhteydessä CRIS-järjestelmään on syötetty virheellinen maakoodi). Tarkastuksessa havaittiin myös virheitä, jotka voivat vaikuttaa komission tilinpäätöksen luotettavuuteen (virheet liittyvät esimerkiksi pankkitakuiden päättymisajankohtiin ja hankkeiden/sopimusten hallinnointimuotoihin).

8.32. Tarkastajat havaitsivat myös, että järjestelmän käyttäjät kohtasivat usein teknisiä ongelmia, jotka voivat vaikuttaa käsiteltyjen tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen (maksuja suoritettiin usein määrääaikaan umpeuduttua, koska järjestelmä ei ollut ollut käytettävissä).

8.27. Tehdyt parannukset huomioon ottaen komissio ei ole täysin samaa mieltä arviosta, jonka tilintarkastustuomioistuin esittää jälkitarkastusjärjestelmien tehokkuudesta.

Laajentumisasioiden pääosaston (ELARG) nopeasti muuttuva toimintaympäristö vaikeuttaa sisäisen tarkastuksen toiminnon monivuotista suunnittelua ja vaatii siten jatkuvia mukautuksia.

Laajentumisasioiden pääosasto laati vuoden 2009 alussa kokonaisvaltaisen valvontastrategian, joka kattaa kaikki hallinnointitavat, myös keskitetyn hallinnoinnin. Se harkitsee ottavansa keskitettyä hallinnointia varten käyttöön erityisen jälkitarkastuskäytännön, joka perustuu vuonna 2008 toteutetusta pilottihankkeesta saatuihin kokemuksiin ja jossa kustannus-hyötynäkökohdat on otettu asianmukaisesti huomioon.

8.28. Havaittuaan järjestelmässä tiettyjä puutteita komissio keskeytti kaikki maksut helmikuun 2008 lopusta lukien ja peruutti kyseisten kahden toimiston valtuudet heinäkuussa 2008. Vaikka järjestelmään mahdollisesti jäisi joitakin puutteita, sääntöjenvastaisten sopimusten tekeminen ei enää ole mahdollista, koska Phare-määrärahoista ei enää tehdä sopimuksia.

8.31. CRIS-järjestelmän tietojen laadun parantamiseksi on käynnissä useitakin toimenpiteitä. Ensinnäkin on tarkoitus laatia selkeät ja entistä paremmin dokumentoidut säännöt tietojen syöttämisestä, ja CRIS-järjestelmää tarkistetaan ja kehitetään säännöllisesti. Toiseksi on käynnissä toimia, joilla pyritään parantamaan järjestelmään jo syötettyjen tietojen laatua. Niihin sisältyvät tietojen laatutarkastukset (perusongelmien määrittämiseksi), tietojen puhdistus sekä tietojen laadun seuranta, jotta pysytään jatkuvasti ajan tasalla tietojen laadun yleisestä kehityksestä.

8.32. CRIS oli vuoden 2008 kuluessa ajoittain poissa käytöstä. Syyinä olivat lähinnä tekniset toimenpiteet, joita tarvittiin Euroopan kehitysrahaston tilien integroimiseksi komission keskuskirjanpitojärjestelmään helmikuussa 2009. Kyseessä oli vain kertaluonteinen toimenpide. CRIS-järjestelmän käyttökatkoksia on sitemmin pyritty lyhentämään eri toimenpitein.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

8.33. Tilintarkastustuomioistuin päätelee tarkastustyönsä perusteella, että yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitys- ja laajentumisasioita koskevan toimintaloikoryhman maksuissa 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta oli olennainen virhetaso.

8.34. Tilintarkastustuomioistuin päätelee tarkastustyönsä perusteella myös, että yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitys- ja laajentumisasioita koskevat valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia maksujen sääntöjenmukaisuuden varmistamisen kannalta.

Suositukset

8.35. Tilintarkastustuomioistuin suositaa seuraavaa:

- a) olisi otettava käyttöön toimenpiteitä, joiden avulla lisätään komission maksuihin ja sopimuksiin soveltaman ennakko-tarkastusjärjestelmän vaikuttavuutta (EuropeAid ja ulkosuh-teiden pääosasto)
- b) EU:n rahoittamia hankkeita toteuttaville organisaatioille olisi annettava aiempaa enemmän tukea, ja niiden toimia olisi seurattava tiiviimmin
- c) tilintarkastukset ja ennakkotarkastukset olisi suunniteltava realistisemmin; käytettävissä olevat resurssit olisi otettava huomioon, jotta suunnitelmat kyetään toteuttamaan asian-mukaisesti

8.33. Komissio on suunnitellut tarkastuksensa niin, että ne kat-tavat sen monivuotisten hankkeiden koko elinkaaren. Tilintarkastus-tuomioistuin puolestaan noudattaa vuosikohtaista lähestymistapaa ja tarkastelee kumulatiivisesti kaikkia kyseisenä vuonna havaittuja vir-heitä. Komissio pystyisi havaitsemaan suurimman osan tilintarkas-tustuomioistuimen mainitsemista rahoitusta koskevista virheistä osana tavanomaisia ennakkotarkastuksiaan ja oikaisemaan ne seuraavana varainhoitovuonna ennen hankkeiden tilien sulkemista, jolloin jään-nösvirhe jäisi varsin pieneksi.

8.34. Komissio katsoo, että yhteisön ulkopuolelle suunnattua tu-kea sekä kehitys- ja laajentumisasioita koskevan toimintaloikoryhman valvontaympäristö on parantunut huomattavasti edellisiin vuosiin verrattuna (ja tilintarkastustuomioistuimen viime vuosina antamat suositukset on pantu täytäntöön). Tärkeimpien valvontajärjestelmien monien keskeisten osatekijöiden on arvioitu toimivan tehokkaasti.

8.35.

- a) Tehdyt parannukset huomioon ottaen komissio ei ole täysin sa-maa mieltä arviosta, jonka tilintarkastustuomioistuin esittää Eu-ropeAidin ennakkotarkastusten tehokkuudesta. Komissio kuitenkin myöntää, että jatkaessaan sisäisen valvonnan järjestelmän pa-rantamista sen olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota ulkoisen avun valvontajärjestelmien rakenteeseen. EuropeAid käyn-nistää tässä tarkoituksessa vuonna 2010 valvontastrategiansa uudelleentarkastelun, joka toteutetaan hyväksyttävää virheriskiä koskevien komission toimien yhteydessä.

Komissio on samaa mieltä siitä, että ennakkotarkastusten käyttö ulkosuhteiden pääosastossa (RELEX) olisi dokumentoitava ny-kyistä paremmin.

- b) Komissio myöntää, että varainhoidon tukea ja seuranta on edel-leen tarpeen laajentaa ja parantaa. Komissio kehittää parhaillaan varainhoitoa varten työkalua, joka on tarkoitettu täytäntöönpa-nosta vastaaville elimille ja jonka on määrä valmistua vuonna 2010.
- c) Komission päätoimipaikasta tarjotaan edelleen apua tarkastus-suunnittelun parantamisessa etenkin lähetystöissä työskenteleville tarkastustehtävien vastuuhenkilöille. Lähetystöjä on kehoitettu kiin-nittämään erityistä huomiota resurssien saatavuuteen valmistelles-saan vuoden 2009 vuotuista tarkastussuunnitelmaa.

Tapahtumien jälkitarkastuksissa on joka vuosi päästy vuotuisiin tavoitteisiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- d) suunniteltujen tilintarkastusten ja jälkitarkastusten toteuttamista olisi seurattava tiiviisti, jotta mahdolliset poikkeamat voidaan havaita ja korjata viipymättä
- e) tilintarkastusten ja jälkitarkastusten tulokset olisi kirjattava asianmukaisesti ja niitä olisi analysoitava systemaattisesti
- f) keskitetyn hallinnoinnin yhteydessä olisi otettava käyttöön paremmin työstyetty jälkitarkastusstrategia (laajentumisasioiden pääosasto).

8.36. Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että käyttöön otetaan asianmukaiset toimenpiteet, joiden avulla pyritään parantamaan komission yksiköiden käytössä oleviin erilaisiin hallintotietokantoihin syötettyjen tietojen laatua.

8.37. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suositaa, että toimia, jotka tähtäävät talousarviotukimaksuihin sovellettavien tulosindikaattoreiden käyttöönottoon, suunnataan edelleen enemmän kohti tuotoksia ja tuloksia.

AIEMPIEN TARKASTUSLAUSUMAN ULKOPUOLELLA ESITETTYJEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

MEDA-ohjelmaa koskevan erityiskertomuksen nro 5/2006 seurantatarkastus

Johdanto

8.38. Tilintarkastustuomioistuin julkaisi elokuussa 2006 erityiskertomuksen nro 5/2006 MEDA-ohjelmasta ⁽⁴⁾. MEDA-asetuksen voimassaolo päättyi vuonna 2006, joten tilintarkastustuomioistuimen suositukset kohdistuivat eurooppalaiseen naapurisuuden ja kumppanuuden välineeseen, joka otettiin käyttöön vuonna 2007. Tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaan komission olisi:

- varmistettava, että siirtyminen uusiin maakohtaisiin ohjelmiin tapahtuu kitkattomasti ja nopeasti, jotta vastaisuudessa vältytään täytäntöönpanoon negatiivisesti vaikuttavilta seurauksilta
- määriteltävä selkeämmin strategiset tavoitteensa uusissa maakohtaisissa ohjelma-asiakirjoissa ja laadittava asianmukaisia indikaattoreita vaikutusten seurannan ja arvioinnin parantamiseksi

KOMISSIION VASTAUKSET

- d) Vuotuisten suunnitelmien toteuttamista seurataan tiiviisti koko vuoden 2009 ajan, ja tarkastusten ja muiden valvontatoimien tuloksia hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti.
- e) Komissio suunnittelee CRIS-järjestelmään parannuksia tarkastustietojen analyysin parantamiseksi.
- f) Laajentumisasioiden pääosasto (ELARG) laati vuoden 2009 alussa kokonaisvaltaisen valvontastrategian, joka kattaa kaikki hallinnointitavat, myös keskitetyn hallinnoinnin. Se harkitsee otavansa keskitettyä hallinnointia varten käyttöön erityisen jälkitarkastuskäytännön, joka perustuu vuonna 2008 toteutetusta pilotihankkeesta saatuihin kokemuksiin ja jossa kustannus-hyötynäkökohdat on otettu asianmukaisesti huomioon.

8.36. CRIS-järjestelmän tietojen laadun parantamiseksi on käynnissä useitakin toimenpiteitä. Ensinnäkin on tarkoitus laatia selkeät ja paremmin dokumentoidut säännöt tietojen syöttämisestä, ja CRIS-järjestelmää tarkistetaan ja kehitetään säännöllisesti. Toiseksi on käynnissä toimia, joilla pyritään parantamaan järjestelmään jo syötettyjen tietojen laatua.

8.37. Komissio tarkentaa talousarviotukitoimissa käytettävien indikaattorien suunnittelua ja mittaamista. Yleistä talousarviotukea koskevia suuntaviivoja tarkistetaan parhaillaan tukikelpoisuusehtojen ja erityisten tulosindikaattorien suunnittelun ja arvioinnin parantamiseksi, jotta saavutettaisiin nykyistä tiukempi, tulossuuntautunut lähestymistapa käyttämällä tulosindikaattorien yhteydessä prosessi- ja tuotosindikaattoreita.

8.38. Komissio on ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin MEDA-ohjelmaa koskevassa erityiskertomuksessa N:o 5/2006 esitettyjen suositusten toteuttamiseksi.

⁽⁴⁾ EUVL C 200, 24.8.2006.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- kohdistettava tukensa edelleen rajoitetulle määrälle tuettavia aloja johdonmukaisuuden ja ohjelmien hallinnoitavuuden varmistamiseksi
- pyrittävä edelleen kehittämään hankkeiden hallinnointiin sovellettavat parhaat käytännöt viipeiden välttämiseksi.

8.39. Euroopan parlamentti ja Eurooppa-neuvosto hyväksyivät tilintarkastustuomioistuimen suositukset. Vastuuvapauden myöntävä viranomainen toi lisäksi esille EU:n rahoittamien toimien näkyvyyteen liittyviä kysymyksiä sekä uuden välineen suunnittelun ja täytäntöönpanon edistämisen.

Suositusten seuranta

8.40. Komissio laati ajoissa maakohtaiset raportit, toimintasuunnitelmat ja niihin liittyvät strategiset ohjelma-asiakirjat. Siirtymävaihe vanhasta välineestä (MEDA) uuteen (eurooppalainen naapurisuuden ja kumppanuuden väline) ei vaikuttanut EU:n taloudelliseen tukeen. Vuosina 2007 ja 2008 (kummankin välineen yhteenlasketut) sitoumukset ja maksut olivat jopa aiempien vuosien keskiarvoa suuremmat.

8.41. Strategisiin ohjelma-asiakirjoihin sisältyi tarkasti laaditut strategiset tavoitteet, jotka vastasivat maakohtaisia toimintasuunnitelmia; tavoitteet oli kuitenkin useimmissa tapauksissa kuvattu yleisluontoisesti, mikä vaikeutti EU:n rahoituksen vaikutuksen arviointia strategia-asiakirjoissa määritetyn ajanjakson lopussa. Tulosindikaattoreiden laatu vaihteli huomattavasti maittain. Strategia-asiakirjoissa ei yleensä ollut määritetty indikaattoreihin liittyviä perusvaatimuksia ja tavoitteita.

8.41. Ks. vastaus kohtaan 8.46.

8.42. Komissio on kohdistanut tukensa rajoitetulle määrälle tuettavia aloja. Tuettavat alat oli määritetty yksittäisten edunsaajamaiden tarvearviointien perusteella. Lisäksi komissio huolehti tuen jatkumisesta yksittäisillä aloilla ja jopa alakohtaisten ohjelmien säilymisestä uuden eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen yhteydessä. Komissio myös tuki useita ensisijaisia aloja, jotka olivat yhteisiä suurimmalle osalle edunsaajamaita.

8.43. Komissio noudatti eurooppalaisesta naapurisuuden ja kumppanuuden välineestä annetun asetuksen säännöksiä, mikä lisäsi kansainvälisten rahastojen välityksellä tapahtuvan EU:n rahoituksen avoimuutta. Kehityspankkien, Euroopan investointipankin ja YK:n kautta toimitetusta komission tuesta on myös julkaistu hiljattain kaksi kattavaa arviointiraporttia. Arviointiyksikkö⁽⁵⁾ teetti raportit ulkoisilla konsulteilla; tavoitteena oli arvioida näiden tuen kanavointitapojen avulla saatavaa lisäarvoa.

⁽⁵⁾ EuropeAidin, kehitysyhteistyön pääosaston ja ulkosuhteiden pääosaston yhteinen arviointiyksikkö.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

8.44. Vuonna 2008 komissio laati viestintää ja näkyvyyttä koskevan käsikirjan. Se teki myös viestintää, näkyvyyttä ja raportointia koskevia sopimuksia YK:n ja Maailmanpankin kanssa vuonna 2006.

8.45. Komissio toteutti toimenpiteitä, joiden tavoitteena on panna täytäntöön suurin osa MEDA II -ohjelmaa koskevan väliarvioinnin suosituksista. Lopullinen arviointiraportti oli määrä julkaista vuoden 2008 puoliväliin mennessä, mutta se valmistuu vasta vuoden 2009 lopulla.

Päätelmät ja suositukset

8.46. Komissio on toteuttanut toimia, jotka ovat suurelta osin kertomuksen suositusten mukaisia. Komissio:

- toteutti tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistettiin, että siirtyminen uusiin maakohtaisiin ohjelmiin tapahtuu kitkatomasti
- ei laatinut laadullisesti tyydyttäviä strategisia tavoitteita ja indikaattoreita kaikkien strategisten ohjelma-asiakirjojen yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin suosittaakin edelleen, että komissio määrittäisi strategiset tavoitteet ja asianmukaiset tulosindikaattorit, joiden avulla on mahdollista arvioida tehokkaasti koko ajanjaksolle ulottuvien EU:n toimien vaikutuksia
- kohdisti tukensa rajoitetulle määrälle tuettavia aloja; tuettavat alat oli määritetty toimintasuunnitelmien ja yksittäisten edunsaajamaiden tarvearviointien perusteella
- pyrki edelleen soveltamaan ohjelmien ja hankkeiden suunnitteluun ja hallinnointiin parhaita käytäntöjä. Komissio on kuitenkin myöhässä MEDA-ohjelman loppuarvioinnin laadinnassa; raportin suositukset olisivat voineet olla hyödyllisiä eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden väliin täytäntöönpanon alkuvaiheessa.

8.45. Ks. vastaus kohtaan 8.46.

8.46.

— ENPI-asetuksen mukaan perus- ja tulosindikaattorit määritellään myöhemmässä vaiheessa sitten, kun laaditaan vuotuisia toimintasuunnitelmia. Indikaattorit laaditaan nimenomaan ohjelman suunnittelun yhteydessä, jolloin niistä tulee tavallisesti tarkoituksenmukaisempia ja tarkkarajaisempia. Maakohtaisten strategia-asiakirjojen tavoitteena on antaa yleiskuva kyseisen maan tilanteesta ja esitellä sen ensisijaiset strategiset toiminta-alueet, jotta voitaisiin vastata kunkin maan keskeisiin haasteisiin.

— Väliarviointiraportti valmistui vasta heinäkuussa 2005. Koska MEDA-ohjelman uusia rahoituspäätöksiä tehtiin edelleen vuoden 2006 aikana ja koska monien näihin päätöksiin liittyvien toimien täytäntöönpano oli yhä kesken vuonna 2008 ja 2009, loppuarviointia päätettiin lykätä vuodella eteenpäin. Raportin on nyt määrä valmistua vuoden 2009 päättämisen yhteydessä.

OSA 2: YLEISARVIO VALVONTAJÄRJESTELMISTÄ

2.1 — Valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä		Keskeinen sisäisen valvonnan menettely (komission yksiköt)				Kansallisten hallintoelinten keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt	Yleisarvio
		Sopimusten ja maksujen ennakotarkastukset	Hallinnointi ja valvonta	Ulkoiset tarkastukset/lopputarkastukset	Sisäiset tarkastukset		
EuropeAid ⁽¹⁾	Keskushallinto					e.t.	
	Lähetystöt						
Ulkosuhteiden pääosasto						e.t.	
				⁽²⁾			
Laajentumisasioiden pääosasto							
Humanitaarisen avun pääosasto						e.t.	

Yleisarvio	2008	2007

Värikoodien merkitys:

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e.t.	Ei tietoa: ei sovellettavissa tai ei arvioitu

⁽¹⁾ Arviointi vastaa EKR-kertomuksessa julkaistua.⁽²⁾ Jälkitarkastukset.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Ulkosuhteet ja kehitysyhteistyö			
<i>Talousarviotuen maksut</i>			
Talousarviotukea voidaan myöntää, jos kumppani- maan julkisten menojen hallinnointi on riittävän avointa, luotettavaa ja tehokasta ja maa on mää- ritelty selkeästi alakohtaiset tai makrotaloudelliset politiikat, jotka sen tärkeimmät avunantajajat, tilan- teen mukaan myös kansainväliset rahoituslaitokset, ovat hyväksyneet. Komissio laati tämän perusteella erilliset suuntaviivat, joissa määritetään varojen maksamisen ehdot; seuraavat erät suoritetaan, jos tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty tyydyttä- västi. Saavutetun edistyksen mittaamiseen käytetyt tulosindikaattorit eivät kuitenkaan olleet kaikissa tutkituissa tapauksissa aikaan sidottuja, selkeitä, yk- siselitteisiä ja realistisia. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 8.14)	Käyttöön on otettu tulosindikaattorit, joiden yh- teydessä painotetaan aiempaa enemmän tuotoksia ja tuloksia.	Tältä osin on jo mahdollista arvioida toimien tu- loksia.	Komissio myöntää, että talousarviotukitoimissa käytettä- vien indikaattorien suunnittelua ja mittaamista on tar- peen tarkentaa. Yleistä talousarviotukea koskevia suun- taviivoja tarkistetaan parhaillaan tukikelpoisuusehtojen ja erityisten tulosindikaattorien suunnittelun ja arvioin- nin parantamiseksi, jotta saavutettaisiin nykyistä tiu- kempi, tulossuuntautunut lähestymistapa käyttämällä tulosindikaattorien yhteydessä prosessi- ja tuotosindi- kaattoreita.
<i>Ulkoisten tarkastusten järjestelmä</i>			
EuropeAid teettää riskianalyysin perusteella hank- keiden lisätarkastuksia, joiden tavoitteena on lisä- varmuuden saaminen. Toistaiseksi ei ole kuiten- kaan laadittu kattavia menettelyjä, joiden avulla tar- kastuksista saataisiin suurin mahdollinen hyöty. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 8.25)	Vuotuisen tarkastussuunnitelman toteuttamista seurataan tiiviimmin, ja tarkastustuloksia hyödyn- netään aiempaa paremmin.	Käyttöön otetut toimenpiteet eivät ole vielä olleet täysin vaikuttavia, joten tältä osin ovat toimet vielä tarpeen.	Komissio suunnittelee CRIS-järjestelmään parannuksia, jotka tehostavat tilintarkastustietojen analysointia.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Laaientumisasiat			
<i>Laaientettu hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä (EDIS)</i>			
Bulgariassa kuitenkin havaittiin, että EDIS-järjestelmän valtuuksien myöntämisestä huolimatta (lähetystä ei siis suorittanut ennakkotarkastusta) järjestelmiin liittyi huomattavia puutteita. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 8.12)	On laadittu toimintasuunnitelma, jonka avulla on määrä varmistaa, että parannusta tapahtuu. Maksujen suorittaminen kahdelle täytäntöönpanovirastolle lakkautettiin helmikuussa 2008, ja niiltä poistettiin valtuudet heinäkuussa 2008.	Toteutetuista toimista huolimatta perustavanlaatuiset puutteet, jotka johtivat maksujen lakkauttamiseen ja EDIS-valtuuksien poistamiseen, ovat yhä olemassa.	<i>Tilanne on paranemassa. Vaikka järjestelmään mahdollisesti jäisikin joitakin puutteita, sääntöjenvastaisten sopimusten tekeminen ei enää ole mahdollista, koska Phare-määrärahoista ei enää tehdä sopimuksia.</i>
Jälkitarkastukset			
Tarkastusmetodologiaa muutettiin, joten kertomusten määrä oli poikkeuksellisen suuri vuonna 2007, eikä osaan kertomuksista ole kohdistettu oikea-aikaista seurantaa. Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 8.26)	Komissio pyrki tehokkaasti seuraamaan ja käsittelemään tarkastuskertomuksia.	Asiakirjojen käsittelyssä on tapahtunut huomattavaa edistystä.	<i>Vuonna 2008 käsiteltiin 133 kertomusta, joista 89 voitiin hyväksyä, ja vuoden 2009 viiden ensimmäisen kuukauden aikana puolestaan käsiteltiin 71 kertomusta, joista 44 oli vuonna 2008 hyväksymättä jääneitä, ja näistä kertomuksista 38 hyväksyttiin.</i>
Humanitaarinen apu			
<i>Ulkoiset tarkastukset</i>			
Vuonna 2007 humanitaarisen avun pääosasto 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. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 8.27)	Komissio lisäsi paikan päällä toimitettavien tarkastusten määrää jo vuonna 2007.	Tilintarkastustuomioistuin panee merkille toimet, joiden tavoitteena on lisätä paikan päällä toimitettavia hanketarkastuksia.	<i>Menojen tosiasiallisuutta valvotaan jatkuvasti teknisten avustajien suorittaman hankeseurannan, paikalla toimitettavien tarkastusten, komission henkilöstön tarkastuskäyntien sekä kumppanien toimittamien edistystä ja rahoitusta koskevien kertomusten avulla. Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti humanitaarisen avun pääosasto (ECHO) on korjannut päätoimipaikassa ja paikalla toimitettavien tarkastusten määrien suhdetta, jotta se olisi mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas.</i>

YHDEKSÄS LUKU

Koulutus ja kansalaisuus

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	9.1–9.7
Koulutuksen ja kansalaisuuden toimintaloikon erityisominaisuudet	9.1–9.4
Tarkastuksen sisältö	9.5–9.7
Ennakkomaksuja koskeva tarkastus	9.6–9.7
Toimien laillisuus ja asianmukaisuus	9.8–9.11
Järjestelmien vaikuttavuus	9.12–9.30
Toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät järjestelmät	9.12–9.30
Elinikäisen oppimisen ohjelmaan liittyvät järjestelmät	9.13–9.25
Koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa toimitetut jälkitarkastukset	9.26
Ulkorajarahasto	9.27–9.29
Viestinnän pääosasto	9.30
Päätelmät ja suositukset	9.31–9.34

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

Koulutuksen ja kansalaisuuden toimintaloikon erityisominaisuudet

9.1. Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio koulutuksen ja kansalaisuuden toimintaloikoryhmästä. Ryhmä kattaa seuraavat toimintaloikat: 15 – koulutus ja kulttuuri, 16 – viestintä ja 18 – vapaus, oikeus ja turvallisuus. Yksityiskohtaisia tietoja toiminnasta, varainhoitovuoden menoista ja hallinnointitavoista esitetään **taulukossa 9.1**.

Taulukko 9.1 — Koulutus ja kansalaisuus: vuoden 2008 maksut toimintaloikoittain

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut vuonna 2008	Talousarviohallintotapa		
15	Koulutus ja kulttuuri	Hallintomenot (1)	111	keskitetty suora		
		Elinikäinen oppiminen, mukaan lukien monikielisyys	1 060	keskitetty välillinen		
		Kulttuuriyhteistyön kehittäminen Euroopassa	48	keskitetty välillinen		
		Nuoriso- ja urheilualan yhteistyön edistäminen	134	keskitetty välillinen		
		Euroopan kansalaisuuden edistäminen	24	keskitetty välillinen		
			1 378			
16	Viestintä	Hallintomenot (1)	104	keskitetty suora		
		Viestintä ja tiedotusvälineet	25	keskitetty suora		
		Paikallistason viestintä	35	keskitetty suora		
		Analyysi- ja viestintävälineet	23	keskitetty suora		
			186			
18	Vapaus, oikeus ja turvallisuus	Hallintomenot (1)	58	keskitetty suora		
		Solidaarisuus – Ulkorajat, viisumipolitiikka ja henkilöiden vapaa liikkuvuus	189	yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa / keskitetty välillinen		
		Maahanmuuttovirrat – Yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka	80	yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa		
		Perusoikeudet ja kansalaisuus	26	suora		
		Turvallisuus ja vapauksien suojelu	28	suora		
		Siviili- ja rikosoikeus	42	suora		
		Huumetorjunta ja -tiedotus	15	suora		
		Toimintastrategia ja koordinointi	7	suora		
					445	
					445	
Hallintomenot yhteensä			274			
Toimintamenot yhteensä			1 735			
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			2 009			
Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä			2 323			

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

9.2. Kyseisen alan kolmea talousarvion osastoa hallinnoidaan lähes yksinomaan seuraavissa kolmessa komission pääosastossa: budjettikohtaa 15 koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa, budjettikohtaa 16 viestinnän pääosastossa ja budjettikohtaa 18 oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosastossa. Suurimpaan osaan tämän alan menoista sovelletaan välillistä keskitettyä hallinnointia tai niitä hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Monivuotisia ohjelmia toteutettavien toimien täytäntöönpano on siirretty koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastolle, kansallisille virastoille ⁽¹⁾ tai vastaaville hallintoyksiköille jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset organisaatiot jakavat avustukset yksityisten ja julkisten edunsaajien toteuttamille hankkeille tai toimenpiteille ja tekevät avustussopimukset. Avustukset maksetaan yleensä erinä kohdissa 9.6 ja 9.7 kuvatulla tavalla.

9.3. Ohjelmat pantiin täytäntöön uuden rahoituskehyksen (2007–2013) puitteissa ja uutta oli myös sisäisen valvonnan rakenteen muutos, joka lisäsi jäsenvaltioiden vastuuta. Esimerkiksi elinikäisen oppimisen ohjelmaa koskevien sopimusten tekeminen edellyttää, että kansalliset viranomaiset (ks. kohta 9.13) antavat ennakkotarkastuslausuman menojen hallinnoinnista jäsenvaltiossaan. Viranomaisen on joka vuosi annettava jälkikäteen tarkastuslausuma varainkäytön asianmukaisuudesta ja käyttöön otettujen järjestelmien ja valvontamenettelyjen luotettavuudesta ⁽²⁾.

9.3. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on mukauttanut valvontajärjestelmänsä yhtenäisen tarkastusmallin perusteella. Valvontajärjestelmään sisältyy:

- a) kansallisten viranomaisten ohjelmakauden 2007–2013 alussa antamien ennakkotarkastuslausumien arviointi,
- b) järjestelmien seuranta ja tarkastuskäynnit paikan päällä;
- c) vuotuisen jälkitarkastuslausuman arviointi;
- d) tilintarkastus;
- e) kansallisten virastojen ja viranomaisten kouluttaminen;
- f) jatkuva tiedonvälitys ja viestintä sidosryhmien kanssa;
- g) yhteiset ja säännöllisesti päivitetty menettelyt.

Vuosittaisen jälkitarkastuslausuman arviointi oli uusi osa valvontaa vuonna 2008.

⁽¹⁾ Kyseiset kansalliset virastot ovat tehneet sopimuksen komission kanssa.

⁽²⁾ Komission päätös, tehty 26 päivänä huhtikuuta 2007, jäsenvaltioiden, komission ja kansallisten virastojen vastuualueista elinikäisen oppimisen toimintaohjelman (2007–2013) täytäntöönpanossa, K(2007) 1807 lopull., 7 artiklan 3 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

9.4. Koulutuksen ja kansalaisuuden alojen EU-tuelle on luonteenomaista 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. Joitakin ohjelmia, toisin sanoen ulko-
rajarahastoa, kotouttamisrahastoa, palauttamisrahastoa ja Euroopan pakolaisrahastoa, komissio hallinnoi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

Tarkastuksen sisältö

9.5. Erityisarvio perustuu:

- a) 150 maksua sisältävän, edustavan tilastollisen otoksen ta-
pahtumatarkastukseen (ks. **taulukko 9.2**)
- b) kuuden jäsenvaltion sekä kansallisten viranomaisten ja kansallisten virastojen ⁽³⁾ elinikäisen oppimiseen ohjelmaan soveltamien valvontajärjestelmien testaamiseen ja arviointiin
- c) sellaisten komission suorittamien tarkastusten arviointiin, jotka koskivat kansallisten viranomaisten elinikäisen oppimisen ohjelmasta antamia vuotuisia tarkastuslausumia varainhoitovuodelta 2007 (jälkitarkastuksia)
- d) ulkorajarahaston valvontajärjestelmien toiminnan arviointiin
- e) tilintarkastustuomioistuimen viimeisimmissä tarkastuslausumissaan esittämien keskeisten huomautusten seurantaan (ks. **liite 9.2**).

⁽³⁾ Asianomaiset kuusi kansallista virastoa ovat EPOS vzw – Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking – Agentschap (Belgia), DAAD – Deutscher Akademischer Austauschdienst (Saksa), FRSE – Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji (Puola), OAPEE – Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos (Espanja), Léargas (Irlanti) ja ISFOL – Istituto per lo Sviluppo della Formazione e dell'Orientamento Professionale dei Lavoratori (Italia).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ennakkomaksuja koskeva tarkastus

9.6. Varainhoitovuodelle 2008 tehdyn menomallin mukaisesti tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukseen poimima maksuosot sisälsi 129 tapahtumaa, joiden kohdalla maksuehdot olivat suurimmalta osin tavanomaiset. Kyse oli pääasiassa ennakkomaksuista EU:n virastoille ja kansallisille virastoille, ja mukana oli myös pieni määrä kyseisten organisaatioiden toimintamenojen kattamiseksi neljännesvuosittain suoritettavia maksuosuuksia. Maksut suoritetaan sopimuksen allekirjoittamisen tai työohjelman hyväksymisen jälkeen. Toisten ja kolmansien ennakkomaksuerien kohdalla maksut suoritetaan yleensä sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt maksatettaviksi 70 prosenttia ennakkoon maksetuista varoista. Ennakkomaksuja maksetaan yleensä sallitun enimmäismäärän verran. Maksuehtoja on vähän, joten virheriski on erittäin pieni.

9.7. Kansalliset virastot tekevät avustussopimukset toimintaan osallistuvien organisaatioiden (*) kanssa ja käyttävät komissiolta saamansa ennakkomaksut kyseisille organisaatioille suoritettaviin ennakkomaksuihin, joiden osuus on 80–100 prosenttia ohjelmatyypistä riippuen. Hankkeet saatetaan päätökseen viimeistään kahden vuoden kuluessa, minkä jälkeen laaditaan lopulliset kertomukset ja virasto ja edunsaajat päättävät menettelyt. Kun tietyn vuoden kaikki kyseiseen työohjelmaan liittyvät hankkeet on päätetty, virasto antaa konsolidoidun lopullisen kertomuksen komissiolle, joka tämän jälkeen määrittää loppumaksun summan ja maksaa sen. Edunsaajien ja viraston välisiin menettelyjen päättötoimiin liittyvän riskin oletetaan olevan ennakkomaksuihin liittyvää riskiä suurempi, koska siihen liittyy tällä alalla tavanomaisesti esiintyviä ilmoitettujen menojen tukikelpoisuutta ja tosiasiallisuutta koskevia riskitekijöitä. Päättötoimet on kuitenkin mahdollista tarkastaa vasta sen jälkeen kun ne on toteutettu; tällöin ensimmäisten ennakkomaksujen suorittamisesta on kulunut monta vuotta.

TOIMIEN LAILLISUUS JA ASIANMUKAISUUS

9.8. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että toimintalohkokoryhmän toimissa virhetaso ei kokonaisuutena tarkasteltuna ole olennainen. Tarkastetuissa väli- ja loppumaksuissa virhetaso oli sitä vastoin olennainen.

9.7. Myös komissio pitää loppumaksuihin liittyviä riskejä suurempina. Komission tarkastus- ja valvontatoimet ovatkin laaja-alaisempia tässä vaiheessa näiden riskien pienentämiseksi.

Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on ottanut vuosia 2007–2013 koskevien uusien ohjelmien laatimisessa huomioon tilintarkastustuomioistuimen aiempien vuosien suositukset, joissa kehoitetaan yksinkertaistamaan sääntöjä ja maksamaan tuki mahdollisuuksien mukaan kertasuorituksena. Tämän pitäisi pienentää loppumaksuihin liittyvää riskiä.

9.8. Komissio on ilahtunut tilintarkastustuomioistuimen havainnosta, jonka mukaan koulutus ja kansalaisuus toimintalohkokoryhmän maksuissa vuonna 2008 ei ole olennaisia virheitä. Tämä on tuntuva edistystä edellisvuoteen verrattuna.

Komissio kiinnittää huomiota siihen, että tilintarkastustuomioistuin on todennut väli- ja loppumaksuissa olevan kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Yhteensä 21:stä maksusta neljässä oli virhe (ks. vastaus kohtaan 9.9).

(*) Toimintaan osallistuvat organisaatiot ovat yleensä yliopistoja, kouluja tai korkeakouluja, jotka hallinnoivat maksuja edunsaajille, joita ovat esimerkiksi opiskelijat tai opettajat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.9. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteensä 150 tapahtumaa kattavan otoksen sisältämistä 21 loppu- ja välimaksusta ⁽⁵⁾ kuuden kohdalla virhetaso oli sääntöjenmukaisuuden osalta merkittävä. Neljässä maksussa esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, neljässä maksussa esiintyi muita kuin kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä ja kahdessa maksussa esiintyi näitä molempia virhetyppejä. **Taulukosta 9.2** käy ilmi, miten virheet jakautuivat maksutyypeittäin ja toimintaloikoittain.

9.10. Tarkastetuista 129 ennakkomaksusta ⁽⁶⁾ yhdeksässä esiintyi huomattava, muu kuin kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe. Virheet liittyivät oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston ja koulutuksen ja kulttuurin pääosaston virastoille suorittamiin ennakkomaksuihin ja johtuivat seuraavista syistä: maksusitoumus tehtiin ennen tarvittavan rahoituspäätöksen tekemistä tai kassaennusteet eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia.

KOMISSION VASTAUKSET

9.9. Komissio ryhtyy jatkotoimiin tilintarkastustuomioistuinten havaitsemien virheiden osalta, ja perusteettomasti maksetut varat peritään tarvittaessa takaisin.

Koulutuksen ja kulttuurin pääosastoa koskevat virheet liittyvät edellisen oikeuskehyksen puitteissa toteutettuihin pienempiin toimiin. Uudella ohjelmasuunnittelulla kaudeksi 2007–2013, yksinkertaistetuilla säännöillä ja kertasuoritukseen perustuvan rahoituksen laajamittaisella käytöllä on tarkoitus pienentää loppumaksuihin liittyviä riskejä.

9.10. Komissio haluaisi korostaa, että tarvittavat rahoituspäätökset tehtiin, vaikkakin muodollisesti myöhässä (kuusi päivää oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston tapauksessa). Komissio oli tietoinen virastojen kassa- ja budjettitarpeista kyseisenä ajankohtana.

Jotta voitaisiin välttää tämältyypiset muut kuin kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet, komission rahoituspäätökset tehdään nyt hyvissä ajoin etukäteen ja kassaennusteita edellytetään kaikissa maksuissa virastoille (esim. aiesopimuksessa).

Taulukko 9.2 — Otoksen rakenne, tarkastettujen tapahtumien lukumäärä (Virheitä sisältävien tapahtumien määrä suluissa)

Maksutyyppi (*)	Toiminta-ala			
	15 Koulutus ja kulttuuri	16 Viestintä	18 Vapaus, oikeus ja turvallisuus	Yhteensä
Loppu-/välimaksut	10 (3)	6 (1)	5 (2)	21 (6)
Ennakkomaksut	100 (5)	0 (0)	29 (4)	129 (9)
Yhteensä	110 (8)	6 (1)	34 (6)	150 (15)

(*) Kansallisille toimistoille tarkoitettuja hallinnollisia maksuosuuksia koskevat neljä välimaksua on luokiteltu ennakkomaksuiksi maksuehtojen samankaltaisuuden vuoksi.

⁽⁵⁾ Tähän eivät sisälly "välimaksuiksi" luokitellut neljä maksua, joissa oli kyse viraston hallintomenoihin tarkoitetuista rahoitusosuuksista ja joiden ehtona on virastoille maksettavien ennakkomaksujen tapaan ainoastaan avustussopimuksen allekirjoittaminen.

⁽⁶⁾ Määrään sisältyy neljä välimaksua (ks. kohta 9.9).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

9.11. Kuten edellä olevasta **taulukosta 9.2** käy ilmi, väli- ja loppumaksuissa esiintyy suhteellisesti enemmän virheitä kuin ennakkomaksuissa. Väli- ja loppumaksuissa esiintyi esimerkiksi seuraavanlaisia virheitä:

- a) ilmoitettiin kuluja, jotka eivät olleet aiheutuneet avustus-sopimuksen kattamina aikoina (tukikelpoisuus)
- b) palautettava arvonlisävero ilmoitettiin menoina (tukikelpoisuus)
- c) avustusten myöntämistä edeltävään valintaprosessiin liittyvä dokumentaatio puuttui (tosiasiallisuus)
- d) todentava aineisto ei riittänyt ilmoitettujen menojen perusteeksi (tosiasiallisuus).

9.11. Komissio toteuttaa huolellisesti jatkotoimia kaikkien tilintarkastustuomioistuimen havaintojen perusteella. Asianmukaisissa tapauksissa takaisinperintämenettely on jo käynnistetty tai käynnistetään. Korjauksia on tehty myös kauden 2007–2013 uuden sukupolven ohjelmiin, jotta loppumaksuihin liittyviä riskejä voidaan pienentää (ks. myös vastaus kohtaan 9.9).

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

Toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät järjestelmät

9.12. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti eri pääosastoissa yhteensä kolme yksittäistä valvontajärjestelmää, jotka liittyivät koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa tehtäviin jälkitarkastukseen, elinikäisen oppimisen ohjelmaan ja ulkorajarahastoon.

Elinikäisen oppimisen ohjelmaan liittyvät järjestelmät

9.13. Elinikäisen oppimisen ohjelmaa ja nuorisotoimintaohjelmaa toteuttaa ja hallinnoi osallistujamaissa keskitetyn välillisen hallinnon kautta 63 kansallista virastoa, joilla on kansallisten viranomaisten hyväksyntä ja joita kansalliset viranomaiset myös valvovat. Kansalliset virastot toimivat lähellä lopullisia edunsaajia, ja siksi niiden vastuulle on annettu alalla avustuksina maksettavien lukuisten mutta suhteellisen pienten määrien hallinnointi. Kaiken kaikkiaan kansallisten virastojen hallinnoimien toimien osuus talousarvion osastosta 15 on noin 68 prosenttia. Muita koulutusalan ohjelmia, kuten Jean Monnet- ja Erasmus Mundus -ohjelmia sekä tiettyjä elinikäisen oppimisen ohjelman ja nuorisotoimintaohjelman osa-alueita hallinnoi koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

9.14. Elinikäisen oppimisen ohjelman valvontaympäristöön liittyvistä vastuualueista määrätään komission päätöksessä K(2007) 1807. Näitä ovat:

- a) kansallisten virastojen hallinnoima perustason valvonta mukaan luettuina lopullisten kertomusten analysointi, ilmoitettuja menoja koskevan todentavan aineiston asiakirjatarkastukset, toimintojen aikana toimitetut tarkastukset paikalla, toiminnan jälkeen toimitetut tarkastukset ja toistuvien edunsaajien, kuten yliopistojen, järjestelmätarkastukset; kansallisten virastojen on lähetettävä komissiolle ja kansallisille viranomaisille vuotuinen kertomus, jossa annetaan tietoja suoritetusta perustason valvonnasta
- b) kansalliset viranomaiset suorittavat ylemmän tason valvontaa, jonka tarkoituksena on antaa varmuus järjestelmien ja perustason valvonnan tehokkuudesta vuotuisen jälkitarkastuslausuman tueksi
- c) komission suorittama valvonta, joka pitää pääasiallisesti sisällään vuotuisen lausumien arvioinnin ja seurantakäynnit.

9.15. Varainhoitovuotta 2008 koskevan DAS-tarkastuksen yhteydessä tilintarkastustuomioistuin tarkasti järjestelmät kuudessa kansallisessa virastossa ja niitä valvovien kansallisten viranomaisten luona.

Perustason valvonta

9.16. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kansallisia virastoja koskevassa tarkastuksessaan, että komission kansallisille virastoille laatimassa oppaassa esitettyjä vaatimuksia noudatetaan yleisesti ottaen tarkasti. Kahdessa tapauksessa perusvalvonnan täytäntöönpanossa ilmeni kuitenkin ongelmia. Perusvalvonta on ehdottoman tärkeää yhteisön varojen laillisen ja asianmukaisen käytön kannalta erityisesti kun on kyse alasta, jolla on näin paljon tukea suoraan saavia edunsaajia. Joissakin tapauksissa ei ollut dokumentoitua näyttöä siitä, että analyysi tai asiakirjatarkastukset oli suoritettu, tai näyttöä siitä, että yliopistojen järjestelmät olisi tarkastettu, vaikka komissio vaati, että vuoden 2008 loppuun mennessä kyseisiä tarkastuksia on toimitettava tietty vähimmäismäärä. Tarkastuksessa havaittiin myös muita puutteita: poikkeuksia ei ollut rekisteröity, käteisvarojen hoidon yhteydessä ei varmistettu, että varoja olisi talletettu korkoa tuottaville tileille, ja vuotuiset kertomukset toimitettiin komissiolle myöhässä.

9.16. Komissio on ilahtunut tilintarkastustuomioistuimen havainnosta, jonka mukaan kansallisille virastoille laaditussa oppaassa esitettyjä vaatimuksia noudatetaan yleisesti ottaen tarkasti. Komissio pitää tätä vahvistuksena siitä, että monikanavainen valvontastrategia (ml. koulutusseminaarit ja jatkuva tiedonvälitys ja yhteydet kansallisiin virastoihin ja viranomaisiin) on tuottanut tulosta.

Yksi kansallisista virastoista ei pystynyt täyttämään yliopistoissa suoritettavia järjestelmätarkastuksia koskevaa vaatimusta, koska sillä ei ollut riittävästi henkilöstöä. Se kuitenkin täytti velvoitteensa vuoden 2009 alkupuoliskolla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ylemmän tason valvonta

9.17. Tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2007 koskevassa vuosikertomuksessa käsiteltiin kansallisten virastojen hallinto- ja valvontajärjestelmien laatua koskevia ennakkotarkastuslausumia, jotka kansallisten viranomaisten on annettava ennen ohjelmien täytäntöönpanon aloittamista. Ensimmäisenä täytäntöönpanovuonna 2007 ja sitä seuraavina vuosina kansallisten viranomaisten on annettava jälkitarkastuslausuma edellisenä vuonna toimeenpantujen rahoitusjärjestelmien ja menettelyjen luotettavuudesta, tilien moitteettomuudesta ja käyttöön otettujen valvontamenettelyjen perusteella saatavasta varmuudesta.

9.18. Komission päätöksen (K(2007) 1807) 8 artiklan 3 kohdassa määrätään, että "kansallisen viranomaisen on tätä tarkoitusta varten perustettava ylemmän tason valvontajärjestelmä, jonka tavoitteena on antaa kohtuulliset takeet järjestelmien ja perustason valvonnan tehokkuudesta. Se voi uskoa ylemmän tason valvonnan suorittamisen ulkopuoliselle tarkastuselimelle".

9.19. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että kansalliset viranomaiset sovelsivat laadultaan erilaisia lähestymistapoja saadakseen perustan ennako- ja jälkitarkastuslausumia varten. Eroja havaittiin myös siinä, minkä verran tietoja kyseiset viranomaiset ilmoittivat suorittamistaan menettelyistä. Ainoastaan kolmessa tapauksessa kuudesta kansallisesta viranomaisesta ylemmän tason valvonta toimi tyydyttävällä tavalla: joko ulkoiset toimeksisaajat tai kansallisen viranomaisen toimihenkilöt tarkastivat perusteellisesti, että kansallisten virastojen käyttöön ottamat järjestelmät ja perustason valvonta olivat komission ohjeiden mukaisia. Muiden kansallisten viranomaisten luona ylemmän tason valvonta puuttui, se ei ollut riittävää, sitä ei ollut dokumentoitu riittävän hyvin tai se oli annettu ulkopuolisen yrityksen tehtäväksi valvomatta kunnolla, että asianmukaiset valvontamenettelyt suoritettiin. Tästä seurasi, että kyseisten kansallisten viranomaisten lausumassa annetulle varmuudelle ei ollut olemassa perusteita.

9.20. Komissiolle lähetettiin ainoastaan kymmenen niistä varainhoitovuotta 2007 koskevasta 40 jälkitarkastuslausumasta, jotka oli määrä toimittaa 30. huhtikuuta 2008 olleeseen määräaikaan mennessä. Viipeet johtuivat osittain siitä, että kertomuksessa esitettäviä tietoja koskevat komission ohjeet olivat saatavilla vasta maaliskuussa 2008. Määräaikojen noudattaminen ei maaliskuuhun 2009 mennessä ollut kuitenkaan parantunut. Varainhoitovuotta 2008 koskevat jälkitarkastuslausumat oli toimitettava 30. huhtikuuta 2009 mennessä, mutta ainoastaan kuusi lausumaa saatiin ajoissa.

9.19. Kansallisten tilanteiden erojen vuoksi sääntelykehys ei edellyttä, että täysin samanlaista valvontajärjestelmää sovelletaan kaikkialla, vaan siinä annetaan vastuu yhteisten standardien mukaisten valvontatavoitteiden saavuttamisesta jäsenvaltioille.

Lausumista saatujen ensimmäisten kokemusten pohjalta komissio on kuitenkin tarkentanut kansallisten viranomaisten suorittamille tarkastuksille asetettuja tavoitteita suuntaviivoissa, jotka annettiin jäsenvaltioille helmikuussa 2008 ja joita päivitettiin maaliskuussa 2009.

Kansallisten viranomaisten on nyt kuvailtava yksityiskohtaisesti ylemmän tason valvontaa vuosittain annettavan tarkastuslausuman liitteessä 4.

9.20. Kaikki vuotta 2007 koskevat jälkitarkastuslausumat arvioitiin hyvissä ajoin vuonna 2008, jotta ne voitiin ottaa huomioon koulutuksen ja kulttuurin pääosaston tarkastuslausumassa.

Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston valvontajärjestelmässä varmuutta hankitaan vuoden aikana eri tekijöiden avulla, eikä ainoastaan silloin, kun kansallisten viranomaisten antamat tarkastuslausumat otetaan vastaan (ks. myös vastaus kohtaan 9.3).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.21. Kansallisille virastoille tarkoitetut ohjeet on laadittu hyvin sekä lainsäädännölliseltä kannalta ⁽⁷⁾, ⁽⁸⁾ että varsinkin elinikäisen oppimisen ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa oppaassa, jonka komissio on laatinut kansallisille virastoille. Näin ei kuitenkaan ole, kun on kyse kansallisista viranomaisista. Komissio on tosin antanut joitakin vastuualueita selventäviä ohjeita ⁽⁹⁾, mutta ei ole olemassa riittävän yksityiskohtaisia normatiivisia ohjeita, joissa kerrottaisiin, mitä menettelyitä viranomaisten on sovellettava.

Komission suorittama valvonta

9.22. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kauden 2007–2013 ennakkotarkastuslausumia koskevan arviointiprosessin ja vuotta 2007 koskevat jälkitarkastuslausumat. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että ennakko- ja jälkitarkastuslausumia koskevan menettelyn perusteella saatiin rajallinen varmuus kyseisten varainhoitovuosien menojen hallinnoinnin laadusta. Kuten viime vuonna raportoitiin, tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että järjestelmä voisi vastaisuudessa antaa riittävän perustan varmuudelle, jos sitä sovelletaan asianmukaisesti.

9.23. Komission arviointi perustui järjestelmiä ja valvontamenettelyjä koskevaan asiakirjatarkastukseen ja 11 maahan vuonna 2008 tehtyihin järjestelmiä koskeviin seurantakäynteihin. Komissio ei kuitenkaan tarkastanut kuin tietyissä tapauksissa vuotuisissa lausumissa mainittujen perustason ja ylemmän tason valvonnan sekä vuotuisissa kertomuksissa esitettyjen tietojen todenmukaisuuden ja laadun.

9.24. Komissio arvioi ennakko- ja jälkitarkastuslausumat ja kansallisten virastojen vuotuiset kertomukset ja teki seurantakäyntejä kansallisiin virastoihin ja kansallisten viranomaisten luokse ja laati saamiensa tulosten perusteella luettelon huomautuksista, jotka koskivat puutteita, jotka kansallisten virastojen ja kansallisten viranomaisten on korjattava. Vuonna 2008 elinikäisen oppimisen ohjelman kohdalla luovuttiin 169 varaumasta ja lisättiin 98 varaumaa, joten vuoden lopussa jäljellä oli 162 huomautusta. Komissio ei luokitellut yhtäkään niistä "kriittiseksi", mutta 62 niistä arvioitiin "erittäin merkittäviksi". Kyseisistä 162 huomautuksesta 110 koski valvontajärjestelmiä; näistä 94 koski kansallisia virastoja ja 16 kansallisia viranomaisia.

KOMISSION VASTAUKSET

9.21. Komissio on ilahtunut siitä, että kansallisille virastoille tarkoitetut ohjeet on tilintarkastustuomioistuimen mielestä laadittu hyvin. Komissio on samaa mieltä siitä, että yksinkertaisemman ja yhdenmukaisemman toimintalinjan kehittäminen kansallisten viranomaisten käyttöön on mahdollista, kun samalla otetaan huomioon eri jäsenvaltioiden tilanteiden erityispiirteet.

9.22. Ennakko- ja jälkitarkastuslausumat ovat uusi osa vahvistettua valvontajärjestelmää (ks. myös vastaukset kohtiin 9.3 ja 9.20).

9.23. Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston valvontastrategia on monivuotinen, riskilähtöinen ja prosessisuuntautunut. Kaikki vuosittaiset tarkastuslausumat arvioitiin määräjän puitteissa perusteellisen asiakirjatarkastuksen perusteella ja huomautuksia esitettiin tarvittaessa. Perustason ja ylemmän tason valvonnan suorittamistapaa ja laatua tarkastettiin järjestelmien seurantakäyntien yhteydessä, ja tarkastukset johtivat toisinaan huomautusten esittämiseen (ks. vastaus kohtaan 9.24).

9.24. Prosessisuuntautuneessa valvontastrategiassa huomautuksista voidaan luopua tai niitä voidaan esittää lisää vuoden aikana. Tämä osoittaa, että valvontatyötä tehdään jatkuvasti ja huomautuksia seurataan järjestelmällisesti.

Vuoden 2008 lopussa kansallista virastoa kohden oli vielä jäljellä keskimäärin noin neljä huomautusta.

Useimmat "erittäin merkittävistä" huomautuksista liittyvät perustason tarkastuksiin, joita on tarkoitus toteuttaa hajautettuja hankkeita koskevien sopimusten voimassaolon päättymiseen, jotta kansallisten virastojen tietoisuutta asiasta saadaan lisättyä.

⁽⁷⁾ K(2007) 1807 lopullinen.

⁽⁸⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1720/2006/EY, tehty 15 päivänä marraskuuta 2006, elinikäisen oppimisen toimintaohjelman perustamisesta (EUVL L 327, 24.11.2006, s. 45).

⁽⁹⁾ Lifelong Learning and Youth in Action programmes 2007-2013, Yearly Declaration of Assurance 2008, Guidelines for National Authorities, Bryssel, 2.3.2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

9.25. Edellä mainituissa huomautuksissa yksilöidyt sisäisen valvonnan järjestelmissä havaitut puutteet ovat riski lopullisille edunsaajille suoritettujen maksujen ja kansallisille virastoille suoritettavien maksujen sääntöjenmukaisuuden kannalta. Huomautusten jälkeisen seurannan on oltava jatkuvaa ja sen osana on tehtävä aiempaa perusteellisempia seurantakäyntejä ja komission on valvottava tarkasti vuotuista jälkitarkastuslausumamenettelyä, jotta tulevana vuosina saadaan varmuus siitä, että kansalliset virastot täyttävät menojen hallinnointia ja valvontaa koskevat vaatimukset.

Koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa toimitetut jälkitarkastukset

9.26. Vuotta 2008 koskevassa koulutuksen ja kulttuurin pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa kerrotaan, että yksityinen tilintarkastusyritys toimitti komission puolesta hankkeita koskevat tilintarkastukset, joiden tulokset osoittavat, että elinikäisen oppimisen ohjelmiin liittyvissä tarkastetuissa sopimuksissa keskimääräinen virhetaso oli 0,01 prosenttia. Virhetaso olisi kuitenkin paljon korkeampi, jos se laskettaisiin vuoden aikana päätettyjen hankkeiden perusteella. Lisäksi tarkastukset eivät kata kaikkia tukikelpoisuusperusteita, koska ne useimmiten toimitettiin kansallisissa virastoissa, jotka eivät yleensä saa kaikkia todentavia asiakirjoja.

Ulkorajarahasto

9.27. Kaudelle 2007/2008–2013 tarkoitettu yhteisvastuuta ja muuttovirtojen hallintaa koskeva puiteohjelma vastaa noin 50:tä prosenttia oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston menoista, ja sitä toteutetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Kyse on neljästä rahoitusvälineestä⁽¹⁰⁾, joista suurin on ulkorajarahasto. Ulkorajarahaston osuus ohjelman menoista on yli 50 prosenttia.

9.28. Vaikka ulkorajarahasto perustettiin 1. tammikuuta 2007 alkavaksi kaudeksi, sen oikeusperusta hyväksyttiin vasta 23. toukokuuta 2007 ja soveltamissäännöt 5. maaliskuuta 2008. Lisäksi tietyt jäsenvaltiot toimittivat hallinto- ja valvontajärjestelmäkuvausten alustavat versiot sekä ohjelma-asiakirjat huomattavalla viipeellä, tai niiden laatu ei ollut riittävän hyvä. Tämän vuoksi komissio ei voinut suorittaa ensimmäisiä ennakkomaksuja jäsenvaltioille kuin vasta vuoden 2008 viimeisinä kuukausina.

9.25. Vuoden 2009 tarkastussuunnitelmassa lisätään seuranta-käyntejä, joissa keskitytään jäsenvaltioiden hallinnointimenettelyjen olemassaoloon ja toteuttamiseen sekä tarkastuksiin.

9.26. Komission vuosittainen toimintakertomus kattaa koko vuoden rahoitustapahtumat, ja näin ollen siinä myös analysoidaan kyseisen vuoden aikana suoritettuja maksuja (niin ennakko- kuin loppumaksujakin). Komissio aikoo tarkastella uudelleen vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetyn virhetason laskemistapaa.

Koska edunsaajat saavat yleensä pieniä avustuksia, oikea tasapaino valvontakertojen määrän ja niiden kustannusten välillä on otettava huomioon.

⁽¹⁰⁾ Kyseiset neljä välinettä ovat ulkorajarahasto, kotouttamisrahasto, palauttamisrahasto ja Euroopan pakolaisrahasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

9.29. Varainhoitovuotta 2008 koskevan DAS-tarkastuksen yhteydessä tilintarkastustuomioistuimien tarkasti ainoastaan jäsenvaltioiden toimittamat ulkorajarahastoa koskevat hallinto- ja valvontajärjestelmäkuvaukset, jotka oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto oli arvioinut. Arvioinnissa ei havaittu merkittäviä puutteita, mutta hallinto- ja valvontajärjestelmäkuvauksen todellista vaikuttavuutta voidaan arvioida vasta siten, kun kyseiset järjestelmät ovat toiminnassa.

Viestinnän pääosasto

9.30. Tilintarkastustuomioistuimien tarkasti viestinnän pääosaston varainhoitovuotta 2008 koskevan vuotuisen toimintakertomuksen, josta kävi ilmi (ks. myös **liite 9.2**), että pääosaston ylempien tason ennakkotarkastuksissa oli havaittu 0,05 prosentin virhetaso. Tämä voisi merkitä, että säännöllisesti toimittavat ennakkotarkastukset ovat parantuneet viime vuodesta.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

9.31. Tilintarkastustuomioistuimien toteaa tarkastustensa perusteella, että virhetaso ei ole olennainen koulutusta ja kansalaisuutta koskevan toimintalohtokoryhmän maksuissa 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä vuodelta. Tilintarkastustuomioistuimien testit osoittivat kuitenkin, että virhetaso oli olennainen väli- ja loppumaksuissa.

9.32. Tilintarkastustuomioistuimien toteaa, että koulutusta ja kansalaisuutta koskevan toimintalohtokoryhmän valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia, kun tarkoituksena on varmistaa maksujen laillisuus ja asianmukaisuus.

9.33. Kuten kohdassa 9.21 todetaan, kansallisille virastoille tarkoitetut ohjeet on hyvin laadittu ja niitä voidaan käyttää menettelykäsikirjana. Kansallisille viranomaisille ei kuitenkaan ole laadittu vastaavanlaisia ohjeita. On suositeltavaa, että komissio ottaa käyttöön tarkemmat ohjeet, joista käy ilmi, mitkä toimet on toteutettava.

9.31. Komissio on ilahtunut tilintarkastustuomioistuimien päätelmistä, joiden mukaan koulutus ja kansalaisuus toimintalohtokoryhmän maksuissa 31. joulukuuta 2008 päättyneellä kaudella ei ole olennaisia virheitä. Tämä on tuntuva edistystä edellisvuoteen verrattuna.

Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimien on havainnut kvantitatiivisesti ilmaistavia virheitä neljässä yhteensä 21 tutkitusta väli- ja loppumaksusta.

Komissio ryhtyy jatkotoimiin tilintarkastustuomioistuimien havaitsemien virheiden osalta, ja varat peritään tarvittaessa takaisin.

9.32. Kaudeksi 2007–2013 käyttöön otettu valvontajärjestelmä tarjoaa vakaan kehyksen. Vuonna 2008 koulutuksen ja kulttuurin pääosasto edistyi huomattavasti täytäntöönpanotoimissaan, kun se analysoi jälkitarkastuslausumia ja tehosti seurantakäytäntöään ja tarkastuksiaan.

9.33. Komissio on ilahtunut siitä, että kansallisille virastoille tarkoitetut ohjeet on tilintarkastustuomioistuimien mielestä laadittu hyvin. Komissio on samaa mieltä siitä, että yksinkertaisemman ja yhdenmukaisemman toimintalinjan kehittäminen kansallisten viranomaisten käyttöön on mahdollista, kun samalla otetaan huomioon kunkin jäsenvaltion tilanteen erityispiirteet.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.34. Kuten kohdissa 9.22–9.25 todetaan, tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kansallisten viranomaisten elinikäisen oppimisen ohjelmaan soveltama lausumamenettely ja sen perustana oleva valvontajärjestelmä voisivat vastaisuudessa antaa riittävän perustan varmuudelle. Parannusta on tapahtunut, mutta valvontajärjestelmien täytäntöönpano ei nykyisellään anna tyydyttävällä tavalla varmuutta siitä, että laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät virheet ehkäistään tai havaitaan ja korjataan. On täten suositeltavaa, että komissio sitoutuu valvomaan lähemmin vuotuista jälkitarkastuslausumaprosessia, tekee perusteellisempia seurantakäyntejä ja tarkastaa useammin suoraan, ovatko kuvatut valvontamenettelyt asianmukaisia ja pantu täysimääräisesti täytäntöön.

KOMISSION VASTAUKSET

9.34. Komissio on ilahtunut siitä, että tilintarkastustuomioistuin pitää käytössä olevaa valvontajärjestelmää riittävänä.

Komissio on samaa mieltä siitä, että vuotuisten jälkitarkastuslausumien tarkempi valvonta on tarpeen. Tämän vuoksi vuoden 2009 tarkastussuunnitelmassa lisätään seurantakäyntejä, joissa keskitytään jäsenvaltioiden hallinnointimenettelyjen olemassaoloon ja toteuttamiseen sekä tarkastuksiin.

LIITE 9.1

TAPAHTUMATARKASTUKSEN TULOKSET

OSA 1: OTANTAAN PERUSTUVAN TAPAHTUMATARKASTUKSEN PÄÄPIIRTEET

1.1 — Otoksen koko

Vuosi	Tarkastettujen tapahtumien lukumäärä
2008	150
2007	150

1.2 – Otoksen rakenne

Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus)	2008				2007
	15 Koulutus ja kulttuuri	16 Viestintä	18 Vapaus, oikeus ja turvallisuus	Yhteensä	
Loppu-/välimaksut	6,7	4,0	3,3	14,0	37
Ennakkomaksut	66,7	0,0	19,3	86,0	63
Yhteensä	73,3	4,0	22,7	100,0	100

1.3 — Virheiden esiintyvyys ja arvioitu vaikutus

Virheet	2008				2007
	15 Koulutus ja kulttuuri	16 Viestintä	18 Vapaus, oikeus ja turvallisuus	Yhteensä	
Virheitä sisältävien tapahtumien esiintyvyys	7 % {8}	17 % {1}	18 % {6}	10 % {15}	21 % {31}
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden esiintyvyys	18 % {2}	0 % {0}	25 % {2}	20 % {4}	26 % {10}
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden vaikutus: Todennäköisin virhetaso (*)	Alle 2 %			Alle 2 %	2–5 prosenttia

(*) Tilintarkastustuomioistuimen soveltamat kolme todennäköisintä virhetasoa: alle 2 prosenttia, 2–5 prosenttia ja yli 5 prosenttia.
Aaltosuluissa esitetyt luvut ilmaisevat tapahtumien määrän.

OSA 2: YLEISARVIO VALVONTAJÄRJESTELMISTÄ

2.1 — Valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Elinikäisen oppimisen ohjelmaan sovellettu järjestelmä	Kansallinen viranomainen	Kansallinen virasto	Komissio	Yleisarvio
Belgia (EPOS)				
Saksa (DAAD)				
Espanja (OAPEE)				
Irlanti (Léargas)				
Italia (ISFOL)				
Puola (FRSE)				

Yleisarvio	2008	2007
		e.t.

Värikoodien merkitys:

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e. t.	Ei tietoa; ei sovellettavissa tai ei arvioitu

AIEMPIEN DAS-HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Huomautus 1: Elinikäisen oppimisen ohjelman ennakkotarkastuslausumia koskevassa menettelyssä esiintyi puutteita			
Tilintarkastustuomioistuin pani merkille elinikäisen oppimisen ohjelman ennakkotarkastuslausumia koskevassa menettelyssä seuraavat puutteet, jotka vähentävät menettelyn arvoa osana valvontajärjestelmää: — Kansalliset viranomaiset sovelsivat erilaisia lähestymistapoja saadakseen perustan ennakkotarkastuslausumia varten. Eroja havaittiin myös siinä, minkä verran tietoja kyseiset viranomaiset ilmoittivat suorittamistaan menettelyistä. Tämän seurauksena komissio luotti lausumiin vaihtelevasti. — Komission arviointi perustui yksinomaan asiakirjatarkastukseen, joten se ei tarkastanut, toimivatko järjestelmät ja valvontamenettelyt tehokkaasti. — Komissio hyväksyi jäsenvaltioiden lausumat, mutta esitti niistä useita huomautuksia ja vaati puutteiden korjaamista vuoden 2007 loppuun mennessä. Komission ja kansallisten virastojen väliseen sopimussuhteeseen ei kuitenkaan sisällytetty varotoimenpidettä. Korjaavia toimia ei myöskään seurattu tarkasti, määräaikoja ei useinkaan noudatettu ja suuri määrä huomautuksia oli edelleen poistamatta vuoden 2007 loppuun mennessä. — 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. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 9.16 ja 9.17).	Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto toteaa, että ennakkotarkastuslausuman antaminen oli uusi vaatimus ja uusien ohjelmien alussa toteutettava "kertaluonteinen toimenpide". Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on sittemmin toteuttanut kyseisen puutteen korjaamiseksi seuraavat toimenpiteet: — Vuosittaisista lausumista laadittiin tarkemmat ohjeet ja kansallisten viranomaisten kanssa järjestettiin erityiskokouksia maaliskuussa ja marraskuussa 2008. — Toimitettiin enemmän tarkastuskäyntejä paikalla (tilintarkastukset mukaan luettuina; alettiin myös toteuttaa yleisvalvontaan liittyvää ohjelmaa). — Korjaavien toimien seurantaa on tehostettu luokittelumenetelmän avulla. — Luokittelun ja toteutettavien varotoimenpiteiden välille on luotu selvä yhteys.	— Komissio tosin laati joitakin ohjeita maaliskuussa 2009, mutta siitä huolimatta tilintarkastustuomioistuimen paikalla tekemillä tarkastuskäynneillä kävi ilmi, että kansalliset viranomaiset tulkitsevat edelleen eri tavoin sen, miten ylemmän tason valvonta tulisi toteuttaa. — Vuonna 2008 tehtiin tarkastuskäyntejä kansallisiin virastoihin tai tiettyjen kansallisten viranomaisten luokse 11 maassa. Tarkastuskäynnin kohteena olleissa maissaakaan komissio ei tarkastanut vuotuisissa lausumissa mainittujen perustason ja ylemmän tason valvontatoimien tosiasiallisuutta. — Komissio seuraa nykyään jatkuvasti kutakin jäsenvaltiota koskevia huomautuksia, mutta suuri määrä (162) elinikäisen oppimisen ohjelmaan liittyviä huomautuksia oli edelleen poistamatta vuoden 2008 lopussa.	Ohjeet annettiin jo helmikuussa 2008, ja niitä päivitettiin vuonna 2009. Valvontatavoitteet on asetettu, mutta kansalliset viranomaiset voivat itse valita niiden saavuttamistavan ja ottaa huomioon jäsenvaltion tilanteen erityispiirteet. Perustason ja ylemmän tason valvonnan suorittamistapaa ja laatua tarkastettiin järjestelmien seurantakäyntien yhteydessä, ja tarkastukset johtivat toisinaan muutusten esittämiseen. Prosessisuuntautuneessa valvontastrategiassa huomautuksista voidaan luopua tai niitä voidaan esittää lisää vuoden aikana. Tämä osoittaa, että valvontatyötä tehdään jatkuvasti ja huomautuksia seurataan järjestelmällisesti. Vuoden 2008 lopussa kansallista virastoa kohden oli vielä jäljellä keskimäärin noin neljä huomautusta.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Huomautus 2: Euroopan pakolaisrahaston toista vaihetta koskevat komission tarkastukset olivat osittain vaikuttavia			
Komission alustava arviointi Euroopan pakolaisrahaston toisessa vaiheessa sovelletuista valvontajärjestelmistä ei ollut täysin vaikuttava. Tilintarkastustuomioistuin teki seuraavat havainnot: jäsenvaltioiden toimittamissa hallinto- ja valvontamenettelyjen kuvauksissa oli puutteita, jäsenvaltioihin tehtiin vain vähän seurantakäyntejä eikä niissä noudatettu useinkaan 12 kuukauden sääntöä; jäsenvaltioiden edistymistä ei seurattu järjestelmällisesti. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 9.20 ja 9.21).	Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston varainhoitovuotta 2008 koskevan vuotuisen toimintakertomuksen mukaisesti vuonna 2008 tehtiin seurantakäynnit kyseisiin 14 jäsenvaltioon (eli valtioihin, joissa ei ennen ollut käyty). Tilanteesta saa seurantakäyntien päätelmien perusteella yleisesti ottaen selkeän ja tyydyttävän kuvan, vaikka joidenkin jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä on puutteita. Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto katsoo saaneensa seurantakäyntien perusteella kohtuullisen varmuuden neljässä tapauksessa, riittävän varmuuden seitsemässä tapauksessa ja rajallisen varmuuden kolmessa tapauksessa. Viimeksi mainituissa tapauksissa tämä johtui lähinnä siitä, että todentamismisviranomaisen ei ollut riippumaton, ja tämän vuoksi oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto pani täytäntöön asianmukaisen toimintasuunnitelman: kahdessa tapauksessa tehdään jälkitarkastus ja parhaillaan on käynnissä kontradiktorinen menettely, ja kolmas jäsenvaltio tarkistaa parhaillaan valvontajärjestelmäänsä oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston ohjeiden mukaisesti.	Ei merkillä pantavaa.	
Huomautus 3: Yhteisön menojen ennakkotarkastusjärjestelmä ei ole vaikuttava			
Komissio ei ollut havainnut ennakkotarkastuksissaan suurinta osaa viestinnän pääosaston menoissa olevista, tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä (seitsemää 12:sta). (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 9.22 ja 9.23).	Viestinnän pääosaston varainhoitovuotta 2008 koskevan vuotuisen toimintakertomuksen mukaisesti pääosasto käyttää tarkistuslistoja. Jotta listoja käytettäisiin yhdenmukaisemmin ja maksuja edeltävät tarkastukset paranisivat, edelleenvaltuutetuille tulojen ja menojen hyväksyjille, hallinto-päälliköille ja operatiivisissa tehtävissä toimivalle henkilökunnalle tarkoitettua koulutusta olisi lisättävä.	Viestinnän pääosasto käyttää toisen asteen ennakkotarkastuksia koskevaa järjestelmää, joka pohjautuu rahayksikköön perustuvaan otantaan. Viestinnän pääosaston varainhoitovuotta 2008 koskevan vuotuisen toimintakertomuksen mukaisesti vuonna 2008 toisen asteen ennakkotarkastus kohdistui viiteen prosenttiin toimista, joiden osuus toimien kokonaisarvosta on 43 prosenttia. Tarkastustulosten mukaan tarkastettujen toimien yleinen virhetaso on määrän osalta 9,4 prosenttia ja arvon osalta 0,05 prosenttia. Toisen asteen ennakkotarkastuksissa havaittu matala virhetaso (arvon osalta) tarkoittaa sitä, että "tavanomaiset" ennakkotarkastukset ovat parantuneet viime vuodesta.	<i>Taphtumien laadun parantamiseen tähtäävä toimintasuunnitelma on toteutettu ja koulutustilaisuuksia järjestetään.</i>

KYMMESEN LUKU

Talous- ja rahoitusasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Yleiskatsaus	10.1
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	10.2–10.31
Johdanto	10.2–10.11
Tarkastuksen sisältö	10.7–10.10
Pääasiallinen laillisuuden ja asianmukaisuuden vaarantava riski	10.11
Toimien laillisuus ja asianmukaisuus	10.12–10.14
Valvontajärjestelmien vaikuttavuus	10.15–10.26
Maksupyyntöjä koskevat asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset	10.17–10.21
Hankkeiden menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot	10.22–10.23
Jälkitarkastukset	10.24–10.26
Päätelmät ja suositukset	10.27–10.31
Päätelmät	10.27–10.28
Suositukset	10.29–10.31
Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoa koskevan tarkastuksen tulokset	10.32–10.36
Purettavaa Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä koskevan tarkastuksen tulokset	10.37–10.41
Aiempien huomautusten seuranta	10.42

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

YLEISKATSAUS

10.1. Vuosikertomuksen luku 10 koostuu neljästä osasta. Ensin käsitellään talous- ja rahoitusasioiden toimintalohkoryhmän tarkastuslausumaan liittyvää erityisarviota (ks. kohdat 10.2–10.31). Tämän jälkeen esitetään ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoon (ks. kohdat 10.32–10.36) ja purettavaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisöön (ks. kohdat 10.37–10.41) kohdistettujen toistuvien tarkastusten tulokset. Luku päättyy aiempien huomautusten seurantaan.

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Johdanto

10.2. Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio talous- ja rahoitusasioiden toimintalohkoryhmästä. Ryhmä kattaa seuraavat toimintalohkot: 01 – talous- ja rahoitusasiat, 02 – yritystoiminta, 03 – kilpailu, 12 – sisämarkkinat ja 20 – kauppa. Yksityiskohtaisia tietoja toiminnasta, varainhoitovuoden menoista ja talousarvion hallinnointitavasta esitetään **taulukossa 10.1**.

Taulukko 10.1 — Vuoden 2008 maksumäärärahat ja maksusitoumusmäärärahat

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut vuonna 2008	Talousarvion hallinnointitapa
1	Talous- ja rahoitusasiat	Hallintomenot ⁽¹⁾	59	Suora keskitetty
		Talous- ja rahaliitto	13	Suora keskitetty
		Kansainväliset talous- ja rahoitusasiat	42	Suora keskitetty
		Rahoitustoiminnot ja -välineet	172	Välillinen keskitetty tai yhteinen
			286	
2	Yritystoiminta	Hallintomenot ⁽¹⁾	110	Suora keskitetty
		Kilpailukyky, teollisuuspolitiikka, innovointi ja yrittäjyys	94	Suora keskitetty
		Tavaroiden sisämarkkinat ja alakohtaiset politiikat	142	Suora keskitetty
		Yhteistyö – Avaruus ja turvallisuus	131	Suora keskitetty
			477	
3	Kilpailu	Hallintomenot ⁽¹⁾	79	Suora keskitetty
		Yrityskeskittymät, kilpailuoikeus ja markkinoiden vapauttaminen	8	Suora keskitetty
			87	
12	Sisämarkkinat	Hallintomenot ⁽¹⁾	52	Suora keskitetty
		Toimintastrategia ja koordinointi sisämarkkinoiden pääosastolle	6	Suora keskitetty
		Palveluiden sisämarkkinat	0	Suora keskitetty
			58	
20	Kauppa	Hallintomenot ⁽¹⁾	63	Suora keskitetty
		Kauppapolitiikka	13	
			76	
Yhteensä			984	

Hallintomenot yhteensä 363

Toimintamenot yhteensä 621

Varainhoitovuoden maksut yhteensä **984**Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä **1 131**⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.3. Tämän toimintalohekoryhmän tärkeimmät ohjelmat, joiden menot ovat lähes 80 prosenttia (eli 493 miljoonaa euroa) toimintalohekoryhmän toimintamenojen kokonaismäärästä, rahoitetaan talous- ja rahoitusasioiden (01) sekä yritystoiminnan (02) toimintalohekoilta. Ohjelmat on esitetty **taulukossa 10.2**.

Taulukko 10.2 — Talous- ja rahoitusasioiden toimintalohekoryhmän tärkeimmät ohjelmat

Talousarvion osasto	Ohjelmat	Maksut vuonna 2008 (miljoonaa euroa)	Osuus toimintamenojen kokonaismäärästä (%)
01	Kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelman (CIP) sekä yritysten ja yrittäjyyden hyväksi tarkoitetun monivuotisen ohjelman (MAP) rahoitusvälineet	139	22 %
01	Makrotaloudellinen apu	41	7 %
02	EU:n virastojen rahoitus ⁽¹⁾	111	18 %
02	Seitsemäs tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskeva puiteohjelma	77	12 %
02	Kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelma (CIP) – yritysten ja yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelma (EIP)	76	12 %
02	Kuudes tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskeva puiteohjelma	49	8 %
Yhteensä		493	79 %

⁽¹⁾ Kyseiset kaksi EU:n virastoa ovat Euroopan kemikaalivirasto (ECHA) ja Euroopan lääkevirasto (EMA). Tilintarkastustuomioistuin antaa kummastakin virastosta vuotuisen tarkastuskertomuksen.

10.4. Talous- ja rahoitusasioiden toimintalohekoilta (01) rahoitettujen kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelman ja yritysten ja yrittäjyyden hyväksi tarkoitetun monivuotisen ohjelman tavoitteena on auttaa pk-yrityksiä saamaan pääoma-, riskipääoma- ja lainarahoitusta yhteisön rahoitusvälineiden kautta. Euroopan investointirahasto ⁽¹⁾ hallinnoi näitä välineitä komission puolesta. Makrotaloudellinen apu on rahoitusväline maksutasetuen antamiseksi kolmansille maille. Sitä annetaan keskipitkien tai pitkien lainojen ja/tai avustusten muodossa. Avustusta myönnetään, jos talous- ja rahoituspolitiikan ehtoja noudatetaan.

10.5. Yritystoiminnan toimintalohekoilta (02) rahoitetun yritysten ja yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelman tavoitteena on parantaa yritysten, etenkin pk-yritysten kilpailukykyä. Kilpailukyyn parantamisella pyritään edistämään innovointia, erityisesti ekoinnovointia, sekä tukemaan yritysten hallinnonuudistusta.

⁽¹⁾ Euroopan investointirahasto (EIR) on riskipääoman ja takuuvälineiden tarjoamiseen pk-yrityksille erikoistunut yhteisön elin. EIR hallinnoi näitä ohjelmia varainhoito- ja hallintosopimusten perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.6. Seitsemännen yhteisön puiteohjelman (2007–2013) mukaisesti toteutetuilla toimilla on tarkoitus tukea eurooppalaista avaruushjelmaa sekä kehittää teknologiaa ja tietämystä, jolla väestöä voidaan suojella terrorismin kaltaisilta uhkilta sekä luonnonkatastrofien tai teollisuusonnettomuuksien kaltaisten onnettomuuksien seurauksilta ja vaikutuksilta. Sen lisäksi, että kuudennesta yhteisön puiteohjelmasta (2002–2006) tuettiin eurooppalaisia avaruushankkeita, siitä rahoitettiin myös teknologisten innovaatioiden edistämistä, tutkimustulosten hyödyntämistä ja teknologia liiketoiminnan perustamista yhteisössä ja kaikilla sen alueilla.

Tarkastuksen sisältö

10.7. Tämä erityisarvio perustuu:

- a) tapahtumata tarkastukseen, johon poimittiin 80 maksua sisältävä edustava tilastollinen otos komission maksuista vuodelta 2008
- b) seuraavien valvontajärjestelmien vaikuttavuuden arvioimiseen:
 - asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset komission antamiin avustuksiin ja tekemiin hankintasopimuksiin liittyvien maksujen osalta; tarkastukset tehtiin pääosin tutkimalla maksuista poimittu 120 maksun otos
 - riippumattomien tarkastajien antamat hankkeiden menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot
 - kuudennen puiteohjelman yhteiseen tarkastusstrategiaan sisältyvät jälkitarkastukset.

10.8. Tarkastettuihin maksuihin sisältyi avustuksia lopullisille edunsaajille ⁽²⁾, yritysten ja yrittäjyyden hyväksi tarkoitetun monivuotisen ohjelman ja kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman mukaisia varojen siirtoja sijoitustileille ⁽³⁾, Euroopan investointirahaston pääoman lisääminen, varojen siirtoja kahdelle yhteisön virastolle ja hankinta- tai palvelusopimuksiin liittyviä maksuja.

10.9. Yhteensä 80 maksusta kymmenen maksua tarkastettiin lopullisen edunsaajan tasolla. Muut tilitapahtumat, mukaan lukien yritysten ja yrittäjyyden hyväksi tarkoitetun monivuotisen ohjelman ja kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman mukaiset maksut sijoitustileille ja kahdelle yhteisön virastolle, tarkastettiin komissiossa.

⁽²⁾ Suurimmaksi osaksi seitsemännen puiteohjelman ennakkomaksuja sekä kuudennen puiteohjelman väli- ja loppumaksuja.

⁽³⁾ Ohjelmien toteuttamista varten yleisestä talousarviosta siirretään varoja EIP:n sijoitustileille, joilta tulevaisuudessa mahdollisesti aiheutuvat maksut katetaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.10. Tämän luvun 10.7 kohdan a alakohdassa mainittujen maksujen otos sisälsi myös yhden OECD:lle avustusopimuksen mukaisesti suoritettun maksun ⁽⁴⁾. Komissio teki Euroopan yhteisöjen puolesta OECD:n kanssa sopimuksen, joka koskee OECD:n toteuttamiin yhteisön hankkeisiin liittyviä hallinnollisia kysymyksiä. OECD tulkitsee sopimusta tavalla, joka rajoittaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuuksia. Tässä nimenomaisessa tapauksessa tarkastuksen toimitti OECD:n sisäinen tarkastaja. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksen tulokset tutkimalla tarkastuksen työpaperit ja käytettävissä olevan todentavan aineiston.

Pääasiallinen laillisuuden ja asianmukaisuuden vaarantava riski

10.11. Suurin osa toimintaloikeryhmän avustuksista maksetaan edunsaajien esittämien menoilmoitusten perusteella. Pääasiallinen avustusten laillisuuden ja asianmukaisuuden vaarantava riski on, että menot on ilmoitettu liian suurina ja että tätä ei havaita komission valvontamenettelyiden avulla. Koska menoilmoituksia on paljon, komissio ei voi tarkastaa jokaista niistä paikalla edunsaajan tasolla. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin arvioi, että menoilmoitusten perusteella suoritettuihin maksuihin liittyvä laillisuuden ja asianmukaisuuden vaarantava riski on korkea.

Toimien laillisuus ja asianmukaisuus

10.12. Tapahtumatarkastusten tulokset on esitetty yhteenvedona **liitteessä 10.1**. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 14 prosentissa maksuista (11:ssä 80:stä) esiintyi yhteensä 13 virhettä. Näistä virheistä 46 prosenttia (kuusi 13:sta) liittyi ilmoitettujen menojen tukikelpoisuuteen. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsema todennäköisin virhetaso oli hieman yli 2 prosenttia. Useimmat näistä virheistä liittyivät kuudennesta tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevasta puiteohjelmasta rahoitettuihin hankkeisiin. Kyseinen tulos vahvistaa kohdassa 10.11 mainitun riskiarvion ja lisäksi komission jälkitarkastusten ⁽⁵⁾ havainnot, tilintarkastustuomioistuimen päätelmät varainhoitovuoden 2007 vuosikertomuksen luvussa 10 ja luvussa 7 raportoidut tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset tukevat kyseistä tulosta.

10.10. Komissio katsoo, että 17. marraskuuta 1994 päivätyn tulkitsevan kirjeen saatteen sisältämä keinoin liittyvä velvoituslause ei rajoita tilintarkastustuomioistuimen valtuuksia jatkaa tarkastuksia perustamissopimuksen mukaisesti. Komissio ottaa yhteyttä OECD:hen ja varmistaa, ettei tilintarkastustuomioistuimen tilintarkastusvaltuuksia rajoiteta.

10.11. Riski siitä, että edunsaajat saattavat ilmoittaa menot liian suurina, johtuu pääasiassa sovellettavissa säännöksissä määriteltyjen, todellisten kustannusten korvaamiseen perustuvien rahoitusmekanismien monimutkaisuudesta. Tämä monimutkaisuus myös rajoittaa ennen menojen korvaamista suoritettavien asiakirjatarkastusten laajuutta.

Valtaosa virheistä johtuu henkilöstö- ja yleiskustannusten virheellisestä ilmoittamisesta. Koska komissio ei voi havaita näitä virheitä ennen maksujen suorittamista, se on ottanut käyttöön valvontastrategian ja kehittänyt jälkitarkastuksia. Toteutetuilla korjaustoimilla on tarkoitus vähentää virhetasoa. Korjaustoimia on otettu käyttöön myös seitsemältä puiteohjelmasta varten, erityisesti tarkastuslausuntojen osalta. Komissio perii takaisin kaikki tarkastetuille edunsaajille maksetut liika-suoritukset.

10.12. Komissio ei ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä tämän kahdesta tapauksesta esittämistä kvantitatiivisista näkökohdista. Näissä tapauksissa työ suoritettiin, työn tulokset hyväksyttiin ja menoja aiheutui, minkä vuoksi menojen osittainen korvaaminen oli perusteltua. Sopimuksen tulkintansa perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoi kuitenkin näissä kahdessa tapauksessa suurimman osan ilmoitetuista menoista tukeen oikeuttamattomiksi menoiksi. Jos otetaan huomioon komission arvio näihin kahteen tapaukseen liittyvästä virhetasosta, kyseisen toimintaloikeryhmän kokonaisvirhetaso on alle 2 prosenttia.

⁽⁴⁾ Tällä avustusopimuksella annetaan yhteisön tukea hankkeelle "parempi säädoskäytäntö Euroopassa ja OECD:n arvio 15 jäsenvaltion lainsäädäntövalmiuksista".

⁽⁵⁾ Ks. yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston vuoden 2008 toimintakertomuksessa valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjän lausumassa esitetty varauma, joka koskee jäljelle jäävien virheiden tasoa kuudennen puiteohjelman tukeen liittyvien menoilmoitusten oikeellisuuden osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.13. Kuten **liitteen 10.1** kohdasta **1.3** käy ilmi, tämän toimintalohekoryhmän todennäköisin virhetaso johtuu suurimmaksi osaksi kuudennen puiteohjelman maksuissa havaituista virheistä. Useimmat virheet johtuvat siitä, että komissio on korvannut edunsaajien menoilmoituksissaan todellista suurempina ilmoittamia tukikelpoisia kuluja. Havaitut virheet aiheutuivat seuraavista syistä:

- todentava aineisto ei riittänyt ilmoitettujen menojen perusteeksi tai todentava aineisto puuttui (esimerkiksi lasku puuttui)
- käytettiin budjetoituja lukuja tai keskimääräisiä menoja, vaikka sopimusten mukaan on käytettävä todellisia menoja
- ilmoitettiin tukikelpoisen ajanjakson ulkopuolella aiheutuneita menoja
- lisättiin erilaisia tukeen oikeuttamattomia menoja (esim. kolmannelle osapuolelle aiheutuneita) tai menoja, joita todellisuudessa ei ollut
- komissio oli laskenut avustuksen lopullisen määrän väärin.

10.14. Yhteensä 38 prosenttia (viisi 13:sta) virheistä (jotka oli kaikki luokiteltu muiksi säännöstenmukaisuustekijöiksi) koskivat kaupan toimintalohekoa (20). Virheet johtuivat siitä, että joitakin hankintamenettelyjen osana olevia asiakirjoja puuttui. Tämä puute olisi pitänyt voida havaita komission valvontajärjestelmällä.

KOMISSIION VASTAUKSET

10.13. Tilintarkastustuomioistuimen arvio perustuu 80 tapahtuman tarkastukseen. Näissä tarkastuksissa havaittiin ainoastaan viisi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä kuudennesta puiteohjelmasta suoritetuissa maksuissa. Lisäksi kuudenteen puiteohjelmaan liittyvien maksujen osuus on ainoastaan 8 prosenttia maksuista (katso taulukko 10.2 Talous- ja rahoitusasioiden toimintalohekon tärkeimmät ohjelmat). Kaikki kuudennen puiteohjelman menoja koskevat havainnot ovat samankaltaisia luvussa 7 esitettyjen havaintojen kanssa.

Komissio toteuttaa tarpeelliset toimet periäkseen takaisin tukeen oikeuttamattomiin menoihin käytetyn rahoituksen.

- Komissio on samaa mieltä siitä, että todentavaa aineistoa ei aina ollut saatavilla. Se katsoo kuitenkin, että virheillä on tilintarkastustuomioistuimen arviota pienempi taloudellinen vaikutus. Vaikka osalle menoista ei ollut kaikkia virallisia tositteita, työ oli suoritettu ja maksutositteet esitettiin.
- Komissio on samaa mieltä tästä havainnosta, joka liittyy tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 10.11 mainitsemaan erityiseen riskiin. Komissio on ottanut käyttöön kattavan jälkitarkastusstrategian, jolla on tarkoitus huomattavasti vähentää virhetasoa.
- Komissio on samaa mieltä tästä havainnosta, joka liittyy tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 10.11 mainitsemaan erityiseen riskiin. Komissio on ottanut käyttöön kattavan jälkitarkastusstrategian, jolla on tarkoitus huomattavasti vähentää virhetasoa.
- Kahdessa niistä hankkeista, joissa havaittiin virheitä, EU:n avustuksen saajat olivat pk-yrityksiä, joiden oikeudellinen muoto oli monimutkainen. Vaikkei työsuhteita ollut saatavilla, edunsaajan ja työn suorittaneiden henkilöiden välisestä sopimussuhteesta esitettiin todisteita.
- Komission soveltamat valvontamenetelmät on suunniteltu tämän tyyppisten tilanteiden välttämiseksi.

10.14. Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen havainnot, mutta haluaa kiinnittää huomiota siihen, että suurin osa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä liittyy hankintamenettelyihin, jotka toteutettiin vuosina 2004 ja 2005.

Valvontamenettelyjä on tämän jälkeen tiukennettu merkittävästi, eikä komissio oleta kyseisenlaisten virheiden toistuvan. Äskettäinen sisäisen tarkastuksen toiminnon (IAC) suorittama hankintamenettelyjen tarkastus kauppapolitiikan pääosastossa vahvisti tämän myönteisen arvon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valvontajärjestelmien vaikuttavuus

10.15. Komissio sovelsi erilaisia valvontamenettelyitä, joilla se pyrki alentamaan sääntöjenvastaisten maksujen riskiä. Keskeisimmät valvontamenettelyt ovat:

- maksupyyntöjä koskevat asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset
- hankkeiden menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot
- edunsaajista poimitun otoksen tarkastus väli- ja loppumaksujen jälkeen.

10.16. Valvontajärjestelmien vaikuttavuutta koskevan tilintarkastustuomioistuimen arvion tulokset on esitetty **liitteen 10.1 osassa 2**. Arvioinnissa keskityttiin kolmeen toimintalohkoon, joihin lukeutuivat lähes kaikki vuoden 2008 otokseen poimitut maksut.

10.16. Komissio katsoo, että maksujen ennakkotarkastukset ovat tehokkaita. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat tarkistuslistojen täyttämistä koskevat puutteet eivät vaikuta merkittävästi valvontajärjestelmien tehokkuuteen (katso myös kohta 10.19).

Maksupyyntöjä koskevat asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset

10.17. Asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten tarkoituksena on varmentaa, että toimi on laillinen, asianmukainen ja moitteettoman varainhoidon periaatteen mukainen. Tällaisilla ennakkotarkastuksilla pyritään myös varmistamaan, että kaikki tehtävät on toteutettu oikein ja sopimuksen tai avustussopimuksen vaatimusten mukaisesti ennen maksun suorittamista.

10.18. Tilintarkastustuomioistuin arvioi talous- ja rahoitusasioiden (01), yritystoiminnan (02) ja kaupan (20) toimintalohkojen täytäntöönpanosta vastaavien pääosastojen rahoitusprosessit ⁽⁶⁾. Näistä kolmesta pääosastosta poimittiin kohdassa 10.7 mainittu 80 maksun otos. Otoksen jokaisen maksun osalta tutkittiin, oliko rahoitusprosesseja sovellettu yhdenmukaisesti. Lisäksi tutkittiin, olivatko asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset riittäviä. Yhteensä 120 maksusta koostuvalla lisäotoksella arvioitiin yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston hallinnoimaa kolmea ohjelmaa ⁽⁷⁾ sekä tutkittiin, kuinka vaikuttavia kauppapolitiikan pääosaston suorittamat 30:tä maksua koskevat ennakkotarkastukset olivat.

⁽⁶⁾ Tarkastus koski ainoastaan kahta suurimmista toimintalohkoista vastaavaa pääosastoa ja yhtä pienemmistä toimintalohkoista vastaavaa pääosastoa.

⁽⁷⁾ Kyseiset yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston hallinnoimat kolme ohjelmaa olivat kuudennen puiteohjelman mukaisesti maksetut avustukset, yritysten ja yrittäjyyden hyväksi tarkoitettu monivuotisesta ohjelmasta rahoitetut yritysverkostot sekä lainsäädännön standardisointia ja lähentämistä varten maksetut avustukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.19. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yritystoiminnan toimintalohkolla (02) käytettiin tarkistuslistoja ja laskentaulukoita muun muassa menoilmoitusten virheiden havaitsemisessa ja estämisessä. Tarkastuksen yhteydessä havaittiin seuraavat puutteet:

- Ennakkotarkastuksesta vastaavien toimihenkilöiden toteuttamista tarkastuksista ei annettu aina riittävän yksityiskohtaista tietoa ⁽⁸⁾.

- Tarkistuslistat, joita käytettiin edunsaajien toimittamien ulkopuolisten tarkastajien tarkastuslausuntojen tarkastamiseen, eivät sisältäneet katsausta kutakin tarkastettua lausuntoa varten tehdystä tarkastustyöstä.

KOMISSION VASTAUKSET

10.19. Komissio on vakuuttunut, että sovellettavat valvontajärjestelmät ovat taloudellisia ja oikeasuhteisia ja että tarkistuslistat ovat tapahtumien käsittelyn kannalta olennainen työväline. Havaituilla puutteilla ei ole vaikutusta rahoitusprosessien yhdenmukaiseen soveltamiseen ja asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten riittävyyteen.

Tarkistuslista ei ole itseisarvo. Tarkistuslistojen ensisijainen tarkoitus on varmistaa, että kaikki tarvittavat tarkastukset suoritetaan.

- Kaikki valvontatoimenpiteet ovat oikeassa suhteessa tapahtuman laillisuuteen ja asianmukaisuuteen ja niiden kannalta olennaisia. Tilintarkastustuomioistuimen arviot koskevat seuraavia seikkoja: i) tarkistuslistoja, jotka toinen tarkastuksen suorittaja ainoastaan allekirjoitti, mutta joista hän ei rastittanut yksittäisiä ruutuja sekä ii) viittä tapausta, joissa tilintarkastustuomioistuin katsoi, että ruudut oli rastitettu virheellisesti. Komissio ei katso, että mikään näistä havainnoista vaikuttaa valvontajärjestelmiin merkittävästi. Etenkin on todettava seuraavaa:

- i) Tarkistuslistojen suunnittelu on edelleenvaltuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän vastuulla. Tarkastuksen suorittajan allekirjoitus vahvistaa, että tarkastukset on suoritettu. Tarkistuslistat, joihin tarkastukset vahvistetaan rastilla tai allekirjoituksella, eivät vaikuta ennakkotarkastusten tehokkuuteen.

- ii) Joissakin tapauksissa tarkistuslistojen ruutuja ei välttämättä ole rastitettu oikein, mutta tämän taloudellisesti vaikuttamattoman muodollisuuden puutteellisen noudattamisen lisäksi ei ole todisteita siitä, ettei tarkastuksia suoritettu oikein.

Lisäksi kaikkia työvaiheisiin osallistuvia työntekijöitä muistutettiin siitä, että tarkistuslistat on tarkastusten jälkeen täytettävä ymmärrettävällä tavalla.

- Jokaisen sopimuksen velvoittaman kumppanin tarkastuslausunnot sisältyvät ennakkotarkastukseen kohteena oleviin asiakirjoihin. Tarkastuslausunnon arvioinnissa käytettävä tarkistuslista on yhteenvedo suoritetuista tarkastuksista.

Riskitasoa vastaavien tarkistuslistojen laatiminen on edelleenvaltuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän vastuulla. Komissio ei pidä erillisten tarkistuslistojen laatimista jokaista yksittäistä tarkastuslausuntoa varten taloudellisenä ratkaisuna.

⁽⁸⁾ Esimerkiksi lainsäädännön standardisointia ja lähentämistä koskevien maksujen yhteydessä käytetystä tarkistuslistasta ei voinut jäljittää ennakkotarkastuksesta vastaavan toimihenkilön toimittamaa tarkastusta ja kuudennen puiteohjelman maksujen yhteydessä ilmoitettiin, että tarkastukset oli tehty, vaikka saatavilla olevan aineiston perusteella tarkastuksia ei ollut voitu tehdä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Kahdessa tapauksessa varojen siirtoa yhteisön virastolle koskevat ennakkotarkastukset olivat puutteellisia, minkä vuoksi myöhemmin oli tehtävä rahoituskorjauksia.

10.20. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että 30:tä prosenttia kahden ohjelman ⁽⁹⁾ mukaisista maksuista ei ollut suoritettu soveltamissäännöissä määritellyn määräaikaan mennessä. Kolmannen tarkastetun ohjelman kohdalla ei havaittu viivästyksiä.

10.21. Talous- ja rahoitusasioiden (01) sekä kaupan (20) toimintaloikojen yhteydessä suoritettujen avustusten ja maksujen kohdalla ei havaittu merkittäviä puutteita asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten toimittamisessa.

Hankkeiden menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot

10.22. Soveltamissääntöjen ⁽¹⁰⁾, 180 artiklan mukaan tarkastuslausunnon on oltava hyväksytyn tilintarkastajan antama, kun menoilmoitus ylittää tietyn kynnyksarvon. Lausunnossa on vahvistettava ilmoitettujen menojen oikeellisuus, tosiasiallisuus ja tukikelpoisuus. Tarkastuslausunnot ovat komissiolle yritys-toiminnan toimintaloikon (02) alalla rahoitettujen hankkeiden keskeinen valvontaväline.

KOMISSION VASTAUKSET

- Komission käyttämällä valvontamenetelmillä pyritään mahdollisimman pitkälle välttämään tämäntyyppiset tilanteet.

Toisessa kahdesta tapauksesta virhe havaittiin välittömästi maksun jälkeen, mikä osoittaa, että käytössä olevat tarkastukset ovat riittäviä ja takaavat riittävän valvontaympäristön. Korjaustoimenpiteisiin ryhdyttiin ennen kuin tilintarkastustuomioistuin alkoi tarkastella tapusta. Taloudellista riskiä ei ollut, koska kyseessä olivat ennakkomaksut ja koska EU:n virastot maksavat vuosittain takaisin kaikki niille maksetut määrät, jotka ylittävät niiden kulut.

10.20. Komissio on merkittävästi vähentänyt maksuviivästysten määrää ja pyrkii vähentämään myöhästyneiden maksujen määrää entisestään. Maksut otoksessa, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa, suoritti yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto, joka on jälleen huomattavasti parantanut tilannetta vuoden 2009 alkupuoliskolla (vain 6 prosenttia maksuista myöhässä) verrattuna vuoden 2008 (13 prosenttia myöhässä) ja vuoden 2007 (34 prosenttia myöhässä) tuloksiin. Tämä saavutus oli mahdollinen ainoastaan sen jälkeen, kun suoritettiin useita erilaisia toimenpiteitä prosessien selkeyttämiseksi ja perusteelliseksi tarkistamiseksi, ennakkotarkastusten tehostamiseksi ja työvaiheiden yksinkertaistamiseksi.

⁽⁹⁾ Mainitut kaksi ohjelmaa ovat kuudes puiteohjelma ja lainsäädännön standardisointi ja lähentäminen.

⁽¹⁰⁾ Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2342/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä, sellaisena kuin se on muutettuna (EYVL L 357, 31.12.2002, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.23. Tilintarkastustuomioistuin vertasi tarkastustuloksiaan tarkastuslausuntoon, joka oli annettu edunsaajan tasolla tarkastettujen maksujen osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä ⁽¹¹⁾. 71 prosentissa tapauksista (5 tapausta 7:stä), joista hyväksytty tarkastaja oli antanut huomautuksia sisältämättömän lausuman. Suurin osa kyseisistä hankkeista oli kuudennesta puiteohjelmasta rahoitettuja hankkeita. Havainto on yhdenmukainen aiempien vuosien tulosten ⁽¹²⁾ ja luvun 7 tulosten kanssa ja osoittaa, että tarkastuslausunnot ovat ainoastaan osittain luotettavia.

Jälkitarkastukset

10.24. Pääasiassa siitä syystä, että talous- ja rahoitusasioiden (01) sekä yritystoiminnan (02) toimintalohkoilla on paljon maksuja, kyseisten toimintalohkojen täytäntöönpanosta vastaavat pääosastot ovat ryhtyneet toimittamaan jälkitarkastuksia.

10.25. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että talous- ja rahoitusasioiden (01) toimintalohkolla ei ollut laadittu jälkitarkastuksia koskevaa työohjelmaa vuodelle 2008. Suurin osa jälkitarkastuksiin tarkoitetuista resursseista oli osoitettu yhteen tietäntyyppiseen melko vähämerkityksiseen valvontaan, ja siitä syystä jälkitarkastukset ovat viivästyneet ja kasaantuneet.

KOMISSION VASTAUKSET

10.23. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tapaan huolissaan kuudennen puiteohjelman tarkastuslausuntojen tarkoituksenmukaisuudesta, koska ne eivät kaikilta osin anna alustavien odotusten mukaista lisävarmuutta menoilmoitusten laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. On kuitenkin selvää, että lausunnot ovat merkittäväällä tavalla auttaneet ehkäisemään ja korjaamaan aikaisessa vaiheessa virheitä, minkä tuloksena kuudennen puiteohjelman virhemäärä on vähentynyt merkittävästi viidennen puiteohjelmaan verrattuna.

10.24. Yritystoiminnan toimintalohkosta (02) vastaava pääosasto otti käyttöön jälkitarkastustoiminnon, koska ne ovat yhdenmukaisesti valvonnan kehityksessä välttämättömiä, jos merkittävä osa tutkimuksen menoista muodostuu avustuksista.

10.25. Osa kasaantuneista vielä tarkastamatta olevista tapauksista selvitettiin vuonna 2008 ja loput on tarkoitus selvittää vuoden 2009 aikana.

Talouden ja rahoituksen pääosaston sisäisen valvonnan asiantuntijaryhmän heinäkuussa 2007 hyväksymässä tarkistetussa työohjelmassa päätettiin tulevaisuuden painopisteistä, joista ensimmäinen koski pk-yritysten takausjärjestelmästä myönnettäviin suuriin summiin sovellettavien täydentävyysvaatimusten tarkastamista. Tarkistettu työohjelma painotti tarkastusten aikatauluun liittyviä epävarmuuksia.

Vuoden 2007 lopussa nämä keskeiset tarkastukset olivat yhä vireillä useista tarkasteltavien kysymysten monimutkaisuuteen liittyvistä syistä. Koska heinäkuussa 2007 asetetut painopisteet olivat edelleen voimassa, hyväksytty strategia oli viedä päätökseen vuoden 2007 ohjelma.

Valvonta, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa tekemättä olevien tarkastusten kasaantumista koskevassa huomautuksessaan, oli erittäin tärkeää ja johti merkittäviin parannuksiin jatko-ohjelman yhdenntyyssä valvontarakenteessa.

Yrityskyselyjä ja kuluttajatutkimuksia sekä PRINCE-ohjelmaa varten toteutettiin lisävalvontaa.

⁽¹¹⁾ Virheet liittyivät tukikelpoisten menojen virheelliseen laskemiseen (esimerkiksi henkilöstömenot oli ilmoitettu liian suuriksi) ja tukeen oikeuttamattomiin kuluihin (menojen perustaksi ei esitetty laskuja). Hyväksyttyjen tilintarkastajien olisi pitänyt havaita tällaiset virheet.

⁽¹²⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 10.27–10.30 (EUVL C 286, 10.11.2008).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.26. Yritystoiminnan toimintaloikossa (02) tutkimusmenojen valvontajärjestelmän perustana on edunsaajia koskeva jälkitarkastusohjelma (toisin sanoen tarkastus maksun suorittamisen jälkeen). Komission tarkastajat ja ulkopuoliset tilintarkastusyrietykset toimittavat tarkastukset komission valvonnassa. Jälkitarkastusten tarkoituksena on havaita ja korjata virheet, joita ei ole estetty tai havaittu aiemman valvonnan yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin raportoi kuudennesta puiteohjelmasta rahoitettujen hankkeiden jälkitarkastuksista luvun 7 kohdissa 7.28–7.34.

Päätelmät ja suositukset

Päätelmät

10.27. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että kuudennesta tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevasta puiteohjelmasta suoritettuja maksuja⁽¹³⁾ lukuun ottamatta talous- ja rahoitusasioiden toimintaloikoryhman maksuissa 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta ei havaittu olennaisia virhetasoa.

10.28. Tilintarkastustuomioistuin tutki kolme talous- ja rahoitusasioiden toimintaloikoryhman valvontajärjestelmää. Arvioinnin mukaan kaksi järjestelmää varmistaa maksujen laillisuuden ja asianmukaisuuden vaikuttavasti ja yksi järjestelmä vain osittain vaikuttavasti⁽¹⁴⁾.

Suositukset

10.29. Komission olisi tehostettava toimiaan, jotta saataisiin vähennettyä virheitä, jotka aiheutuvat kuudennen ja seitsemännen tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan puiteohjelman edunsaajien menoilmoituksissa ilmoitetuista tukeen oikeuttamattomista menoista.

10.27. Koska kuudes puiteohjelma kattaa ainoastaan 8 prosenttia maksuista (katso taulukko 10.2 Talous- ja rahoitusasioiden toimintaloikkon tärkeimmät ohjelmat), komissio katsoo, ettei kyseisen toimintaloikkon tapahtumien kokonaisvirhetasossa ole olennaisia virheitä.

Tilintarkastustuomioistiuimen tässä luvussa kuudennen puiteohjelman maksuista esittämät huomautukset ja johtopäätökset ovat samankaltaisia luvussa 7 esitettyjen huomautusten ja johtopäätösten kanssa.

10.28. Komissio katsoo, että käytössä olevat valvontajärjestelmät ovat riittäviä ja että tarkistuslistat edistävät tapahtumien käsittelyssä olennaista valvontaa. Havaituilla puutteilla ei ole vaikutusta rahoitusprosessien yhdenmukaiseen soveltamiseen ja asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten riittävyys.

10.29. Komissio tarkastaa, mihin muihin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä virheiden vähentämiseksi, kun otetaan huomioon kustannustehokkuus. Kaiken kaikkiaan komissio on samaa mieltä siitä, että yleisesti ottaen tarvitaan enemmän perinpohjaisia toimia, ja pyytää lainsäätäjää tältä osin tukemaan oikeusperustaan tehtäviä muutoksia, joita tarvitaan kahdeksannen puiteohjelman valmistelua varten. Seitsemännellä puiteohjelmalla on jo saatu aikaan useita merkittäviä yksinkertaistuksia, ja komissio jatkaa kustannusten korvausjärjestelmän yksinkertaistamista.

⁽¹³⁾ Kuudennen tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan puiteohjelman maksujen osuus on lähes 8 prosenttia toimintaloikoryhman kokonaistoimintamenoista.

⁽¹⁴⁾ Tämä johtuu suurimmaksi osaksi kuudennen tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan puiteohjelman valvontajärjestelmistä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.30. Menoilmoituksissa olevien virheiden kaksi keskeisintä syytä ovat ensinnäkin, että edunsaajat eivät ymmärrä tukikelpoisuussääntöjä, ja toiseksi, ettei sääntöjä noudateta tiukasti. Tästä syystä, komission olisi:

- lisättävä tiedottamista, jotta edunsaajien tietoisuus tukikelpoisuussäännöistä lisääntyisi
- levitettävä aktiivisesti tarkastajille malleja yleisimmistä virheistä, joilla lisätään tietoisuutta asiasta ja parannetaan tarkastuslausuntojen luotettavuutta.

10.31. Komission olisi myös edelleen parannettava valvontajärjestelmiensä soveltamista. Tämä tarkoittaa erityisesti, että sen ennakkomennettelyiden laatua parannetaan.

ULKOSUHTEISIIN LIITTYVIEN HANKKEIDEN TAKUURAHASTOA KOSKEVAN TARKASTUKSEN TULOKSET

10.32. Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto⁽¹⁵⁾ (jäljempänä 'takuurahasto') takaa kolmansille maille myönnettäviä lainoja. Tarkoituksena on huolehtia lainansaajan laiminlyönnästä lainan takaisinmaksusta yhteisön lainanantajalle⁽¹⁶⁾ ja välttää takaisinmaksu suoraan yhteisön talousarviosta. Talous- ja raha-asioiden pääosasto hallinnoi rahastoa, ja EIP vastaa sen käteisvarojen hoidosta.

⁽¹⁵⁾ 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).

⁽¹⁶⁾ Pääasiassa EIP, mutta kyseeseen voivat tulla myös Euratomin yhteisön ulkopuolisiin hankkeisiin myöntämät lainat sekä EU:n makrotaloudelliseen apuun perustuva lainananto kolmansille maille.

KOMISSION VASTAUKSET

10.30. Komission ei ollut mahdollista havaita useita edunsaajien tekemistä virheistä ennen maksujen suorittamista. Tilanteen korjaamiseksi komissio toteuttaa jälkitarkastusstrategiaa, jolla varmistetaan maksujen laillisuus ja asianmukaisuus monivuotiselta pohjalta. Strategia perustuu sellaisten virheiden järjestelmälliseen havaitsemiseen ja korjaamiseen, joita ei voitu havaita ennen maksun suorittamista. Tämä tapahtuu tehostamalla jälkitarkastuksia, jotka ovat avaintekijä valvontastrategiassa, sekä perimällä takaisin kaikki tarkastetuille edunsaajille liikaa maksetut määrät.

- Lisätoimenpiteitä toteutetaan, jotta edunsaajille ja lausunnon antaville tilintarkastajille saadaan tiedotettua todellisten kustannusten käyttöä edellyttävistä vaatimuksista, ilmoitettujen kustannusten tueksi vaadittavasta näytöstä sekä usein toistuvista virheistä.
- Kun tarkastuslausunnoissa havaitaan virheitä, lausunnon antaneille tilintarkastajille tiedotetaan kirjeitse oikeat summat ja menetelmät, jotka heitä pyydetään huomioimaan tulevissa tarkastuksissa.

Koska edunsaajat voivat vapaasti valita lausunnon antavan tilintarkastajan, komissio muistuttaa edunsaajia kirjallisesti siitä, että lausunnon antaville tilintarkastajille on tiedotettava tutkimusohjelmien kustannusten tukikelpoisuutta koskevista säännöistä ja säädöksistä sekä Cordis-tietopalvelussa yleisistä virheistä saatavilla olevasta tiedosta.

10.31. Komissio katsoo, että valvontajärjestelmät ovat riittäviä ja taloudellisia ja että niiden vaatimuksia noudatetaan tinkimättä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.33. Takuurahaston varojen kokonaismäärä 31. joulukuuta 2008 oli 1 091 miljoonaa euroa, kun vastaava määrä 31. joulukuuta 2007 oli ollut 1 152 miljoonaa euroa. Takuurahaston varojen kokonaismäärän pieneneminen johtuu pääasiassa siitä, että takuurahasto maksoi takaisin 126 miljoonaa euroa yhteisön talousarvioon. Takaisinmaksu suoritettiin siitä syystä, että takuurahaston arvo 31. joulukuuta 2006 oli enemmän kuin tavoitesumma⁽¹⁷⁾. Vuoden 2008 kuluessa takuurahastolta ei vaadittu takuita maksettavaksi.

10.34. EIP ja komissio soveltavat takuurahaston vuosituloksen toteamisessa vertailuindeksiä. Takuurahaston arvopaperisijoitusten tuotto vuonna 2008 oli 6,4 prosenttia, kun vertailutuotto oli 7,5 prosenttia. EIP:n mukaan 1,1 prosentin tuotto alle tavoitteen selittyy sillä, että rahoituskriisi vaikutti vain vähän vertailuindeksiin sisältyviin rahoitusvälineisiin.

10.35. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi talous- ja raha-asioiden pääosaston toimittamissa tarkastuksissa puutteita, jotka koskivat hallinnointisopimuksessa asetettuja investointirajoituksia. Tarkastetuissa tapauksissa puutteilla ei ollut kuitenkaan vaikutusta säännönmukaisuuden tarkastamisesta saatuihin tuloksiin.

10.36. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että takuurahastoa hallinnoitiin yleisesti ottaen tyydyttävällä tavalla vuonna 2008 ja että on ryhdytty asianmukaisiin toimiin, joilla seurataan rahoituskriisin vaikutusta takuurahaston arvopaperisijoituksiin.

PURETTAVAA EUROOPAN HIILI- JA TERÄSYHTEISÖÄ KOSKEVAN TARKASTUKSEN TULOKSET

10.37. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perustamis-sopimuksen voimassaolon päätyttyä 23. heinäkuuta 2002 EHTY:n varat ja vastuut siirrettiin Euroopan yhteisölle⁽¹⁸⁾. Niiden nettomäärä, eli purettavan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön nettovarallisuus, kohdennetaan hiili- ja terästeollisuuteen liittyvien alojen tutkimukseen.

10.35. Talouden ja rahoituksen pääosasto on suorittanut säännöllisiä tarkastuksia, joilla on valvottu hallinnointisopimuksen määrittämien investointirajoitusten noudattamista. Tarkastukset osoittivat, että investoinneissa oli noudatettu asiaankuuluvia sopimuksen määrittämiä investointirajoituksia. Tilintarkastustuomioistuimen suorittaman tilintarkastuksen jälkeen on otettu käyttöön valvontatoimenpide, jolla lisätään sääntöjenmukaisuutta myös vähämerkityksisissä tapauksissa, jotka jäävät hallinnointisopimuksen rajoitusten ulkopuolelle.

⁽¹⁷⁾ Tavoitesummaksi on vahvistettu 9 prosenttia kolmansille maille myönnettyistä maksamattomista lainoista tai yhteisön takaamista lainoista lisättynä erääntynyt maksamaton korko. Asetuksessa (EY, Euratom) N:o 89/2007 säädetään, että vuoden n-1 lopun mukaisen tavoitesumman ja rahaston varojen nettoarvon välisenä erotuksena syntyvä mahdollinen ylijäämä maksetaan Euroopan unionin vuoden n+1 yleiseen talousarvioon.

⁽¹⁸⁾ Pöytäkirja EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen taloudellisista seurauksista ja hiili- ja terästutkimusrahastosta (EYVL C 80, 10.3.2001. s. 67).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.38. Purettavalla EHTYllä oli 31. joulukuuta 2008 nettovarallisuutta kaikkiaan 2 045 miljoonaa euroa, kun vastaava luku 31. joulukuuta 2007 oli 2 152 miljoonaa euroa. Nettotappio vuonna 2008 oli 14,8 miljoonaa euroa, kun vuonna 2007 nettovoitto oli 5,3 miljoonaa euroa. Nettotappio johtui pääasiassa purettavan EHTYn rahoitustoimien suojaamiseen käytettyjen johdannaisten käyvän arvon laskusta.

10.39. Purettavan EHTYn investointien nettotulot olivat 56 miljoonaa euroa vuonna 2008 ja ne otetaan yhteisön talousarvioon, josta niitä käytetään hiili- ja terästeollisuuteen liittyvien alojen tutkimushankkeiden rahoittamiseen. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että hiili- ja terästeollisuuteen liittyvien alojen tutkimuksen rahoittamiseen käytettävissä olevia käyttämättömiä määrärahoja oli 31. joulukuuta 2008 oli kertynyt 235 miljoonaa euroa ⁽¹⁹⁾.

10.40. Purettavan EHTYn arvopaperisalkku tuotti 5,4 prosenttia vuonna 2008, kun vertailukohtana käytetty viitearvo oli 7,4 prosenttia. Suhteellinen 2 prosentin tuotto alle tavoitteen johtui pääasiassa siitä, että EU:n uusien jäsenvaltioiden joukko-velkakirjojen tuotot laskivat eikä niitä ollut otettu huomioon vertailussa.

10.41. Purettavan EHTYn rahoitustoimien päätökseenvieminen etenee asianomaisten säännösten ja määräysten – muun muassa monivuotisten taloudellisten suuntaviivojen – mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että on ryhdytty asianmukaisesti toimiin, joilla seurataan rahoituskriisin vaikutusta purettavan EHTYn varoihin.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

10.42. Ks. *liite 10.2*.

KOMISSION VASTAUKSET

10.38. Johdannaisten nettotappio selittyy pääasiallisesti kirjanpidoilla, jotka johtuvat valuutanvaihtosopimuksista (EUR/GBP), joilla suojauduttiin EHTY:n lainaan yhteydessä olevaan valuutapositioon liittyvältä riskiltä yli 19 vuotta sitten. Kyseinen swap-sopimus erääntyi 13. maaliskuuta 2009 ilman, että suojaus-toimenpiteestä aiheutui varsinaisia tappioita. Selvitystilassa olevan EHTY:n kirjanpidossa ei ole muita swap-sopimuksia.

10.39. Tutkimuksen pääosaston hiili- ja terästutkimusrahaston rahoittamaa tutkimusohjelmaa käytetään pelkästään tutkimustarkoituksiin puiteohjelman ulkopuolella hiili- ja terästeollisuuteen liittyvillä aloilla sen oikeusperustan mukaisesti (Euroopan yhteisön perustamis-sopimukseen liitetty pöytäkirja ja sen mukaisesti annetut säädökset). Tähän 235 miljoonan euron rahasummaan kuuluu:

— määrärahoja vuodeksi 2010 (56 miljoonaa euroa) sekä määrärahoja vuodeksi 2009, joita ei ole vielä sidottu, ja

— maksamattomia rahasummia, jotka liittyvät vuodesta 2003 (hiili- ja terästutkimusrahaston tutkimusohjelman alkamisajankohta) lähtien allekirjoitettuihin sopimuksiin, joiden osalta ei ole vielä suoritettu tilinpäätöstä.

10.40. Selvitystilassa olevan EHTY:n arvopaperisalkusta sijoitetaan säännöllisesti osa uusien jäsenvaltioiden liikkeelle laskemiin arvopapereihin tarkoituksena parantaa diversifointia ja tavoitella jonkin verran lisätuottoa pitkällä aikavälillä.

Rahoitusalan kriisi (joka alkoi heinäkuussa 2007 ja jatkui edelleen vuonna 2008) johti pakenemiseen laatu-/likviditeettiprosessiin, joka oli suhteellisen tuoton pääasiallinen määräytymisperuste kyseisenä ajanjaksona. Tässä prosessissa uusien jäsenvaltioiden liikkeelle laskemat arvopaperit (jotka olivat markkinoiden mielestä vähemmän likvidejä ja turvallisia kuin Saksan ja Ranskan kaltaisten ”ydinliikkeenlaskijoiden” arvopaperit) kärsivät enemmän.

Selvitystilassa olevan EHTY:n arvopaperisalkku menestyi kuitenkin melko hyvin, sillä rahoitusalan kriisistä huolimatta sen tuotto oli absoluuttisesti mitattuna kolmanneksi paras tulostuloksen aloituksen jälkeen: + 5,4 prosenttia – parempi tulos on syntynyt ainoastaan vuosina 2002 (+ 6,3 %) ja 2004 (+ 5,8 %).

⁽¹⁹⁾ Mukaan lukien määrärahat vuodelle 2009 (52 miljoonaa euroa) ja vuodelle 2010 (54 miljoonaa euroa).

LIITE 10.1

OSA 1: OTANTAAN PERUSTUVAN TAPAHTUMATARKASTUKSEN PÄÄPIIRTEET

1.1 — Otoksen koko

Vuosi	Tarkastettujen tapahtumien lukumäärä
2008	80
2007	55

1.2 — Otoksen rakenne

Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus)	2008						2007
	Talous- ja rahoitusasiat	Yritystoiminta	Kilpailu	Sisämarkkinat	Kauppa	Yhteensä	
Loppu- ja välimaksut	35 %	16 %	1 %	0 %	4 %	56 %	72 %
Ennakkomaksut	0 %	44 %	0 %	0 %	0 %	44 %	27 %
Yhteensä	35 %	60 %	1 %	0 %	4 %	100 %	100 %

1.3 — Virheiden esiintyvyys ja arvioitu vaikutus

Virheet	2008			2007
	Talous- ja rahoitusasiat, kauppa, kilpailu, sisämarkkinat	Yritystoiminta	Yhteensä	
Virheitä sisältävien tapahtumien esiintyvyys	9 % {3}	17 % {8}	14 % {11}	7 % {4}
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden esiintyvyys	0 % {0}	88 % {7}	54 % {7}	43 % {3}
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden vaikutus:	e.t.	2–5 %	2–5 % (**)	Alle 2 %
Todennäköisin virhetaso (*)				

(*) Tilintarkastustuomioistuimen soveltamat kolme todennäköisintä virhetasoa: alle kaksi prosenttia, 2–5 prosenttia ja yli viisi prosenttia.

(**) Kuudennen tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan puiteohjelman (FP6) yleinen virhetaso on suhteettoman korkea (ks. kohta 10.27). Aaltosuluissa esitetyt luvut ilmaisevat tapahtumien määrän.

1.4 — Otokseen sisältyvien virheiden lajit

Tarkastetuissa tapahtumissa havaittujen virheiden prosenttiosuus ja lukumäärä virhelajeittain	2008						2007	
	Talous- ja rahoitusasiat, kauppa, kilpailu, sisämarkkinat	Yritystoiminta		Yhteensä				
Tukikelpoisuus	0 %	0	75 %	6	46 %	6	29 %	2
Tosiasiallisuus	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0
Oikeellisuus	0 %	0	12,5 %	1	8 %	1	29 %	2
Muu	100 %	5	12,5 %	1	46 %	6	42 %	3
Yhteensä	100 %	5	100 %	8	100 %	13	100 %	7

OSA 2: YLEISARVIO VALVONTAJÄRJESTELMISTÄ

2.1 — Valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Keskeinen sisäisen valvonnan menettely (komissio)			Yleisarvio
	Ennakkotarkastukset	Tarkastuslausunnot	Tilien jälkitarkastukset	
Maksut talous- ja rahoitusasioiden toimintalohesta (01)		e. t.		
Maksut yritystoiminnan toimintalohesta (02)			e. t.	
Maksut kaupan toimintalohesta (20)		e. t.	e. t.	

Värikoodien merkitys:

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e. t.	Ei tietoa; ei sovellettavissa tai ei arvioitu

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
1. Riskipääomatoimenpiteet – riskipääoman tarjoaminen investointirahastojen kautta			
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä haettiin, että riskipääomatoimenpiteisiin liittyvään portfolioon sisältyneet investointirahastot eivät olleet MEDA-asetuksen säännösten mukaiset, sillä: — portfolio sisälsi investointirahastoja, jotka sijaitsivat EU:n alueen ulkopuolella — investointirahastot tekivät investointeja tukikelpoisten kumppanimaiden ja -alueiden luetteloon kuulumattomiin maihin ja alueille. Tämä johtui erityisesti siitä, että rahastojen investointisäännöissä ei ollut tarvittavaa investointirajoitusta. Rahastojen välisten ristikkäisten investointien havaitsemiseksi ei ollut valvontamenettelyä. Tästä syystä enimmäismäärien noudattamista oli vaikeata varmistaa. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 11.8 ja 11.9)	Komissio on vuodesta 2003 varmistanut, että sekä investointirahastojen että investointirahastojen kohdealueen maantieteellistä sijaintia koskevia MEDA-asetuksen tukikelpoisuussäännöksiä valvotaan hyväksymishetkellä. Komissio puuttuu asiaan hyväksymishetkellä, jos se katsoo, että ristikkäisistä investoinneista voisi muodostua ongelma. Komissio sai lisäksi EIP:ltä riskipääomatoimenpiteitä käsittelevät vuosikertomukset vuosilta 2007 ja 2008, joissa on tietoa todellisista investoinneista.	Komission valvontatarkastukset investointirahastojen hyväksymishetkellä ovat parantuneet merkittävästi. Maantieteellisen sijainnin ja ristikkäisten investointien seurantaa rahastojen elinkaaren aikana olisi kuitenkin vielä tehostettava. EIP:n toimittamat vuosikertomukset eivät myöskään sisällä yksityiskohtaista tietoa globaalilainoilla rahoitetuista investoinneista. Näin ollen komissio ei pysty varmentamaan, onko globaalilainoja koskevia säännöksiä noudatettu.	<i>Uudella parhaillaan neuvoteltavalla EIP:n ja komission välisellä puitesopimuksella varmistetaan, että EIP:n toimittamat operatiiviset tiedot ja tilinpäätöstiedot mahdollistavat rahastojen maantieteellisen sijainnin ja ristikkäisten investointien paremman valvonnan rahastojen elinkaaren aikana. Tähän sisältyy tietoa globaalilainoista.</i>
2. Riskipääomatoimenpiteet – arvon määrittämisessä ilmenevät puutteet			
Komissio määrittää riskipääomatoimenpiteiden arvon alkuperäisten hankintakustannusten mukaan, joista on vähennetty mahdolliset arvonalentumiset. Arvonalentumisvaraus perustuu alustaviin tai lopullisiin arvonalentumisiin. Menetelmää ei sovellettu yhdenmukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi muutamia tapauksia, joissa EIP:n käytettävissä olleita alustavia arvonalentumisarvioita ei ollut ilmoitettu komissiolle. Tämä on osoitus siitä,	Komissio totesi tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin antamassaan vastauksessa, että EIP ja komissio ovat seuranneet kehitystä ja tutkivat yhdessä tilannetta. Ne etsivät kustannushyötysuhteeltaan parasta ratkaisua. Vuoden 2009 ensimmäisellä neljänneksellä komissio ja EIP tutkivat edelleen tilannetta ja yrittivät löytää kustannusvaikuttavaa ratkaisua.	Tilintarkastustuomioistuin totesi, että edistystä ei ole tapahtunut. Komission olisi pyrittävä ratkaisemaan tämä kysymys ennen varainhoitovuoden 2009 loppua.	<i>Komission vaatimus sisällytetään uuteen puitesopimukseen.</i>

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
että komission ja EIP:n kesken tehtyä sopimusta on päivitettävä siten, että komissio saa ajoissa kaiken tarvittavan tiedon, jotta se voi ottaa sen huomioon soveltaessaan kirjanpitosääntöjään. Komission olisi lisäksi seurattava tarkemmin sopimuksen täytäntöönpanoa, sen sijaan että se nykykäytännön tavoin luottaa kokonaan EIP:n toimittamiin tietoihin. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 11.11)			
3. Velvoite raportoida budjettivallan käyttäjälle			
MEDA-ohjelman alusta eli vuodesta 1996 alkaen komission tehtävänä on ollut antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosikertomus, jossa tiedotetaan vuoden aikana rahoitetuista toimenpiteistä (MEDA-asetuksen 15 artikla). Vaikka komissio on julkaissut kehitysyhteistyötä koskevan yleisen vuosikertomuksen, siitä ei saa riittävästi tietoa rahoitusvälineiden kautta saavutetusta edistyksestä. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 11.14)	Komissio julkaisee edelleen kutakin oikeusperustaa koskevan erillisen kertomuksen sijaan kehitysyhteistyötä koskevan yleisen vuosikertomuksen.	MEDA-ohjelmaa koskevan tiedon taso vaihtelee melko paljon yleisissä vuosikertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission olisi pitänyt MEDA-asetuksen mukaisesti antaa vuosikertomuksissa riittävästi tietoa ohjelmasta.	<i>Vuonna 2001 EuropeAid-yhteistyötoimisto päätti julkaista yleiskertomuksen sen sijaan, että olisi julkaissut erityiskertomuksen jokaisesta oikeusperustasta. Ratkaisun tarkoitus oli hyödyntää paremmin käytössä olevia henkilöstöresursseja. Seuraavina vuosina EuropeAid otti kertomusta laatiessaan huomioon budjettivallan käyttäjien huomautukset.</i>

YHDESTOISTA LUKU

Hallintomenot ja muut menot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	11.1–11.5
Toimien laillisuus ja asianmukaisuus	11.6
Valvontajärjestelmät ja varainhoitoasetus	11.7
Erityiset huomautukset	11.8–11.19
Euroopan parlamentti	11.9
Neuvosto	11.10
Komissio	11.11–11.13
Yhteisöjen tuomioistuin	11.14
Tilintarkastustuomioistuin	11.15
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	11.16
Alueiden komitea	11.17
Euroopan oikeusasiamies	11.18
Euroopan tietosuojavaltuutettu	11.19
Päätelmät	11.20–11.21
Euroopan unionin virastot	11.22–11.23
Eurooppa-koulut	11.24–11.25

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

11.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio toimielinten hallintomenoista. Yksityiskohtaisia tietoja toimielimistä, varainhoitovuoden maksuista ja talousarvion hallinnointitavasta esitetään **taulukossa 11.1**.

Taulukko 11.1 — Maksut toimintaloikoittain

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut vuonna 2008	Talousarvion hallinnointitapa
24–27 ja 29	Hallintomenot ja muut menot	Euroopan parlamentti	1 489	Suora keskitetty
		Neuvosto	618	Suora keskitetty
		Komissio	5 867	Suora keskitetty
		Yhteisöjen tuomioistuin	288	Suora keskitetty
		Tilintarkastustuomioistuin	116	Suora keskitetty
		Talous- ja sosiaalikomitea	114	Suora keskitetty
		Alueiden komitea	79	Suora keskitetty
		Euroopan oikeusasiamies	8	Suora keskitetty
		Euroopan tietoturvaluottamusto	4	Suora keskitetty
Hallintomenot yhteensä			8 583	
Toimintamenot yhteensä			<u>0</u>	
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			<u><u>8 583</u></u>	
Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä			8 826	

11.2. Hallintomenot liittyvät pääasiassa henkilöstöresursseihin sekä rakennuksiin, laitteisiin, energiaan, viestintään ja tietotekniikkaan. Tässä luvussa käsitellään myös menoja, joita yleisessä talousarviossa pidetään toimintamenoina siitä huolimatta, että ne on useimmiten tarkoitettu komission hallinnon tarpeisiin pikemmin kuin politiikkojen täytäntöönpanoon ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Tällaisiin menoihin kuuluvat seuraavat yleisen talousarvion osastot: 24 – Petostenttorijunta, 25 – Komission politiikkojen koordinointi ja oikeudellinen tuki, 26 – Komission hallinto, 27 – Talousarvio ja 29 – Tilastotiedot. Joihinkin näistä osastoista sisältyy myös toimintamenoja. Varainhoitovuonna 2008 osasto 27 sisälsi 200 miljoonan euron määrän, joka koski tilapäisiä ja kertaluonteisia korvauksia uusille jäsenvaltioille.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

11.3. Tarkastuksessa testattiin 57 tapahtuman otos, joka poimittiin satunnaisotannalla kaikkien kohdassa 11.2 (ks. myös **liitteen 11.1 kohta 1.1**) tarkoitettujen hallintomenojen joukosta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi, vastasiko kunkin toimielimen soveltama valvontajärjestelmä varainhoitoasetuksessa asetettuja vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksia myös valituilla aihealueilla ⁽²⁾.

11.4. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastaa riippumaton ulkoinen tilintarkastusyritys ⁽³⁾. Se on antanut varmennusraportin, joka koskee tilintarkastustuomioistuimen varojen käytön laillisuutta ja asianmukaisuutta sekä 1. tammikuuta – 31. joulukuuta 2008 sovellettuja valvontamenettelyjä (ks. kohta 11.15).

11.5. Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten tulokset myös Euroopan unionin virastojen ja muiden hajautettujen elinten sekä Eurooppa-koulujen osalta.

TOIMIEN LAILLISUUS JA ASIANMUKAISUUS

11.6. Edellä mainitussa 57 tapahtuman otoksessa virhetaso ei ollut olennainen.

VALVONTAJÄRJESTELMÄT JA VARAINHOITOASETUS

11.7. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, vastaavatko toimien sääntöjenmukaisuuden varmistamiseen tarkoitettujen järjestelmien varainhoitoasetuksen säännöksiä (ks. kohta 11.3). Järjestelmissä ei havaittu olennaisia puutteita.

⁽²⁾ Valitut aihealueet ovat: hankintasopimukset kaikissa toimielimissä (Euroopan oikeusasiamiestä ja Euroopan tietosuojavaltuutettua lukuun ottamatta); tietotekniikkaan liittyviä sopimuksia koskevan hankintamenettelyn hallinnointi Euroopan parlamentissa, neuvostossa ja komissiossa; sopimusten jatkaminen sosiaali- ja talouskomiteassa ja alueiden komiteassa; viivästyskorot kaikissa toimielimissä; edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyistä määrärahoista suoritettavat maksut Euroopan parlamentissa; eläkeoikeuksien siirto kaikissa toimielimissä (Euroopan oikeusasiamiestä ja Euroopan tietosuojavaltuutettua lukuun ottamatta).

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

ERITYISET HUOMAUTUKSET

11.8. Seuraavassa esitetyt toimitelimitään eriteltyt huomautukset perustuvat tilintarkastustuomioistuimen toimittamaan tarkastukseen, joka koski kunkin toimielimen soveltamia valvontajärjestelmiä ja tiettyjä valittuja aihealueita (ks. kohta 11.3). Tässä yhteydessä esitetyt havainnot eivät aseta kyseenalaisiksi kohdissa 11.6 ja 11.7 annettuja arvioita.

Euroopan parlamentti

11.9. Euroopan parlamentti teki joulukuussa 2007 tilojen kunnostamisesta sopimuksen, jonka mukaan asianomaiset laskut tuli esittää kuukausittain sitä mukaa, kun kunnostustyöt etenivät. Menoja tarkastettaessa ilmeni, että yksi 17. marraskuuta 2008 päivätty lasku oli hyväksytty merkinnoin "todistetaan oikeaksi" ja "maksettavaksi". Se oli kuitenkin ennakkomaksuja työstä, jota ei ollut vielä tehty. Sääntöjenvastaisia ennakoita maksettiin yhteensä 1 547 915 euroa.

11.9. EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Loppusummaltaan 1 547 915,33 euron arvoinen lasku N:o 8101025356 laadittiin ja päivättiin 17. marraskuuta 2008, ja tilinpitäjä rekisteröi sen virallisesti 19. marraskuuta 2008. Kyseinen summa liittyi oletettavasti joulukuussa 2008 tehtäviin töihin, jotka oli määritetty urakan edistymistä koskevassa selvityksessä N:o EA 008, jonka ulkopuolinen konsultti ja kaksi parlamentin asianmukaisesti hyväksymää edustajaa hyväksyivät 4. joulukuuta 2008, kun lasku hyväksyttiin maksettavaksi oikeaksi todistettuna. Valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä hyväksyi tätä maksua koskevan maksu-määräyksen 9. joulukuuta 2008.

Tämän maksun myönnetään olevan epätavanomainen, sillä se maksettiin etukäteen kyseisenä ajanjaksona tehtävästä työstä. Maksu perustui vuodelta 2007 vuoteen 2008 siirtyneiden määrärahojen käyttämättä jättämiseen ennen vuoden 2008 loppua liittyvien riskien virheelliseen arviointiin. Maksun takuuna oli urakoitsijan tallettama pankkitakuu, minkä johdosta toimielimen talousarviolle ei aiheutunut kielteisiä seurauksia.

Nämä seikat tuotiin valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän tietoisuuteen sen jälkeen, kun tilintarkastustuomioistuin oli suorittanut vuoden 2008 tarkastuslausumaa valmistelevan tarkastuksen. Keskusteltuaan sisäisen tarkastajan kanssa ja tiedotettuaan asiasta pääsihteerille valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä päätti 20. toukokuuta 2009 virheen myöntäen ja ottaen siitä vastuun siirtää asian varainhoitoasetuksen 75 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti taloudellisten väärinkäytösten tutkintaelimen käsiteltäväksi.

Tällä välin puhemiehistö on päättänyt INLO-pääosaston laajoista rakennemuutoksista, joiden seurauksena nämä velvollisuudet keskittään pääjohtajatasolle.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Neuvosto

11.10. Neuvoston vuotuisten talousarvioiden valmistelussa käytetyn Secured European System for Automatic Messaging järjestelmän (SESAME) ⁽⁴⁾ määräaika oli jatkuvasti liian optimistinen. Tämän vuoksi SESAME-järjestelmän vuotuiset määrärahat olivat tarpeettoman suuret varainhoitovuoteen 2008 saakka. Neuvosto käytti SESAME-järjestelmään alle kaksi miljoonaa euroa vuosina 2005–2008, vaikka neuvoston talousarviossa oli tuolloin osoitettu järjestelmää varten 59 miljoonaa euroa. Näin syntynyt ylijäämä 57 miljoonaa euroa voitiin siirtää neuvoston muihin budjettikohtiin. Jatkuva ylibudjetointi SESAME-järjestelmän kohdalla on osoitus suunnittelun ja toteutuksen puutteellisuudesta. Se on myös vastoin varainhoitoasetukseen (5 artiklan 3 kohta) sisältyvää talousarvion totuudenmukaisuuden periaatetta, koska suurinta osaa kunkin varainhoitovuoden alkuperäisissä talousarvioissa SESAME-järjestelmälle osoitetuista määristä ei käytetty aiottuun tarkoitukseen.

11.10. NEUVOSTON VASTAUS

1. Neuvosto panee merkille kommentit, jotka tilintarkastustuomioistuin teki SESAME-ohjelmaan liittyvän ristiriitaisen menettelyn seurauksena (katso liite) ja on tyytyväinen, ettei vuoden 2008 tilinpäätöksestä tehty muita huomautuksia.

2. Tämän innovatiivisen ohjelman perustavoitteena on korvata nykyiset CORTESY- ja ESDP-NET -viestintäjärjestelmät yhdellä yhdenmetyllä järjestelmällä, jonka verkossa sovelletaan luokitusjakoa: järjestelmän ensimmäinen kerros mahdollistaisi tietojen käsittelyn RESTREINT UE -luokitukseen saakka ja toinen CONFIDENTIEL UE- ja SECRET UE -luokiteltujen tietojen käsittelyn. Näin ollen ohjelma ei ole pelkästään korvaava hanke, koska siinä otetaan käyttöön uusia viestintärakenteita ja toimintoja.

3. Talousarvion määrät ovat aina perustuneet tulevaa vuotta koskeviin ennakoarvioihin menoista sovittujen poliittisten päätösten mukaisesti. Syyt viivästyksiin ja niistä seurannut budjettitavoitteiden täytymättä jääminen viime vuosina johtuvat pääasiassa muutoksista ohjelman soveltamisalassa sen jälkeen kun sihteeristö antoi esityksen tulevalle varainhoitovuodelle sekä asiaan liittyvien sidosryhmien ja neuvoston valmistelevien elinten määrästä.

Ohjelman tulevasta kehityksestä on nyt paljon suurempi varmuus, kun vaatimukset on vahvistettu ja tärkeimmät ohjelman vaiheet on hyväksytty. Näin ollen voidaan kohtuudella odottaa, että ohjelmassa siirrytään pian seuraavaan vaiheeseen.

4. Näiden kokemusten pohjalta neuvosto tarkastelee parhaillaan tapoja parantaa SESAMEn kaltaisten suurten tietotekniikkahankkeiden hallinnointirakenteiden koordinoitua.

⁽⁴⁾ SESAME on turvallinen viestintäjärjestelmä, jota neuvosto on kehittänyt vuodesta 2002. Aluksi oli tarkoitus, että uusi järjestelmä otetaan käyttöön heinäkuussa 2004. Määräaika lykättiin tammi-kuussa 2009 edelleen vuoden 2012 loppuun. Alkuperäistä hankesuunnitelmaa on muutettu monin tavoin, ja vuoden 2008 loppuun mennessä SESAME-järjestelmän suunnittelua ei ollut vielä saatu päätökseen, sillä eräaseen keskeisistä komiteoista osallistuvat jäsenvaltioiden valtuuskunnat eivät olleet sopineet siitä, millä tavoin tiettyjä arkaluontoisia tietoja olisi käsiteltävä. Neuvoston turvallisuus selvityksen edellyttämä tiukka hyväksymismenettely sekä hankkeen tekninen monimutkaisuus oli alun perin aliarvioitu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komissio

Henkilöstön etuuksia koskevan IRIS -tietojärjestelmän käyttöönotto

11.11. Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto otti kesäkuussa 2008 käyttöön uuden Individual Rights Information System -tietojärjestelmän (IRIS), jolla hallinnoidaan henkilöstön etuuksia, muun muassa palkkoja. Siirtyminen IRIS-järjestelmään johti lukuisiin ongelmiin palkanlaskennassa. Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston asettama työryhmä arvioi, että yli 8 000 henkilöstön jäsenen henkilöstökansiossa saattaa olla virheellisiä tietoja, jotka voivat vaikuttaa palkkojen laskentaan. Jokaisen yksittäisen henkilöstökansion tarkistus on edelleen käynnissä. Virheellisiin tietoihin pyrittiin puuttumaan kiireesti tekemällä palkkojen laskentajärjestelmässä manuaalisia korjauksia, joita ei valvottu riittävällä tavalla. IRIS-järjestelmää ei testattu perusteellisesti, eikä vanhaa ja uutta järjestelmää käytetty rinnakkain siihen asti, että olisi saatu näyttöä uuden järjestelmän asianmukaisesta toiminnasta.

11.11. KOMISSION VASTAUKSET

Palkanlaskentajärjestelmän perustana olevan IRIS-tietojärjestelmän käyttöönoton yhteydessä havaittiin ristiriitaisuuksia aikaisempien tietojen ja palkanmaksun perusteena käytettyjen tietojen välillä etenkin perhekokoonpanon osalta. Ristiriitaisuudet aiheuttivat sen, että palkanlaskentajärjestelmä hylkäsi vanhat tiedot.

Tästä puolestaan oli seurauksena, että vanhoihin tietoihin perustuvat maksut peruutettiin takautuvasti. Analysoituaan mahdollisesti virheelliset tietueet komissio arvioi tällaisten tietueiden määräksi 8 000 kappaletta. Kyseisiä tietueita oli tarkoitus tutkia jatkossa tarkemmin.

Takautuvien etuuksien laskenta päätettiin keskeyttää siihen asti, kunnes tiedot saadaan korjattua, jotta määriä ei perittäisi takaisin perusteettomasti. Näin on jo saatu vähennettyä virheitä sisältävien tietueiden määrää. Riski siitä, että ristiriitaisen tietojen vuoksi suoritetaan virheellisiä maksuja, pidettiin näin hallinnassa. Toimenpiteen haittana on kuitenkin se, että samalla keskeytettiin tarvittavat takautuvat oikaisut, jotka ovat edelleen tekemättä. Komissio tarkistaa ristiriitaisia tietoja parhaillaan. Tarkistukset saattavat vaikuttaa joihinkin vanhempiin maksuihin, mutta ne eivät vaikuta nykyisiin palkkoihin.

Joitakin tietueita korjattiin manuaalisesti suoraan palkanlaskentajärjestelmään. Tämä on aina ollut mahdollista, ja korjausten tekemisessä noudatettiin tavanomaisia valvontamenettelyjä. Tähän menetelmään liittyy kuitenkin keskimääräistä suurempi riski, minkä vuoksi sitä olisi käytettävä mahdollisimman vähän.

Useita testejä tehtiin erittäin pitkän ajan kuluessa ennen kuin tulos lopulta katsottiin hyväksyttäväksi vuoden 2008 puolivälissä. Näin jälkikäteen on kuitenkin todettava, ettei tulos ole täysin vastannut odotuksia. Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto arvioi testejä vastaisuudessa entistä tarkemmin ennen kuin se hyväksyy uuden järjestelmän käyttöön ottamisen tai jo käytössä olevan järjestelmän muuttamisen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Eläkeoikeuksien siirtäminen

11.12. Toimielinten on joissakin tapauksissa palautettava henkilöstön jäsenelle pieni osa siirrettyjen eläkeoikeuksien pääoma-arvosta ⁽⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteen tarkastusmenettelyissä, joilla pyritään varmistamaan laskelmien oikeellisuus sekä suoritettujen määrien takaisinperintä silloin, jos laskelmat osoittautuvat virheellisiksi. Tilintarkastustuomioistuin tarkastuksessa kävi ilmi, että henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto oli maksanut kahdelle henkilöstön jäsenelle virheellisesti yhteensä 138 000 euroa ja että tapaukset ovat yhä selvittämättä.

Komission lähetystöissä työskentelevän paikallisen henkilöstön eläkejärjestelmä

11.13. Ulkosuhteiden pääosaston ulkosuhdeyksikkö laati vuonna 1996 eläkejärjestelmän komission lähetystöissä työskentelevää paikallista henkilöstöä varten. Järjestelmä perustuu rahastoon, johon kyseinen henkilöstö ja komissio suorittavat maksuja kuukausittain. Järjestelmää on vuodesta 1996 lähtien hallinnoitu siirtymäsäännösten avulla. Niissä ei kuitenkaan täsmennetä, mikä on komission vastuu rahaston varojen suojaamisen ja rahaston tuoton osalta. Siirtymäsäännöksissä ei myöskään määritellä henkilöstön eläkkeiden maksamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä. Rahaston varojen arvoksi arvioitiin noin 34 miljoonaa euroa vuoden 2008 lopussa.

11.12. KOMISSION VASTAUKSET

Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto aloitti asianmukaisten toimien toteuttamisen heti kun tilintarkastustuomioistuin oli havainnut kyseiset kaksi tapausta ja antanut niitä koskevat päätelmänsä. Toimisto muutti eläkeoikeuksien laskentamenetelmää ja valmistautui perimään takaisin perusteettomasti maksetut määrät. Takaisin peritään näissä tapauksissa se osa siirretystä pääoma-arvosta, jonka olisi pitänyt kurtuttaa eläkeoikeuksia Euroopan yhteisön eläkejärjestelmässä ja jota ei sen vuoksi olisi pitänyt maksaa takaisin edunsaajille.

Pitkällä aikavälillä (vakuutusmatemaattisesta näkökulmasta tarkasteltuna) kyseisillä tapauksilla ei ole vaikutusta yhteisön talousarvioon, koska perusteettomasti maksettujen summien vaikutus kompensoituu sillä, että tulevaisuudessa maksettavat eläkkeet jäävät pienemmiksi, ja takaisin perittyjen maksujen vaikutus puolestaan kompensoituu lisäeläkeoikeuksien myöntämisellä.

Tässä yhteydessä on toteutettu toimia eläkeoikeuksien siirtoon liittyvän sisäisen valvonnan tehostamiseksi.

11.13. KOMISSION VASTAUKSET

Paikallisen henkilöstön eläkerahasto perustettiin, jotta lähetystöissä työskentelevälle paikalliselle komission henkilöstölle voitaisiin tarjota vähintään perustasoa oleva sosiaaliturva. Kyseessä on EU:n talousarvion ulkopuolinen täydentävä rahasto, joka perustuu ennalta määrättyjen maksuosuuksien rahastointiin. Paikalliset toimihenkilöt pidetään ajan tasalla rahaston tilanteesta, ja heillä on rahaston suhteen määräysvaltaa siinä määrin kuin se on perusteltua. Komissio tutkii parhaillaan, miten rahastosta voitaisiin tehdä pysyvä järjestely ja millaisia oikeudellisia ja taloudellisia vaikutuksia tällä olisi. Rahaston nykyisiä varoja pidetään riittävinä kattamaan paikallisten toimihenkilöiden henkilökohtaiset oikeudet. Säädösehdotusta varten on tarkoitus tehdä yksityiskohtainen vakuutusmatemaattinen tutkimus.

⁽⁵⁾ Henkilöstösääntöjen liitteessä VIII olevan 11 artiklan 2 kohdan mukaan virkamiehet voivat siirtää aiemmissa työpaikoissa kurtuttamansa eläkeoikeudet Euroopan yhteisöjen virkamiesten eläkejärjestelmään. Siirrettyjen eläkeoikeuksien pääoman arvo muunnetaan järjestelmässä palvelusvuosiksi. Tarkastuksessa selvitettiin, onko toimielimillä tarkoituksenmukaiset menettelyt siirrettyjen eläkeoikeuksien arvon arvioimiseksi ja siirtojen toteuttamiseksi asianmukaisesti. Menettelyt toimivat yleensä tyydyttävästi, mutta henkilöstösääntöjen ja kansallisen eläkelainsäädännön monimutkaisuus johtaa viiveisiin yksittäisten siirtojen käsittelyssä sekä lukuisiin virheisiin laskelmissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Yhteisöjen tuomioistuin

11.14. Yhteisöjen tuomioistuin järjesti vuonna 2008 avoimen hankintamenettelyn yhdessä erään jäsenvaltion kanssa ja teki menettelyn perusteella palvelusopimuksen. Tilintarkastustuomioistuin tutki sopimuksen ja totesi, että hankintamenettelyn toteuttamisessa sovellettu sisäisen valvonnan järjestelmä oli puutteellinen. Puutteet johtivat siihen, että tarjoajille myönnettiin liian lyhyt määräaika tarjouseritelmän ⁽⁶⁾ saamista varten. Lisäksi hankintailmoituksessa annettiin mahdollisuus esittää tarjous vain yhdellä kielellä ⁽⁷⁾ ja ilmoitettiin, että tarjoukset avataan suljetussa kokouksessa ⁽⁸⁾. Yhteisöjen tuomioistuimen olisi parannettava hankintamenettelyjään, jotta hyväksyvien yksiköiden olisi helpompi järjestää tarjouskilpailuja ja valvoa säännösten noudattamista.

11.14. YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Yhteisöjen tuomioistuin muistuttaa ensiksi, että tilintarkastustuomioistuimen tarkoittama hankintamenettely koskee uutta rakennuskompleksia ja se oli yhteisöjen tuomioistuimen ensimmäinen kokemus toimielimen ja jäsenvaltion yhteisesti toteuttamasta hankintamenettelystä varainhoitoasetuksen 91 artiklan uusien säännösten mukaisesti, ja haluaa sen jälkeen esittää seuraavat tarkennukset tilintarkastustuomioistuimen kyseisessä menettelyssä toteamien heikkouksien johdosta.

Ensinnäkin on menettelyn aikataulun osalta todettava, että yhteisesti toimineiden hankintaviranomaisten oli sekä oman etunsa että tarjoajien edun vuoksi yhteensovitettava tarve päättää sopimuksen tekemisestä sellaisena ajankohtana, että valittu sopimuskumppani pystyy toimimaan heti kyseisen uuden rakennuskompeksin luovuttamisen jälkeen, ja toisaalta hankinnan monimutkaisuudesta johtunut tarve asettaa määräaika riittävän pitkäksi, jotta tarjoajilla olisi hyvät edellytykset tarjouksensa valmisteleamiseen.

Tämä selittää sen, että vaikka aikataulu oli varainhoitoasetuksessa virallisesti säädettyjen määräaikaisten mukainen, sen kireys ei ollut välttävissä siltä osin kuin se koski mahdollisille ehdokkaille annettavaa määräaika tarjouspyyntöasiakirjojen pyytämiseen.

Hankintaa koskevan ilmoituksen tiettyihin kahteen otsikkoon liittyneet heikkoudet johtuvat puolestaan hallinnossa tapahtuneista virheistä, eivätkä ne luonnollisestikaan ole olleet tahallisia. Kieliä koskevien järjestelyjen osalta voidaan ainoastaan selittää puutteellinen koordinointi syyksi siihen, että hankintaa koskevassa ilmoituksessa edellytettiin, että tarjoukset toimitetaan yksinomaan ranskan kielellä (asianomaisessa jäsenvaltiossa vallitseva käytäntö), kun tarjouspyyntöasiakirjassa puolestaan ilmoitettiin, että tarjoukset voidaan toimittaa millä tahansa Euroopan unionin virallisista kielistä (yhteisöjen tuomioistuimen soveltamiskäytäntö). Tarjousten avaamiseksi järjestetystä lautakunnan kokouksesta on puolestaan todettava, että jos paikalle olisi tullut tarjoajia, nämä olisi tietenkin päästetty osallistumaan kokoukseen varainhoitoasetuksen säännösten mukaisesti.

Tilintarkastustuomioistuimen suosituksesta tulojen ja menojen hyväksyjille tarjouspyyntömenettelyissä annettavan tuen parantamiseksi todettakoon, että yhteisöjen tuomioistuin on jo kesäkuusta 2008 lähtien ryhtynyt sisäisen tarkastajansa antaman suosituksen johdosta asiaa koskeviin konkreettisiin toimenpiteisiin. Se pyrkii käytettävissä olevien henkilöstövoimavarojen puitteissa edelleen parantamaan järjestelyjään tällä alalla.

⁽⁶⁾ Varainhoitoasetuksen 98 artiklan mukaisesti tarjousten jättäminen on järjestettävä siten, että syntyy todellista kilpailua. Mainittuun artiklaan liittyvissä soveltamissäännöissä asetetaan määräajat, joita hankintaviranomaisen on noudatettava.

⁽⁷⁾ Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 125 c artiklassa säädetään, että toimielimen toteuttaessa hankintamenettelyn yhdessä yhden tai useamman jäsenvaltion hankintaviranomaisen kanssa noudatetaan kyseiseen toimielimeen sovellettavia menettelysäännöksiä. Myös kielijärjestelyt kuuluvat näiden menettelysäännösten piiriin.

⁽⁸⁾ Soveltamissääntöjen 118 artiklan 3 kohdan mukaan tarjoajat voivat avoimessa menettelyssä osallistua tarjousten avaamista varten nimittetyin lautakunnan kokoukseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilintarkastustuomioistuin

11.15. Ulkoisen tarkastajan kertomuksessa (ks. kohta 11.4) todetaan, että tarkastajien näkemyksen mukaan ”tilinpäätös antaa ... oikean ja riittävän kuvan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2008 sekä sen toiminnan tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002, kyseisen neuvoston asetuksen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 23 päivänä joulukuuta 2002 annetun komission asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kirjanpitosääntöjen mukaisesti.” Kertomus julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

11.16. Tarkastetuilla aihealueilla ei havaittu puutteita, joista olisi tarpeen raportoida.

Alueiden komitea

11.17. Tarkastetuilla aihealueilla ei havaittu puutteita, joista olisi tarpeen raportoida.

Euroopan oikeusasiamies

11.18. Tarkastetuilla aihealueilla ei havaittu puutteita, joista olisi tarpeen raportoida.

Euroopan tietosuojavaltuutettu

11.19. Tarkastetuilla aihealueilla ei havaittu puutteita, joista olisi tarpeen raportoida.

PÄÄTELMÄT

11.20. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkastustyönsä perusteella, että toimielinten hallintomenoihin liittyviä maksuja 31. joulukuuta 2008 päättyneeltä varainhoitovuodelta koskeva virhetaso ei ollut olennainen (ks. kohta 11.6).

11.21. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkastustyönsä perusteella, että toimielinten hallintomenoihin sovellettavat valvontajärjestelmät ovat varainhoitoasetuksen säännösten mukaiset (ks. kohdat 11.7–11.19).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

EUROOPAN UNIONIN VIRASTOT

11.22. Euroopan unionin virastojen ja muiden hajautettujen elimien tarkastuksista laaditaan erityisvuosikertomukset, jotka julkaistaan erillisinä *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ⁽⁹⁾. Varainhoitovuonna 2008 tilintarkastustuomioistuin tarkasti 29 virastoa. Niiden talousarvioiden arvo oli yhteensä 1 488,5 miljoonaa euroa vuonna 2008. Virastoja koskevat keskeiset tiedot esitetään **taulukossa 11.2**.

11.23. Tilintarkastustuomioistuin antoi huomautuksia sisältämättömät lausumat tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta kaikkien tarkastettujen virastojen osalta lukuun ottamatta Euroopan poliisiakatemiaa.

EUROOPPA-KOULUT

11.24. Tilintarkastustuomioistuimen Eurooppa-kouluja koskeva erityisvuosikertomus (jota ei julkaista virallisessa lehdessä) toimitetaan vastuuvapauden myöntävänä viranomaisena toimivalle Eurooppa-koulujen johtokunnalle. Koulujen talousarvio, joka vuonna 2008 oli 258,0 miljoonan euron suuruinen, rahoitettiin pääasiassa komission tuen (138,9 miljoonaa euroa) ja jäsenvaltioiden maksuosuuksien (54,5 miljoonaa euroa) avulla ⁽¹⁰⁾. Eurooppa-kouluja koskevat keskeiset tiedot on esitetty **taulukossa 11.3**.

11.25. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastustensa yhteydessä havainnut olennaisia virheitä, jotka asettaisivat kyseenalaiseksi sen tarkastamien (Karlsruhen ja Molin koulujen ja keskustuomistion) tilien luotettavuuden ja tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden. Kyseiset tilinpäätökset oli laadittu 24 päivänä lokakuuta 2006 annetun Eurooppa-koulujen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen perusteella. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kuitenkin, että konsolidoidussa tilinpäätöksessä ei anneta olennaisilta osiltaan oikeita ja riittäviä tietoja relevanttien kirjanpitostandardien mukaisesti, sillä: a) suoriteperusteisen kirjanpidon periaatetta ei ollut noudatettu tyydyttävällä tavalla ja b) edellisen vuoden ylijäämä on kirjattu kuluvan vuoden tuloihin.

⁽⁹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen laatimat vuosikertomukset virastojen tilinpäätöksistä ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla (<http://www.eca.europa.eu>), ja ne julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* Euratomin hankintakeskusta koskevaa kertomusta lukuun ottamatta.

⁽¹⁰⁾ *Lähde:* Eurooppa-koulut, lopullinen tilinpäätös varainhoitovuodelta 2008.

Taulukko 11.2 — EU:n virastot – Keskeiset tiedot

Euroopan unionin virastot ja hajautetut elimet	Päätoimipaikka	Ensimmäi- nen talou- dellisesti itsenäinen vuosi	Talousarvio ⁽¹⁾ (miljoonaa euroa)		Hyväksytyt virat	
			2008	2007	2008	2007
Virasto						
Euratomin hankintakeskus	Luxemburg	1960	—	0,3	—	—
Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus	Thessaloniki	1977	18,3	17,4	99	97
Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö	Dublin	1977	21,0	20,2	101	94
Euroopan ympäristökeskus	Kööpenhamina	1994	37,1	35,1	123	116
Euroopan koulutussäätiö	Torino	1994	22,4	25,5	96	100
Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seuranta- keskus	Lissabon	1995	15,1	13,8	82	82
Euroopan lääkevirasto	Lontoo	1994	182,9	163,1	481	441
Euroopan unionin elinten käännöskeskus	Luxemburg	1995	59,9	46,1	233	200
Yhteisön kasvilajikevirasto	Angers	1995	12,5	13,4	43	42
Sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto	Alicante	1995	318,4	276,0	643	647
Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto	Bilbao	1996	14,9	14,9	44	42
Euroopan perusoikeusvirasto	Wien	1998	15,0	14,5	49	46
Euroopan jälleenrakennusvirasto	Thessaloniki	2000	235,0	250,0	93	108
Euroopan poliisiakatemia	Bramshill	2006	8,7	7,4	22,5	22,5
Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö	Haag	2002	24,8	18,4	175	147
Euroopan lentoturvallisuusvirasto	Köln	2003	102,0	72,0	452	467
Euroopan meriturvallisuusvirasto	Lissabon	2003	50,2	48,2	181	153
Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen	Parma	2003	66,4	52,2	335	300
Euroopan verkko- ja tietoturva- virasto	Heraklion	2005	8,4	8,3	44	44
Euroopan rautatievirasto	Valenciennes	2006	18	16,6	116	116
Tautien ehkäisyn ja valvonnan eurooppalainen keskus	Tukholma	2005	40,6	28,9	130	90
Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkoraja- yhteistyöstä huolehtiva virasto	Varsova	2006	71,2	42,2	94	49
Maailmanlaajuisen satelliittinavigointijärjestelmän (GNSS) Euroopan valvontaviranomainen	Bryssel ⁽²⁾	2006	10,5	7,0	50	39
Yhteisön kalastuksenvalvontavirasto	Vigo	2007	9,5	5,0	47	38
Euroopan kemikaalivirasto ⁽³⁾	Helsinki	2008	66,4	—	220	—
Toimeenpanovirasto						
Kilpailukyvyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto	Bryssel	2006	11,5	6,9	36	35
Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpano- virasto	Bryssel	2006	38,2	36,0	92	83
Terveys- ja kuluttaja-asioiden toimeenpanovirasto ⁽⁴⁾	Luxemburg	2007	4,4	4,1	42	28
Euroopan laajuisen liikenneverkon toimeenpanovirasto ⁽³⁾	Bryssel	2008	5,2	—	32	2
Yhteensä			1 488,5	1 243,5	4 155,5	3 626,5

⁽¹⁾ Maksumäärärahat.⁽²⁾ Väliaikainen toimipaikka.⁽³⁾ Taloudellisesti riippumaton vuodesta 2008.⁽⁴⁾ Toukokuuhun 2008 asti Kansanterveysalan toimintaohjelman toimeenpanovirasto.

Taulukko 11.3 — Eurooppa-koulut – Keskeiset tiedot

Eurooppa-koulu	Maa	Talousarvio ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (miljoonaa euroa)		Komission tuki ⁽²⁾ (miljoonaa euroa)		Koulun oppilasmäärä ⁽³⁾	
		2008	2007	2008	2007	2008	2007
Pääsihteerin toimisto	Belgia	9,2	9,3	7,0	7,5	—	—
Luxembourg I	Luxembourg	37,4	35,1	22,8	21,1	3 437	3 376
Luxembourg II	Luxembourg	7,0	7,0	3,4	2,9	888	897
Bryssel I (Uccle)	Belgia	32,1	30,4	22,7	21,0	3 057	3 045
Bryssel II (Woluwe)	Belgia	31,5	29,3	21,5	19,2	2 904	2 893
Bryssel III (Ixelles)	Belgia	29,1	26,2	19,8	16,7	2 649	2 621
Bryssel IV	Belgia	5,5	2,4	3,4	1,8	438	172
Mol	Belgia	11,3	11,2	6,0	6,0	718	657
Varese	Italia	18,7	17,9	9,3	8,8	1 341	1 317
Karlsruhe	Saksa	12,9	11,9	2,4	3,5	979	1 001
München	Saksa	19,5	18,9	0,6	0,4	1 756	1 666
Frankfurt	Saksa	10,6	10,3	3,9	3,8	1 053	978
Alicante	Espanja	11,9	11,3	5,2	4,2	1 029	1 017
Bergen	Alankomaat	9,8	9,8	5,1	4,6	565	554
Culham	Yhdistynyt kuningaskunta	11,4	11,1	5,7	5,9	835	827
Yhteensä		258,0	242,1	138,9	127,4	21 649	21 021

⁽¹⁾ Kunkin Eurooppa-koulun sekä pääsihteerin toimiston talousarvioon otettujen tulojen ja menojen kokonaismäärä. Luku sisältää kaikki alun perin hyväksyttyihin talousarvioihin tehdyt muutokset.

⁽²⁾ *Lähde:* Eurooppa-koulut, lopullinen tilinpäätös varainhoitovuodelta 2008.

⁽³⁾ *Lähde:* Pääsihteerin Eurooppa-koulujen johtokunnalle laatima vuosikertomus 2008.

Huom. Yhteismäärissä voi olla pyöristämisestä johtuvia eroja.

LIITE 11.1

TARKASTUKSEN TULOKSET

OSA 1: OTANTAAN PERUSTUVAN TAPAHTUMATARKASTUKSEN PÄÄPIIRTEET

1.1 — Otoksen koko

Vuosi	Tarkastettujen tapahtumien lukumäärä
2008	57
2007	56

1.2 — Otoksen rakenne

Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus)	2008				2007
	Toimielinten henkilöstömenot	Rakennuksiin liittyvät menot	Muut menot	Yhteensä	
Loppu- ja välimaksut	55	19	26	100	100
Ennakkomaksut	0	0	0	0	0
Yhteensä	55	19	26	100	100

OSA 2: YLEISARVIO VALVONTAJÄRJESTELMISTÄ

2.1 — Valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Yleisarvio	2008	2007

Värikoodien merkitys:

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Riittämätön
e. t.	Ei tietoa: ei sovellettavissa tai ei arvioitu

TARKASTUSLAUSUMAN KESKEISTEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Toimielimen vastaus
Palkkakerroin			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 11.7–11.11: Euroopan parlamentti ja talous- ja sosiaalikomitea soveltavat palkkakertoimista annettuja henkilöstösääntöjen määräyksiä eri tavoin kuin muut toimielimet. Niin ollen ne myöntävät henkilöstölleen taloudellisen edun, jota muut toimielimet eivät myönnä, mikä lisää parlamentin ja talous- ja sosiaalikomitean menoja.	Euroopan parlamentti ja talous- ja sosiaalikomitea noudattavat nykyistä käytäntöään, kunnes yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee lopullisesti toimielinten henkilöstön tuomioistuimen käsiteltäväksi viemät tapaukset.	Tilintarkastustuomioistuin seuraa yhteisöjen tuomioistuimen tuomioon perustuvia jatkotoimia.	Euroopan parlamentin vastaukset <i>Euroopan parlamentti tukee täysin tilintarkastustuomioistuimen määrittelemää varovaista lähestymistapaa ja tarkastelee asiaa jatkossakin.</i>
Virkamatkoilla aiheutuneiden majoituskustannusten korvaaminen			
Vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2004–2007; viimeksi vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, liite 11.2: Muutetuissa henkilöstösäännöissä, jotka tulivat voimaan 1. toukokuuta 2004, määrätään, että virkamatkoilla aiheutuneet majoituskustannukset korvataan tositteita vastaan kunkin maan osalta 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.	Parlamentin puhemiehistö vahvisti tukevensa nykyistä kiinteämääräiseen summaan perustuvaa järjestelyä, mutta suostui muuttamaan järjestelmää. Niin ollen parlamentti maksaa edelleen Luxemburgissa, Strasbourgissa ja Brysselissä aiheutuneisiin yöpymiskustannuksiin liittyvien hakemusten osalta kiinteämääräisen summan.	Parlamentin olisi huolehdittava siitä, että virkamatkoilla aiheutuneet majoituskustannukset korvataan henkilöstösääntöjen mukaisesti.	Euroopan parlamentin vastaukset <i>Parlamentti ilmoitti vuoden 2007 tarkastuslausumamennettelyn yhteydessä, että toimielimen sisäisen tarkastajan selvityksen jälkeen se tarkastelisi uudelleen tiettyjä virkamatkasäännösten kohtia.</i> <i>Vaikka parlamentin vaikeuksista (joista on tiedotettu tuomioistuimelle aiemmissa vastauksissa) perillä ollut puhemiehistö vahvisti edelleen tukensa kiinteämääräisen summan järjestelmälle, järjestelmän toimintaa on mukautettu.</i> <i>Asiaa koskevia sisäisiä sääntöjä muutettiin 1. syyskuuta 2008 siten, että vain asianmukaisesti todistettuna työaikana tapahtuvat yöpymiset voidaan korvata kiinteämääräisellä summalla.</i> <i>Lisäksi keväällä 2009 otettiin käyttöön uusia soveltamissääntöjä ja sisäisiä sääntöjä, joilla pyritään selkeyttämään tilannetta.</i> <i>Tämän sääntöpaketin oli tarkoitus astua voimaan syyskuun 2009 alussa.</i>

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Toimielimen vastaus
			Euroopan parlamentin vastaukset Vuoden 2010 talousarvion suhteen on vielä todettava, että momenttia 3000 "Henkilöstön virkamatkakulut" on muutettu. Momentin 3000 nimike tulee vastaisuudessa olemaan "Henkilöstön virkamatkakulut ja virkamatkakolmen toimipaikan välillä", ja perusteluissa todetaan yksiselitteisesti, että määrärahat on tarkoitettu toimielimen henkilöstön, kansallisten asiantuntijoiden ja harjoittelijoiden virkamatkoista aiheutuviin kustannuksiin oman työpaikan ja Euroopan parlamentin kolmen toimipaikan (Bryssel, Luxemburg ja Strasbourg) välillä, sekä kaikkiin kolmen toimipaikan ulkopuolisiin kohteisiin suuntautuvien virkamattojen kustannuksiin. Tällä luodaan näin ollen talousarvioperusta niille säännöille, joita parlamentti soveltaa virkamattoihin kolmen toimipaikan välillä. Parlamentin on tarkoitus jatkossa ehdottaa tähän liittyviä muutoksia henkilöstösääntöihin, jotta varmistetaan, että matkat kolmen toimipaikan välillä erotetaan asianmukaisesti muista virkamattoista.
Euroopan parlamentin jäsenille maksetut avustajakorvaukset			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 10.10–10.12, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, liite 11.2: Varainhoitovuoden 2006 vuosikertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin katsoi, ettei ole olemassa riittävää todentavaa aineistoa siitä, että parlamentin jäsenet todella ovat palkanneet avustajia ja että parlamentin jäsenten allekirjoittamissa sopimuksissa mainitut velvollisuudet tai palvelut on tosiasiallisesti toteutettu. Puhemiehistön olisi toteutettava tarvittavat toimet saadakseen tositteet, joiden katsotaan olevan oleellisia menojen aiheellisuuden osoittamiseksi.	Uuden vaalikauden käynnistyttyä vuonna 2009 parlamentin jäseniä avustavat heidän valitsemansa valtuutetut avustajat, jotka parlamentti palkkaa, sekä parlamentin jäsenten palkkaamat paikalliset toimihenkilöt. Neuvoston asetuksella (EY) N:o 160/2009 (EUVL L 55, 27.2.2009, s. 1) muutettiin Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavia palvelussuhteen ehtoja ja luotiin parlamentin jäsenten valtuutettujen avustajien toimihenkilöryhmä. Euroopan parlamentti palkkaa parlamentin jäsenten valitsemia valtuutettuja avustajia uudesta vaalikaudesta lähtien, ja heidän palkkansa noudattavat tavanomaisia palkka-asteikkoja. Avustajat työskentelevät parlamentin tiloissa ja avustavat kukin tiettyä parlamentin jäsentä.	Tilintarkastustuomioistuin seuraa parlamentin selvitystyötä, joka koskee parlamentin jäsenten menoilmoituksia varainhoitovuosilta 2004–2007. Parlamentin olisi selvitettävä kaikki varainhoitovuoden 2008 menoilmoitukset ja tarkastettava alkuperäiset laskut.	Euroopan parlamentin vastaukset Parlamentin jäsenten avustajakulujen tasaamisen menettely vuosilta 2004 ja 2006 on saatu sataprosenttisesti päätökseen. Vuosilta 2005 ja 2007 on molemmilta yksi ainoa tapaus kesken, arvoltaan noin 10 000 euroa (alle 0,1 prosenttia kokonaiskustannuksista). Vuoden 2005 avoimen tapauksen osalta Euroopan parlamentin yksiköt odottavat liikaa maksetun summan palautusta Belgian sosiaaliturvaviranomaisilta. Vuoden 2007 menettely on oikeuskäsittelyn kohteena, ja oikeudellinen yksikkö käsittelee sitä parhaillaan.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Toimielimen vastaus
Joulukuussa 2006 muutettujen puhemiehistön 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 koskevista ilmoituksista”. Näitä uusia sääntöjä sovelletaan kausiin heinäkuusta 2004 alkaen. Varainhoitovuoden 2007 vuosikertomuksessa suositeltiin, että parlamentti lisäisi jäsenten avustajakorvauksia koskevia valvontamenettelyjä, kuten parlamentin jäsenten hallussa olevien laskujen satunnaistarkastuksia.	Puhemiehistö hyväksyi parlamentin jäsenten uutta vaalikautta varten palkkaamia paikallisia toimihenkilöitä koskevat soveltamisohjeet 7. heinäkuuta 2008. Parlamentin jäsenten on vastedes käytettävä maksuasiamiehiä; jäsenten perheenjäsenille ei voida suorittaa maksuja ja maksuasiamiesten on esitettävä menoja koskevat ilmoitukset aina seuraavana vuonna 30. maaliskuuta mennessä. Parlamentin hallinto oli saanut yli 98 prosenttia menoilmoituksista ja maksutositteista varainhoitovuosilta 2004 ja 2005 ja yli 99 prosenttia varainhoitovuosilta 2006 ja 2007 sekä 87 % prosenttia varainhoitovuodetta 2008. Parlamentin yksiköt keräävät vielä viimeisiä varainhoitovuoden 2008 menoilmoituksia. Parlamentti kohdisti vuonna 2008 satunnaisia jälkitarkastuksia jäseniltä saamiinsa, vuoden 2007 maksuja koskeviin menoilmoituksiin, sekä sisäisiin menettelyihin, joiden avulla parlamentin yksiköt käsittelevät ilmoitukset. Parlamentin jäsenten hallussa olevia laskuja, joihin yhteenvedonomaiset menoilmoitukset perustuivat, tutkittiin vain muutamissa tapauksissa.		Euroopan parlamentin vastaukset Jokaista epäilyttävää tietoa koskevassa yksittäisessä tapauksessa yksiköt ovat pyytäneet jäseniltä asianmukaista selvitystä sekä tositteiden ja laskujen esittämistä. Jos mahdollisia virheitä on havaittu, korvausten asiattomasta käytöstä saatu näyttöä tai jos epäilykset ovat olleet jatkuvia, jäseniä on pyydetty palauttamaan korvaukset. Joissakin tapauksissa asia on siirretty OLAF:n käsiteltäväksi. Varainhoitovuonna 2008 parlamentti ei pitänyt tarpeellisenä muuttaa todentamisyksiköitä, joita oli käytetty menestyksekkäästi vuosina 2004–2007. Parlamentin uuden avustajajärjestelmän käyttöönotto edellytti kuitenkin kaikkien resurssien käyttämistä, mikä olisi tehnyt järjestelyjen muuttamisesta vuonna 2008 hankalaa tai jopa haitallista. Parlamentin uusi vaalikausi käynnistyi 14. heinäkuuta 2009, jolloin parlamentin avustajakorvausjärjestelmä uudistettiin siten, että avustajat erotellaan kahteen erilliseen ryhmään. Uusien sääntöjen mukaan valtuutetut avustajat (jotka työskentelevät parlamentin tiloissa) saavat saman aseman kuin toimielimen muillakin työntekijöillä. Heidät palkataan parlamentin kanssa tehtävillä sopimuksilla ja samantapaisilla maksujärjestelyillä kuin toimielimen muukin henkilöstö. Tämä vähentää tasaa-misasiakirjojen tarvetta. Paikalliset avustajat, jotka työskentelevät jäsenen valinnassa jäsenvaltiossa, jatkavat yksityisoikeuden mukaisten sopimusten tekemistä jäsenten kanssa. Sopimukset kuuluvat asianomaisen kansallisen lainsäädännön piiriin. Uusissa säännöissä edellytetään kuitenkin, että tästä lähtien valtuutetun maksuasiamiehen on hallinnoitava kaikki sopimukset. Lisäksi yksityisyrityksinä toimiville palveluntarjoajille maksetaan tästä lähtien vasta, kun maksuasiamies on todistanut laskut tai maksutositteet kansallisen lainsäädännön mukaisesti oikeaksi ennen niiden lähettämistä parlamentin yksiköille maksamista varten. Uuden oikeudellisen kehityksen odotetaan varmistavan, että asiaankuuluvia sääntöjä ja periaatteita noudatetaan ja että monessa suhteessa se on jopa jälkitarkastusmenettelyä tehokkaampi, sillä kyseinen menettely on pakostikin satunnaisiin otoksiin rajoittuva. Uuden lisävaatimuksia sisältävän menettelyn yleinen soveltaminen maksukauden alusta lähtien antaa parhaan mahdollisen takuun avoimuudelle, lainmukaisuudelle ja parlamentin avustajakorvausten vakaalle hallinnoinnille.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Toimielimen vastaus
			Euroopan parlamentin vastaukset Tämä vasta käyttöön otettu kehys on erityisen myönteinen, koska se on merkittävä edistysaskel jo voimassa olevien varotoimien kehittämiseksi ja edellä mainittujen päämäärien saavuttamiseksi samalla, kun liiallista paperisotaa ja byrokratiaa vältetään.
Euroopan parlamentin jäsenten lisäeläkejärjestelmä			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, taulukko 10.2, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, liite 11.2: Eläkejärjestelmään täytyisi liittyä selkeät säännöt Euroopan parlamentin sekä eläkejärjestelmän jäsenten taloudellisista sitoumuksista ja vastuista siltä varalta, että ilmenee vastuuvajaus.	Rahaston vakuutusmatemaattinen alijäämä oli 121 844 000 euroa 31. joulukuuta 2008. Samana ajankohtana rahasto arvioi, että eläkejärjestelmän jäsenille oli vielä maksettava 276 984 000 euroa. Parlamentin oikeudellinen yksikkö antoi maaliskuussa 2009 lausunnon parlamentin jäsenten asemaa koskevien uusien sääntöjen soveltamisesta. Lausunnon mukaan parlamentti on sitoutunut takaamaan lisäeläkejärjestelmässä kertyneet eläkkeet. Puhemiehistö teki tämän perusteella kokouksessaan 1. huhtikuuta 2009 useita päätöksiä: a) Eläkeikä nostettiin 60:stä 63 vuoteen tiettyjä siirtymätoimenpiteitä noudattaen. b) Poistettiin mahdollisuus saada vähennettyä eläkettä 50 vuoden iästä alkaen. c) Poistettiin mahdollisuus saada kertasuorituksena 25 prosenttia eläkeoikeuksien määrästä.	Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti parlamentin taloudelliset sitoumukset on esitetty 31.12.2008 laaditussa tilinpäätöksessä (tilintarkastustuomioistuimen lausunto N:o 5/99, kohta 1.23). Tarvitaan uusi vakuutusmatemaattinen tutkimus, jossa arvioidaan niiden päätösten vaikutukset, jotka puhemiehistö teki järjestelmän jäseniin sovellettavien toimenpiteiden osalta. Parlamentin olisi täsmennettävä rooliaan rahaston varojen hallinnoinnissa ja valvonnassa.	Euroopan parlamentin vastaukset Parlamentin taloudelliset sitoumukset ilmenevät 31.12.2008 laaditusta tilinpäätöksestä. Parlamentti aikoo teettää uuden vakuutusmatemaattisen tutkimuksen, jossa arvioidaan sen päätöksen vaikutuksia, jonka puhemiehistö teki kokouksessaan 1. huhtikuuta 2009, ja jossa arvioidaan jäsenten asemaa koskevien sääntöjen voimaantulon seuraukset. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää parlamentin sitoumuksia, joiden pitäisi näkyä myös parlamentin vuotuisessa taseessa. Euroopan parlamentin roolille rahaston varojen hallinnassa ja valvonnassa asetetaan ehtoja rahaston riippumattomia elimiä säätelevässä nykyisessä lainsäädäntökehityksessä. Lisäksi on korostettava, että koska tietyt rahaston jäsenet ovat nostaneet kanteen tuomioistuimessa, asia on oikeuskäsittelyn kohteena. Tällöin ei ole paikallaan toteuttaa toimia tällä alalla ennen tuomioistuimen antamaa tuomiota. Euroopan parlamentin puhemies on kuitenkin 4. toukokuuta 2009 päivätyssä kirjeessään pyytänyt virallisesti rahaston puheenjohtajaa huolehtimaan mallillisesta investointistrategiasta parlamentin etujen turvaamiseksi.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Toimielimen vastaus
Komission suorittamia perheliä koskeva seuranta			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohta 10.12; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, taulukko 10.2; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, liite 11.2: 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 alkuperäinen ilmoituksensa. Riittäviä tarkastuksia ei myöskään tehty sellaisten tapausten osalta, joissa henkilöstön jäsen on mahdollisesti saanut kansallisia huollettavana olevasta lapsesta maksettavia korvauksia, jotka olisi pitänyt vähentää henkilöstösääntöjen perusteella maksetuista lisistä.	Syyskuusta 2008 lähtien kotitalouslisää koskevia oikeuksia on lapsettomien työntekijöiden osalta tarkastanut täyspäiväisesti hallinnollinen virkailija. Näin saatiin perittyä takaisin 88 000 euroa vuonna 2008. Edelleenkin ei kuitenkaan saatu näyttöä siitä, että asianomaisista 2 001:stä vuonna 2008 Brysselissä työskennelleestä komission henkilöstön jäsenestä 926:ta olisi pyydetty vahvistamaan tai ajantasaistamaan alkuperäinen ilmoituksensa. Kansallisia huollettavana olevasta lapsesta maksettavia korvauksia koskevat tarkastukset eivät edelleenkin olleet riittäviä vuonna 2008.	Komission olisi jatkettava tarkastuksia. Komission olisi jatkettava tällaisten tapausten tarkastamista.	Komission vastaukset <i>Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto suunnittelee parhaillaan riskianalyysin perusteella tehokasta (taloudellista, tuloksekasta ja vaikuttavaa) ennakko- ja jälkitarkastusstrategiaa, joka kattaa kaikki palvelukseen ottamiseen liittyvät etuudet ja perheliä.</i> <i>Siihen sisältyy myös strategia, jolla valvotaan muista lähteistä saatavia perheliä.</i> <i>Sellaisten henkilöstön jäsenten perheliä, joilla on puoliso mutta ei lapsia, tarkastukset ovat edelleen kesken.</i>
Palkanmaksu (henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto)			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 11.17: Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston toimittamat jälkitarkastukset osoittivat, että tiedostonkäsittelyssä tapahtuneesta virheestä johdettujen tammikuussa 2007 maksettiin yhteensä yli 365 000 euroa 118 entiselle väliaikaiselle toimihenkilölle, vaikka he eivät enää työskennelleet komissiossa. Virhettä ei havaittu ennakkotarkastuksissa ennen lopullista palkanlaskentaa. Varoja perittiin takaisin vielä vuonna 2008.	Useimmissa tapauksissa komissio on perinyt takaisin aiheettomasti maksetun määrän.	Komission olisi sovellettava tehokkaampia ennakkotarkastuksia välttääkseen aiheettomien maksujen suorittamisen henkilöstölle, joka ei enää ole sen palveluksessa.	Komission vastaukset <i>Maksuvirhe oli seurausta virheellisestä korjauksesta uuteen NAP-palkanlaskentasovellukseen sisältyvässä alkuperäisen työvaiheessa. Virheellinen korjaus tehtiin muutettujen tietojen ennakkotarkistusten päätyttyä 29. joulukuuta, joka oli myös lopullisen maksun laskentapäivä. Jotta perusteettomat maksusuoritukset voitaisiin välttää, henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto on tämän tapauksen jälkeen antanut NAP-sovellukseen tietoja syöttäville työntekijöille useita muistutuksia siitä, että sovittuja menettelyjä on noudatettava.</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. Talousarvion määrärahat
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 (vuotisuusperiaate). Siihen otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa (tasapainoperiaate). 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 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 yhteenveto 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 sosiaalikomitea, VII alueiden komitea, VIII Euroopan oikeusasiamies ja IX Euroopan tietosuojavaltuutettu.

Kussakin pääluokassa tulot ja menot on luokiteltu budjettikohtiin (osastot, luvut, momentit ja mahdolliset alamomentit) lajin tai käyttötarkoituksen mukaan.

5. TALOUSARVION RAHOITUS (TALOUSARVION TULOT)

Talousarvion tulopuoli muodostuu pääasiassa yhteisöjen omista varoista: BKT:oon perustuvista omista varoista, alv:oon perustuvista omista varoista, tullimaksuista, maatalousmaksuista sekä sokeri- ja isoglukoosimaksuista ⁽⁴⁾.

Omien varojen lisäksi on olemassa myös muita tuloeria (katso **kaavio I**).

6. TALOUSARVIOMÄÄRÄRAHAT

Arvioitujen menojen kattamiseksi tarkoitettut talousarviomäärärahat eritellään talousarviossa seuraavasti:

- a) Jaksotettut määrärahat (JM) käytetään monivuotisen toiminnan rahoittamiseen tietyillä talousarvion aloilla. Ne voivat olla maksusitoumusmäärärahoja (MSM) tai maksumäärärahoja (MM).

— Maksusitoumusmäärärahojen avulla voidaan sitoutua kuluvaan varainhoitovuoden aikana oikeudellisiin velvollisuuksiin sellaista toimintaa varten, jonka toteuttaminen kestää useamman kuin yhden varainhoitovuoden verran;

⁽¹⁾ Rooman sopimus (tehty 25 päivänä maaliskuuta 1957): Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimus.

⁽²⁾ Rooman sopimus (tehty 25 päivänä maaliskuuta 1957): Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimus.

⁽³⁾ Eryteisesti 25 päivänä kesäkuuta 2002 annettu varainhoitoasetus (EYVL L 248, 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Omista varoista säädetään pääasiassa seuraavissa: neuvoston päätös 2007/436/EY, Euratom, 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 (ETY, 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, BKT-määrien yhtenäistämistä (EYVL L 49, 21.2.1989); neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1287/2003, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2003, markkinahintaisen bruttokansantulon yhdenmukaistamisesta (EUVL L 181, 19.7.2003).

— maksumäärärahoilla voidaan rahoittaa menoja, joita koskevat maksusitoumukset on tehty kuluvan varainhoitovuoden aikana ja aiempina varainhoitovuosina.

b) Jaksottamattomat määrärahat (EJM) on tarkoitettu yksivuotisia toimia koskevien maksusitoumusten ja maksujen suorittamiseen varainhoitovuoden kuluessa.

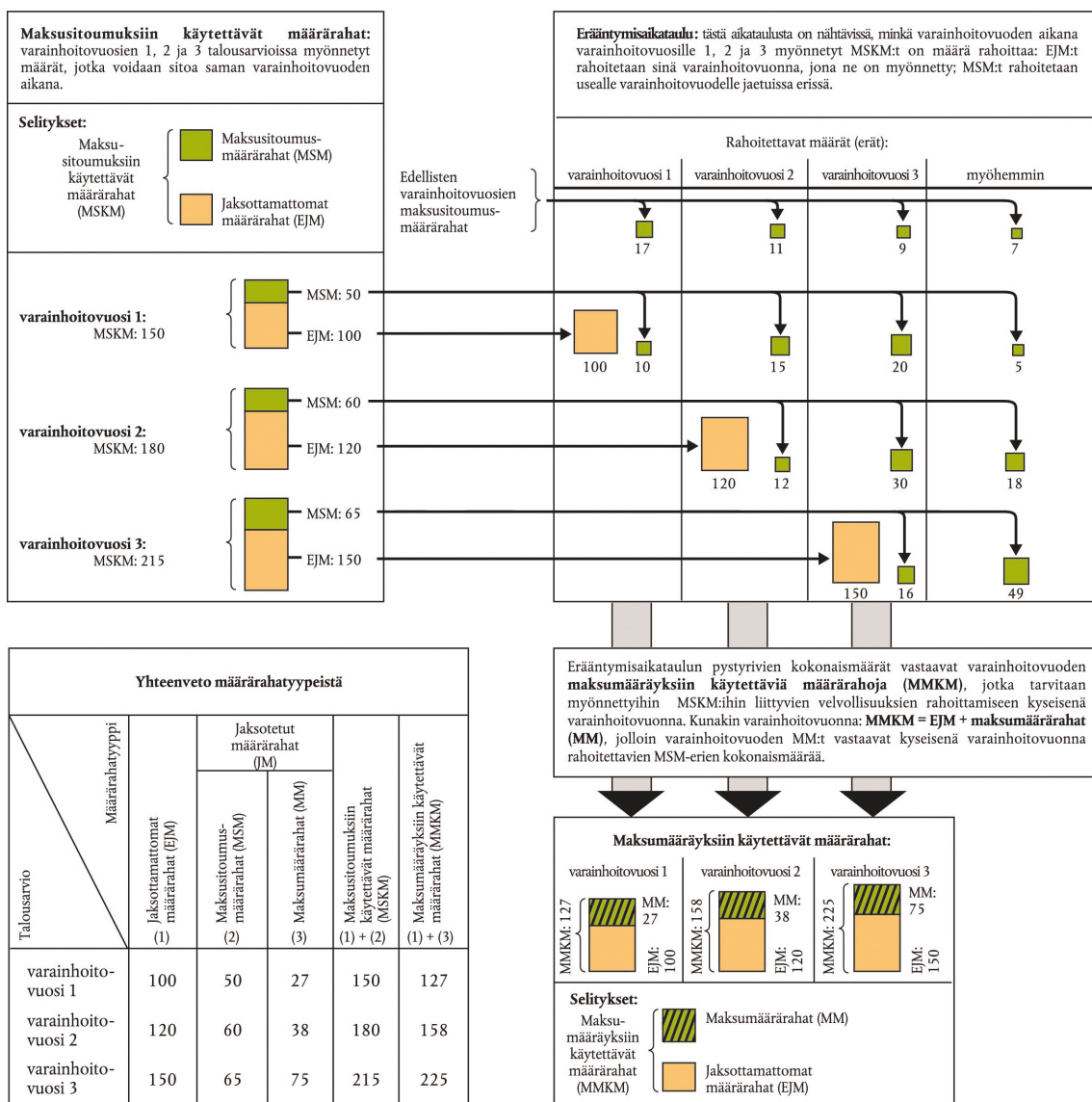
Kunkin varainhoitovuoden osalta onkin tästä syystä laskettava kaksi erillistä kokonaismäärää:

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 vastualueet. Kahdella suurimmalla menoalalla (Euroopan maataloustukirahasto ja koheesiorahasto) 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 varainhoituvuosina todettujen, aiempien varainhoituvuosien 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 tehdyt vielä sitomattomat siirrot + aiempien varainhoituvuosien 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 tehdyt 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 asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000.

- iv) *määrärahojen peruuntuminen*: jäljelle jäävä määrä peruuntuu
- v) *varainhoitovuoden menot yhteensä*: varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät + maksumääräyksiin 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; tilinpäätösasiakirjoissa esitetään tilinpäätökset ja talousarvion toteuttamista koskevat selvitykset sekä selvitys varainhoitovuoden talousarvio- ja varainhallinnosta. Alustava tilinpäätös toimitetaan viimeistään seuraavan varainhoitovuoden maaliskuun 31. päivänä; lopullinen tilinpäätös on esitettävä mainitun varainhoitovuoden heinäkuun 31. päivänä.

9. ULKOINEN TARKASTUS

Vuodesta 1977 alkaen talousarvion ulkoisesta tarkastuksesta on huolehtinut Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin⁽⁸⁾, joka tarkastaa talousarvion kaikkia tuloja ja menoja koskevat tilit. Se antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta 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 varainhoitovuoden päättymistä; tarkastukset toimitetaan asiakirjojen perusteella ja tarvittaessa paikalla yhteisön toimielimissä, jäsenvaltioissa tai yhteisön 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 neuvosto ja parlamentti tutkivat komission esittämät tilit ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen ja erityiskertomukset. Toimielimet 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) maakoodeja. Kuten komissio on todennut, menojen ja tulojen analysointi jäsenvaltioittain on pelkästään aritmeettinen toimi, joka antaa epätäydellisen kuvan kunkin jäsenvaltion unionilta saamasta hyödyistä. 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/EUVL	<i>Euroopan yhteisöjen/unionin 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 2008

KAAVIO I	Talousarvio 2008 – Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat
KAAVIO II	Talousarvio 2008 – Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat
KAAVIO III	Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2008
KAAVIO IV	Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2008
KAAVIO V	Omat varat jäsenvaltioittain vuonna 2008
KAAVIO VI	Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2008 suoritettut maksut

VARAINHOITOVUODEN 2008 KONSOLIDOITU TILINPÄÄTÖS

KAAVIO VII	Konsolidoitu tase
KAAVIO VIII	Konsolidoitu tuloslaskelma

Kaavio I

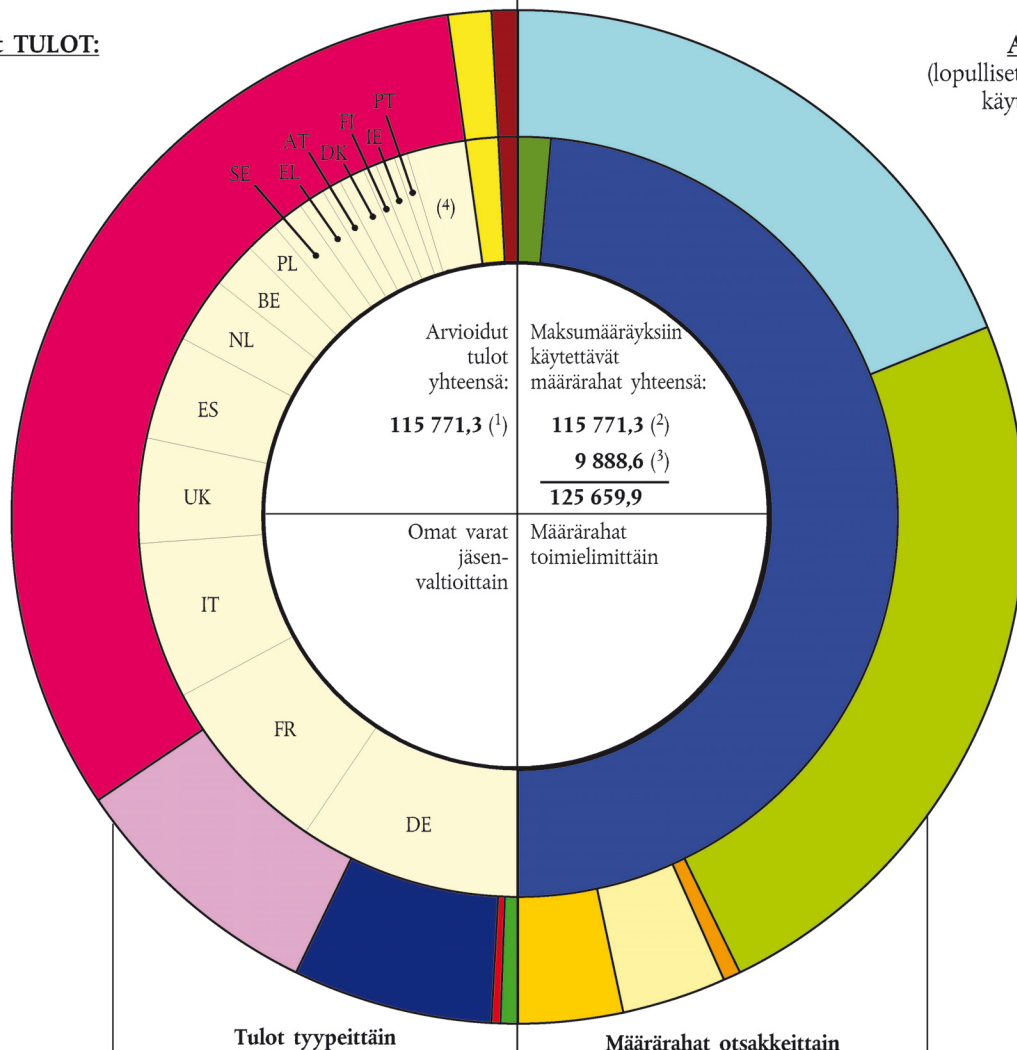
Talousarvio 2008 – Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat

[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	1 282,8	(1,1 %)
Sokeri- ja isoglukoosimaksut	707,8	(0,6 %)
Tullit	14 945,7	(12,9 %)
Alv:oon perustuvat omat varat	19 139,5	(16,5 %)
BKTL-varat	74 753,0	(64,6 %)
Muut tulot	3 288,0	(2,8 %)
Ed. varainhoitovuod. käytett. oleva ylijäämä	1 654,6	(1,4 %)

Selitykset

Rahoituskehityksen otsakkeet

1. Kestävä kasvu	47 743,4	(38 %)
2. Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	59 431,4	(47,3 %)
3. Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 533,2	(1,2 %)
4. EU maailmanlaajuisena toimijana	8 251,6	(6,6 %)
5. Hallinto	8 493,7	(6,8 %)
6. Korvaukset	206,6	(0,2 %)
Muiden toimielinten käytett. olevat määrär.	3 297,8	(2,6 %)
Komission käytettävissä olevat määrär.	122 362,1	(97,4 %)
joista toimintamäärärahoja	117 166,2	(93,2 %)

(1) Lisätalousarvioiden jälkeen.

(4) Tiettyjen jäsenvaltioiden (CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT) rahoitusosuudet yhdistettiin.

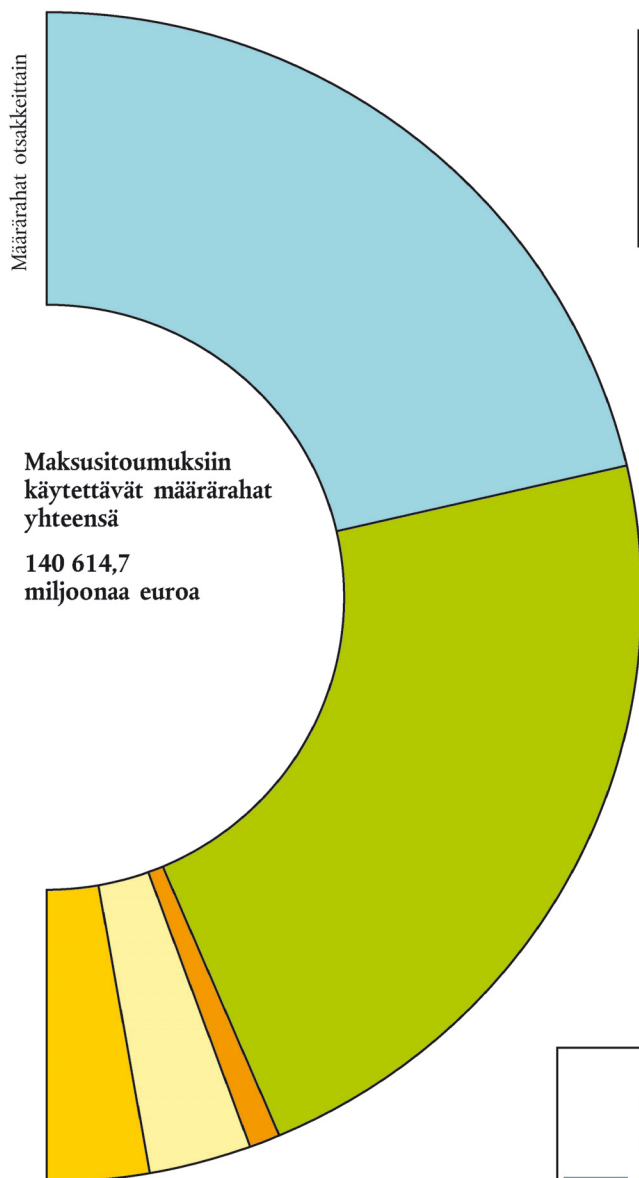
(2) Lisätalousarvioiden ja budjettikohtien välisten siirtojen jälk.

(3) Korvamerk. tulot, uudell. käytt. saadut määrär., siirr. ja uudell. käytett. määrär.

Kaavio II
Talousarvio 2008 – Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat

[lisätalousarvioiden jälkeen; tarkempia tietoja kaaviossa III, b-sarake]

(miljoonaa euroa ja %)



Huom.

Maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen kokonaissumma ei vastaa vuoden 2008 budjettituloja, koska maksusitoumusmäärärahoihin sisältyy myös määriä, jotka rahoitetaan tulevien varainhoitovuosien budjettituloista.

Selitykset

Rahoituskehyksen otsakkeet:

	1. Kestävä kasvu	59 879,3	(42,6 %)
	2. Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	63 037,9	(44,8 %)
	3. Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 722,2	(1,2 %)
	4. EU maailmanlaajuisena toimijana	7 973,3	(5,7 %)
	5. Hallinto	7 795,4	(5,5 %)
	6. Korvaukset	206,6	(0,1 %)

Kaavio III
Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2008

(miljoonaa euroa ja %)

Vuoden 2008 budjettinimikkeistä vastaavat pääluokat (päälk) ja osat (os) sekä rahoituskehyksen otsakkeet	Rahoitus-kehys	Lopulliset määrärahat		Määrärahojen käyttö					
		Määrä ⁽¹⁾	(%)	Tehdyt sitoumukset	Käyttöaste (%)	Siirrot vuoteen 2009 ⁽²⁾	(%)	Peruuntuneet määrärahat	(%)
		(a)	(b)/(a)	(c)	(c)/(b)	(d)	(d)/(b)	(e) = (b) - (c) - (d)	(e)/(b)
Budjettinimikkeistö									
I Parlamentti (päälk I)		1 556,2		1 472,3	94,6	41,6	2,7	42,2	2,7
II Neuvosto (päälk II)		743,3		693,8	93,3	34,6	4,6	15,0	2,0
III Komissio (päälk III) ⁽³⁾		137 660,0		131 748,3	95,7	5 062,0	3,7	849,7	0,6
III.1 Talous ja rahoitus (os 01)		284,4		278,8	98,0	1,3	0,5	4,2	1,5
III.2 Yritystoiminta (os 02)		659,5		620,4	94,1	31,1	4,7	7,9	1,2
III.3 Kilpailu (os 03)		95,8		93,7	97,8	1,5	1,6	0,6	0,6
III.4 Työllisyys- ja sosiaalasiat (os 04)		11 061,8		11 029,7	99,7	9,2	0,1	22,9	0,2
III.5 Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05)		61 570,0		57 905,3	94,0	3 555,3	5,8	109,4	0,2
III.6 Energia ja liikenne (os 06)		2 894,0		2 830,2	97,8	54,7	1,9	9,2	0,3
III.7 Ympäristö (os 07)		425,7		394,1	92,6	17,4	4,1	14,1	3,3
III.8 Tutkimus (os 08)		4 646,8		4 355,4	93,7	286,7	6,2	4,7	0,1
III.9 Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)		1 634,7		1 568,6	96,0	62,4	3,8	3,7	0,2
III.10 Suora tutkimustoiminta (os 10)		708,2		403,2	56,9	298,7	42,2	6,2	0,9
III.11 Kalatalous ja meriasiat (os 11)		1 020,8		974,5	95,5	3,6	0,4	42,7	4,2
III.12 Sisämarkkinat (os 12)		64,0		62,7	98,1	1,0	1,5	0,3	0,4
III.13 Aluepolitiikka (os 13)		37 335,2		37 291,1	99,9	24,9	0,1	19,3	0,1
III.14 Verotus ja tulliliitto (os 14)		128,2		119,3	93,1	1,8	1,4	7,1	5,6
III.15 Koulutus ja kulttuuri (os 15)		1 547,9		1 432,1	92,5	108,9	7,0	6,9	0,4
III.16 Viestintä (os 16)		210,9		206,6	98,0	1,3	0,6	3,0	1,4
III.17 Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)		703,2		690,2	98,2	7,9	1,1	5,1	0,7
III.18 Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue (os 18)		804,7		704,2	87,5	84,3	10,5	16,2	2,0
III.19 Ulkosuhteet (os 19)		4 151,0		4 090,4	98,5	29,4	0,7	31,1	0,8
III.20 Kauppa (os 20)		79,9		75,8	94,9	1,1	1,4	3,0	3,7
III.21 Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)		1 759,1		1 402,8	79,7	352,6	20,0	3,6	0,2
III.22 Laajentuminen (os 22)		1 217,3		1 164,4	95,7	51,0	4,2	1,9	0,2
III.23 Humanitaarinen apu (os 23)		958,5		955,8	99,7	2,1	0,2	0,7	0,1
III.24 Petostorjunta (os 24)		74,4		72,5	97,4	0,0	0,0	1,9	2,6
III.25 Komission politiikkojen koordinointi ja oikeudellinen tuki (os 25)		185,7		180,4	97,1	3,3	1,8	2,1	1,1
III.26 Komission hallinto (os 26)		1 051,1		987,6	94,0	42,5	4,0	21,1	2,0
III.27 Talousarvio (os 27)		274,7		265,5	96,6	1,4	0,5	7,9	2,9
III.28 Varainhoidon valvonta (os 28)		10,7		10,2	95,4	0,3	2,6	0,2	2,0
III.29 Tilastotiedot (os 29)		135,1		124,9	92,5	2,6	1,9	7,6	5,6
III.30 Eläkkeet (os 30)		1 080,5		1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Kielipalvelut (os 31)		434,8		408,4	93,9	23,7	5,5	2,7	0,6
III.40 Varaukset (os 40)		451,6		—	—	—	—	451,6	100,0
IV Tuomioistuin (päälk IV)		296,6		291,3	98,2	1,6	0,6	3,7	1,2
V Tilintarkastustuomioistuin (päälk V)		133,3		120,8	90,7	0,3	0,2	12,1	9,1
VI Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)		118,3		113,2	95,6	0,3	0,2	4,9	4,1
VII Alueiden komitea (päälk VII)		93,1		80,8	86,8	10,8	11,6	1,5	1,6
VIII Euroopan oikeusasiamies (päälk VIII)		8,5		7,8	91,5	—	—	0,7	8,5
IX Euroopan tietosuojavaltuutettu (päälk IX)		5,3		4,6	86,1	—	—	0,7	13,9
Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Rahoituskehys									
1 Kestävä kasvu	57 653,0	59 879,3		58 514,2	97,7	820,5	1,4	544,6	0,9
2 Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	59 193,0	63 037,9		59 306,6	94,1	3 571,3	5,7	159,9	0,3
3 Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 362,0	1 722,2		1 565,5	90,9	133,3	7,7	23,5	1,4
4 EU maailmanlaajuisena toimijana	7 002,0	7 973,3		7 512,9	94,2	435,2	5,5	25,2	0,3
5 Hallinto	(*) 7 380,0	7 795,4		7 427,0	95,3	190,9	2,4	177,5	2,3
6 Korvaukset	207,0	206,6		206,6	100,0	—	—	—	—
Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	132 797,0	140 614,7	105,9	134 532,9	95,7	5 151,2	3,7	930,6	0,7
Maksumääräyksiä varten käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	129 681,0	125 659,9	96,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

⁽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 ylärajat.

⁽²⁾ Mukaan lukien käyttötarkoitukseensa sidottuihin tai niitä vastaaviin tuloihin perustuvat määrärahat.

⁽³⁾ Pääluokan III (komissio) kohdalla osat (os) vastaavat komission toimintoperusteisen budjetoinnin yhteydessä määritettyjä toimintoja/toimintaloikoja.

⁽⁴⁾ 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 2008

(miljoonaa euroa ja %)

Vuoden 2008 budjettinimikkeistä vastaavat pääluokat (päälk) ja osastot (os) sekä rahoituskehysten otsakkeet	Lopulliset määrärahat (1)	Määrärahojen käyttö					
		Vuonna 2008 suoritettut maksut	Käyttöaste (%)	Siirrot vuoteen 2009	(%)	Peruuntun. määrärahat	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a)-(b)-(c)	(d)/(a)
Budjettinimikkeistä							
I Parlamentti (päälk I)	1 807,4	1 488,9	82,4	244,6	13,5	74,0	4,1
II Neuvosto (päälk II)	798,5	618,1	77,4	154,7	19,4	25,7	3,2
III Komissio (päälk III) (2)	122 362,1	113 827,9	93,0	6 880,1	5,6	1 654,1	1,4
III.1 Talous ja rahoitus (os 01)	358,1	285,9	79,8	17,5	4,9	54,6	15,3
III.2 Yritystoiminta (os 02)	603,1	477,3	79,1	64,4	10,7	61,4	10,2
III.3 Kilpailu (os 03)	103,6	87,4	84,4	14,4	13,9	1,7	1,6
III.4 Työllisyys- ja sosiaaliasiat (os 04)	9 414,9	9 092,0	96,6	25,6	0,3	297,3	3,2
III.5 Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05)	58 507,9	53 803,2	92,0	4 499,8	7,7	204,9	0,4
III.6 Energia ja liikenne (os 06)	2 168,6	1 784,5	82,3	126,7	5,8	257,4	11,9
III.7 Ympäristö (os 07)	319,2	263,9	82,7	25,8	8,1	29,5	9,2
III.8 Tutkimus (os 08)	5 146,4	4 438,5	86,2	686,1	13,3	21,8	0,4
III.9 Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)	1 889,7	1 708,4	90,4	170,7	9,0	10,6	0,6
III.10 Suora tutkimustoiminta (os 10)	671,7	389,4	58,0	269,0	40,1	13,2	2,0
III.11 Kalatalous ja meriasiat (os 11)	931,5	878,9	94,3	8,3	0,9	44,4	4,8
III.12 Sisämarkkinat (os 12)	69,2	58,4	84,3	8,1	11,7	2,8	4,0
III.13 Aluepolitiikka (os 13)	27 891,2	27 674,5	99,2	195,2	0,7	21,5	0,1
III.14 Verotus ja tulliliitto (os 14)	121,0	105,3	87,0	10,3	8,5	5,4	4,5
III.15 Koulutus ja kulttuuri (os 15)	1 554,6	1 377,7	88,6	147,2	9,5	29,7	1,9
III.16 Viestintä (os 16)	223,8	186,3	83,2	18,5	8,3	19,1	8,5
III.17 Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)	603,7	515,1	85,3	38,2	6,3	50,5	8,4
III.18 Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue (os 18)	549,7	444,6	80,9	19,9	3,6	85,2	15,5
III.19 Ulkosuhteet (os 19)	3 603,8	3 449,1	95,7	71,8	2,0	82,9	2,3
III.20 Kauppa (os 20)	85,2	75,3	88,3	7,2	8,4	2,8	3,2
III.21 Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)	1 400,7	1 229,0	87,7	118,5	8,5	53,2	3,8
III.22 Laajentuminen (os 22)	1 642,5	1 554,6	94,6	57,5	3,5	30,4	1,8
III.23 Humanitaarinen apu (os 23)	903,6	895,1	99,1	6,8	0,8	1,7	0,2
III.24 Petostentorjunta (os 24)	76,2	62,8	82,4	5,9	7,7	7,5	9,9
III.25 Komission politiikkajärjestelmien ja oikeudellinen tuki (os 25)	200,9	176,9	88,0	21,0	10,4	3,0	1,5
III.26 Komission hallinto (os 26)	1 181,6	970,9	82,2	171,1	14,5	39,6	3,4
III.27 Talousarvio (os 27)	283,7	263,4	92,8	11,7	4,1	8,6	3,0
III.28 Varainhoidon valvonta (os 28)	11,5	10,3	89,3	0,9	8,0	0,3	2,8
III.29 Tilastotiedot (os 29)	130,3	109,6	84,1	14,5	11,2	6,2	4,8
III.30 Eläkkeet (os 30)	1 080,5	1 049,5	97,1	—	—	31,0	2,9
III.31 Kielipalvelut (os 31)	462,3	410,3	88,7	47,4	10,2	4,6	1,0
III.40 Varaukset (os 40)	171,2	—	—	—	—	171,2	100,0
IV Tuomioistuimien (päälk IV)	309,6	288,5	93,2	16,3	5,3	4,8	1,6
V Tilintarkastustuomioistuimien (päälk V)	142,1	116,5	81,9	12,6	8,9	13,0	9,2
VI Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)	125,6	114,0	90,7	5,9	4,7	5,7	4,6
VII Alueiden komitea (päälk VII)	99,2	78,7	79,3	17,6	17,8	2,9	2,9
VIII Euroopan oikeusasiamies (päälk VIII)	9,1	7,7	84,6	0,6	6,7	0,8	8,7
IX Euroopan tietosuojavaltuutettu (päälk IX)	6,3	4,3	68,1	0,9	14,3	1,1	17,6
Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4
Rahoituskehys							
1 Kestävä kasvu	47 743,4	45 611,4	95,5	1 431,1	3,0	700,9	1,5
2 Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	59 431,4	54 812,7	92,2	4 361,1	7,3	257,7	0,4
3 Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 533,2	1 310,6	85,5	91,3	6,0	131,3	8,6
4 EU maailmanlaajuisena toimijana	8 251,6	7 310,7	88,6	527,3	6,4	413,6	5,0
5 Hallinto	8 493,7	7 292,5	85,9	922,5	10,9	278,8	3,3
6 Korvaukset	206,6	206,6	100,0	—	—	—	—
Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	125 659,9	116 544,5	92,7	7 333,3	5,8	1 782,2	1,4

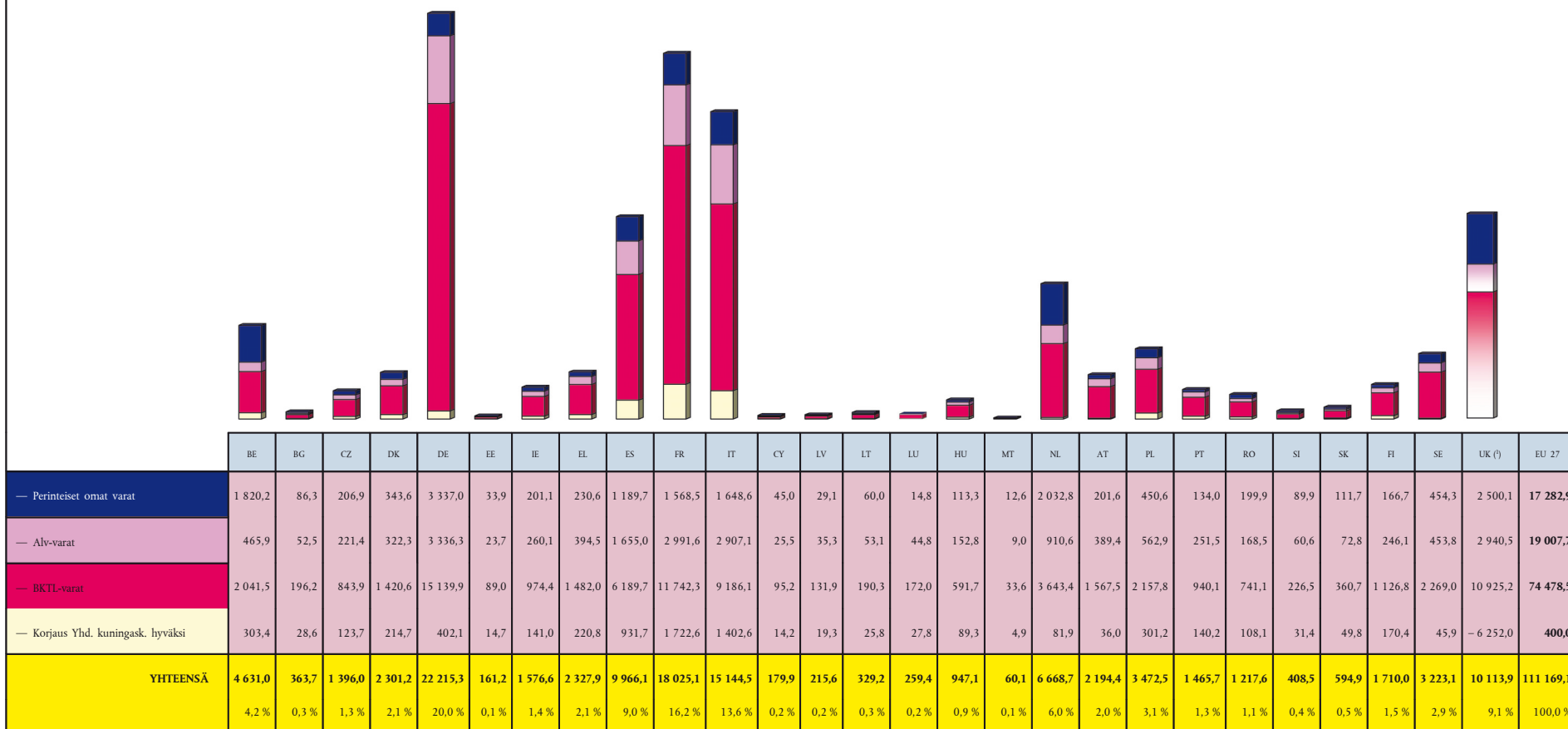
(1) Lopulliset talousarviomäärärahat, joissa on otettu huomioon budjettikohtien välillä tehdyt siirrot, käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskevat tai niitä vastaavat määrärahat ja edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyt määrärahat.

(2) Pääluokan III (komissio) kohdalla osastot (os) vastaavat komission toimintoperusteisen budjetoinnin yhteydessä määritettyjä toimintoja/toimintaloikoja.

Kaavio V
Omat varat jäsenvaltioittain vuonna 2008

Talousarvion tulojen toteutuminen

(miljoonaa euroa ja %)



(*) Yhdistyneen kuningaskunnan osalta omien varojen bruttomäärään (16 365,9 miljoonaa euroa) sovelletaan korjausta (6 252 miljoonaa euroa). Muut jäsenvaltiot rahoittavat mukautuksen. Korjaus kirjataan ainoastaan alvoon ja BKTl:oon perustuvien omien varojen osaan sulitteessa kummankin määrään.

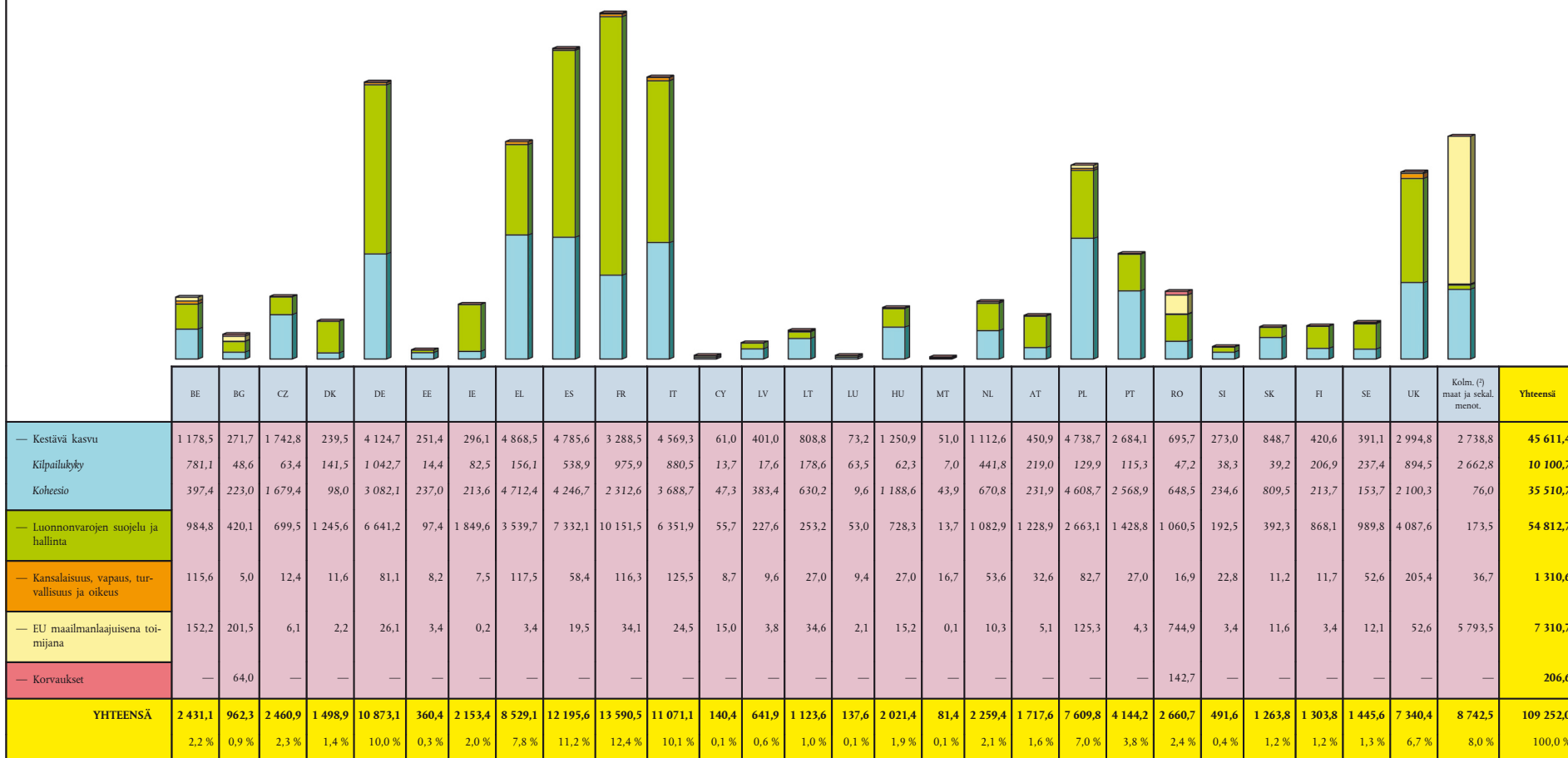
Kaavio VI

Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2008 suoritettut maksut ⁽¹⁾

Huom. Vuonna 2008 suoritettut maksut = toimintamäärärahoista vuonna 2008 suoritettut maksut + vuodelta 2007 siirretyistä määrärahoista suoritettut maksut.

Rahoituskehityksen otsakkeet

(miljoonaa euroa ja %)



(1) Maantieteellinen jakautuminen ei kuvaa jäsenvaltiolle 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)	
	31.12.2008	31.12.2007
Pysyvät vastaavat:		
Aineettomat hyödykkeet	56	44
Aineelliset hyödykkeet	4 881	4 523
Pitkäaikaiset sijoitukset	2 078	1 973
Lainat	3 565	1 806
Pitkäaikaiset ennakkomaksut	29 023	14 015
Pitkäaikaiset saamiset	45	127
	39 648	22 488
Vaihtuvat vastaavat:		
Omaisuuksuettelot	85	88
Lyhytaikaiset sijoitukset	1 553	1 420
Lyhytaikaiset ennakkomaksut	10 262	20 583
Lyhytaikaiset saamiset	11 920	12 051
Käteisvarat ja muut rahavarat	23 724	18 756
	47 544	52 898
Vastaavaa yhteensä	87 192	75 386
Pitkäaikainen vieras pääoma:		
Työsuhde-etuudet	– 37 556	– 33 480
Pitkäaikaiset varaukset	– 1 341	– 1 079
Pitkäaikaiset rahoitusvelat	– 3 349	– 1 574
Muut pitkäaikaiset velat	– 2 226	– 1 989
	– 44 472	– 38 122
Lyhytaikaiset velat:		
Lyhytaikaiset varaukset	– 348	– 369
Lyhytaikaiset rahoitusvelat	– 119	– 135
Muut lyhytaikaiset velat	– 89 677	– 95 380
	– 90 144	– 95 884
Vastattavaa yhteensä	– 134 616	– 134 006
Nettovarat	– 47 424	– 58 620
varaukset	3 115	2 806
Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet		
Työsuhde-etuudet	– 37 556	– 33 480
Muut määrät	– 12 983	– 27 946
Nettovarat	– 47 424	– 58 620

Kaavio VIII
Konsolidoitu tuloslaskelma

(miljoonaa euroa)

	31.12.2008	31.12.2007
Toiminnan tuotot		
Tuotot omista varoista ja rahoitusosuuksista	112 713	112 084
Muut toiminnan tuotot	9 731	9 080
	122 444	121 164
Toiminnan kulut		
Hallintokulut	- 7 720	- 7 120
Toimintamenot	- 97 214	- 104 682
	- 104 934	- 111 802
Toiminnan ylijäämä	17 510	9 362
Tuotot rahoitustoiminnasta	698	674
Kulut rahoitustoiminnasta	- 467	- 354
Työsuhde-etuuksiin liittyvien velkojen muutos	- 5 009	- 2 207
Osuus osakkuusyritysten ja yhteisyritysten nettovoitoista (-tappioista)	- 46	- 13
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	12 686	7 462

LIITE II

Edellisen vuosikertomuksen jälkeen julkaistut erityiskertomukset:

- Erityiskertomus nro 8/2008 – Onko täydentävien ehtojen käyttö vaikuttava toimintatapa?
- Erityiskertomus nro 9/2008 – EU-tuen vaikuttavuus vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla Valko-Venäjällä, Moldovassa ja Ukrainassa
- Erityiskertomus nro 10/2008 – terveydenhuoltopalveluihin liittyvä EY:n kehitysyhteistyötuki Saharan eteläpuolisen Afrikan maille
- Erityiskertomus nro 11/2008 – Viljan julkiseen varastointiin myönnetyn Euroopan unionin tuen hallinnointi
- Erityiskertomus nro 12/2008 – Liittymistä edeltävä rakennepolitiikan väline (ISPA) kaudella 2000–2006
- Erityiskertomus nro 1/2009 – MEDA-ohjelmaan ja aiempiin pöytäkirjoihin liittyvä pankkitoiminta Välimeren alueella
- Erityiskertomus nro 2/2009 – Euroopan unionin kansanterveysalan toimintaohjelma (2003–2007): tehokas tapa parantaa terveyttä?
- Erityiskertomus nro 3/2009 – Jätevesien käsittelyyn liittyvien rakennetoimimenojen vaikuttavuus ohjelmakausilla 1994–1999 ja 2000–2006
- Erityiskertomus nro 4/2009 – Kuinka komissio hallinnoi valtioista riippumattomien toimijoiden osallistumista EY:n kehitysyhteistyöhön
- Erityiskertomus nro 5/2009 – Komission varainhallinta
- Erityiskertomus nro 6/2009 – Euroopan unionin vähävaraisille henkilöille suunnattu elintarvikeapu-ohjelma: tavoitteiden, resurssien ja toimintamenetelmien arviointi
- Erityiskertomus nro 7/2009 – Galileo-ohjelman kehitys- ja validointivaiheen hallinnointi
- Erityiskertomus nro 8/2009 – Onko yhteisön tutkimuspolitiikkaan kuuluville huippuosaamisen verkostoille ja integroiduille hankkeille asetetut tavoitteet saavutettu?
- Erityiskertomus nro 9/2009 – Ovatko Euroopan yhteisöjen henkilöstövalintatoimiston (EPSO) henkilöstövalintatoimet olleet tehokkaita ja vaikuttavia?
- Erityiskertomus nro 10/2009 – Maataloustuotteita koskevat tiedotus- ja menekinedistämis-toimet
- Erityiskertomus nro 11/2009 – Ovatko luonnon Life -hankkeet kestäviä ja onko komissio hallinnoinut niitä vaikuttavasti?
- Erityiskertomus nro 12/2009 – Oikeus- ja sisäasioiden alaa koskevien komission hankkeiden vaikuttavuus Länsi-Balkanin maissa
- Erityiskertomus nro 13/2009 – Onko toteuttamistehtävien siirto toimeenpanovirastoille järkevä vaihtoehto?
- Erityiskertomus nro 14/2009 – Onko maito- ja maitotuotemarkkinoiden hallinnointivälineiden keskeiset tavoitteet saavutettu?

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
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG
Puh. + (352) 4398-1
Sähköposti: euraud@eca.europa.eu**

Kertomukset voi myös tilata täyttämällä online-tilauslomakkeen EU-Bookshop-sivustolla.