

**VUOSIKERTOMUS SEITSEMÄNNESTÄ,
KAHDEKSANNESTA, YHDEKSÄNNESTÄ
JA KYMMENENNESTÄ EUROOPAN KEHITYS-
RAHASTOSTA (EKR) RAHOITETUISTA
TOIMISTA**

(2009/C 269/02)

Vuosikertomus seitsemännestä, kahdeksannesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitetuista toimista

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	1–4
Ensimmäinen luku – Seitsemännen, kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n täytäntöönpano	5–8
Rahoituksen toteutuminen	5–7
Komission vuotuinen selvitys seitsemännen, kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n varainhoidosta	8
Toinen luku – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan kehitysrahastoista	9–56
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma seitsemännen, kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen Euroopan kehitysrahaston (EKR) toimista varainhoitovuonna 2008	I–XII
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	9–49
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	9–12
Tilien luotettavuus	13–15
Toimien laillisuus ja asianmukaisuus	16–26
EuropeAidin pääjohtajan vuotuinen toimintakertomus ja lausuma	27–32
Järjestelmien vaikuttavuus	33–49
Päätelmät ja suositukset	50–56

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

1. Euroopan kehitysrahastot (EKR) perustuvat Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden ja tiettyjen Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) valtioiden välisiin kansainvälisiin yleissopimuksiin tai sopimuksiin sekä merentakaisen maiden ja alueiden (MMA) assosiaatiosta tehtyihin neuvoston päätöksiin ⁽¹⁾.

2. Suurin osa EKR:jen menoista on komission vastuulla ja se hallinnoi suurinta osaa menoista. Euroopan investointipankki (EIP) on hallinnoinut 1. huhtikuuta 2003 alkaen itsenäisesti EKR:n investointikehystä. EIP:lle kuuluvaa osaa ei oteta huomioon tilintarkastustuomioistuimen antamassa tarkastuslausumassa eikä Euroopan parlamentin vastuuvapausmenettelyssä ⁽²⁾ ⁽³⁾.

3. EKR:n rakenne esitetään **kaaviossa 1**. EKR:iin sovelletaan erilaisia hallinnointimuotoja: keskitetty hallinnointi, yhteishallinnointi sekä hajautettu hallinnointi ⁽⁴⁾. Keskitetyn hallinnoinnin yhteydessä komissio hallinnoi itse hankintamenettelyjä ja lopullisille edunsaajille suoritettavia maksuja. Yhteishallinnoinnissa tietyt täytäntöönpanotehtävät on annettu kansainvälisille organisaatioille edellyttäen, että niiden kirjanpito-, tarkastus-, valvonta- ja hankintamenettelyt vastaavat varmuudeltaan kansainvälisesti hyväksytyjä standardeja. Hajautetussa hallinnoinnissa päivittäisestä hallinnoinnista vastaavat edunsaajamaan kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä ⁽⁵⁾ sekä komissio (**kaavio 2**). Niiden tehtävänä on:

- a) tarkistaa säännöllisin väliajoin, että toimet on pantu täytäntöön asianmukaisesti
- b) ryhtyä asianmukaisiin toimiin, joiden avulla ehkäistään sääntöjenvastaisuuksia sekä vakavia lakien ja asetusten noudattamatta jättämisistä, ja ryhtyä tarvittaessa oikeustoimiin, joiden avulla peritään takaisin aiheettomasti maksetut varat.

⁽¹⁾ Ensimmäinen yleissopimus (Yaoundé I) tehtiin vuonna 1964 ja viimeisin sopimus (Cotonou) 23. kesäkuuta 2000; sopimusta tarkistettiin Luxemburgissa 25. kesäkuuta 2005.

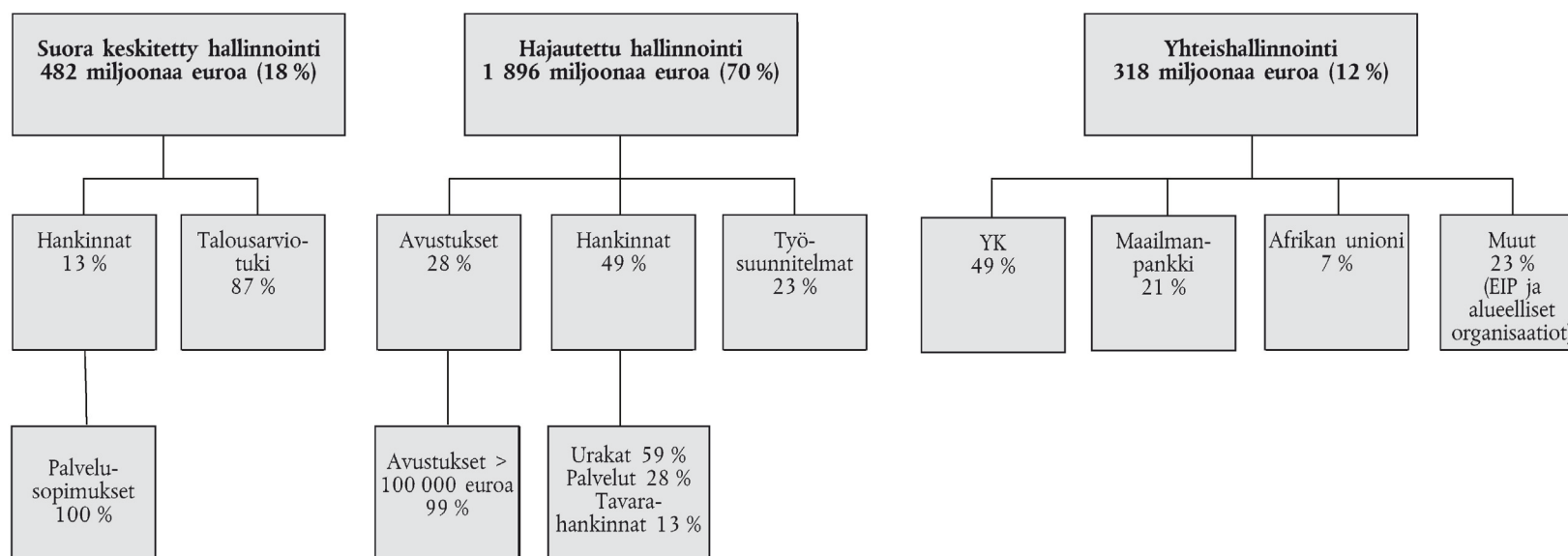
⁽²⁾ Kymmenenteen EKR:oon sovellettavan 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun varainhoitoasetuksen 118, 125 ja 134 artikla (EUVL L 78, 19.3.2008). Mainittua asetusta koskevassa lausunnossaan N:o 9/2007 (EUVL C 23, 28.1.2008) tilintarkastustuomioistuin korosti, että kyseiset säännökset kaventavat Euroopan parlamentin vastuuvapauden myöntämiseen liittyviä valtuuksia.

⁽³⁾ Näitä toimia koskevaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen sovellettavista säännöistä määrätään EIP:n, komission ja tilintarkastustuomioistuimen välisessä kolmikantasopimuksessa (edellä mainittu kymmenenteen EKR:oon sovellettavan 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun varainhoitoasetuksen 134 artikla).

⁽⁴⁾ Kymmenenteen EKR:oon sovellettava varainhoitoasetus, 21–29 artikla.

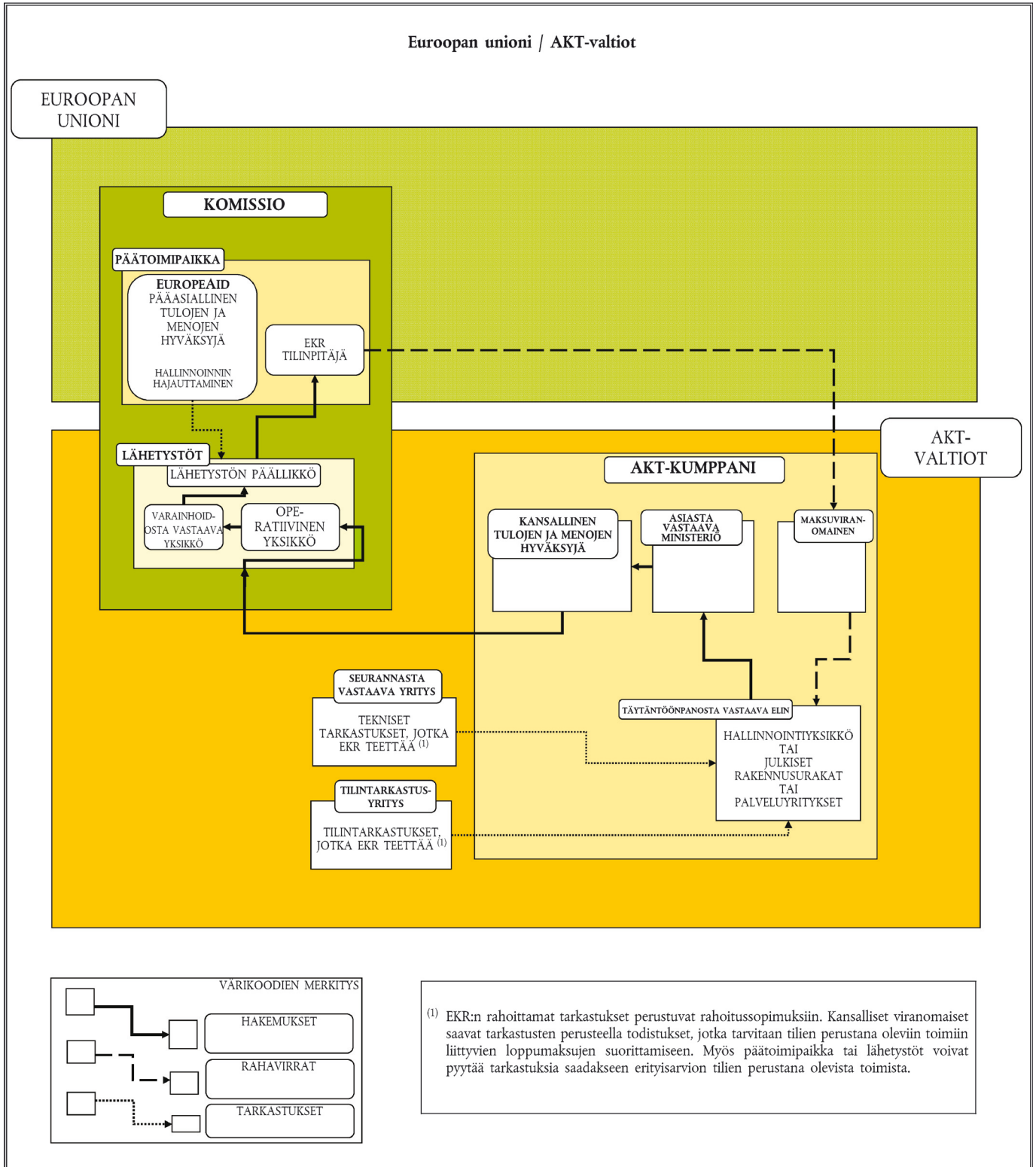
⁽⁵⁾ Cotonoun sopimus, liite 4, 35 artikla.

Kaavio 1 — EKR:n rakenne (sopimusten arvon perusteella arvioituna)



Lähde: EuropeAid-yhteistyötoimiston vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2008 (Liite 5 – Sisäisen valvonnan mallit).

Kaavio 2 — Hajautetun hallinnoinnin periaate



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4. Komissiossa lähes kaikkia EKR:n ohjelmia hallinnoi EuropeAid-yhteistyötoimisto (jäljempänä 'EuropeAid'). EuropeAid vastaa myös useimpien Euroopan unionin yleisestä talousarviosta rahoitettavien ulkosuhteiden sekä kehitysyhteistyön alan menojen hallinnoinnista ⁽⁶⁾. Pieni osa EKR:n hankkeista ⁽⁷⁾ liittyy humanitaariseen apuun, ja hankkeiden hallinnoinnista vastaa humanitaarisen avun pääosasto (ECHO).

ENSIMMÄINEN LUKU – SEITSEMÄNNEN, KAHDEKSAN-
NEN, YHDEKSÄNNEN JA KYMMENENNEN EKR:N TÄYTÄN-
TÖÖNPANO**Rahoituksen toteutuminen**

5. Seitsemättä, kahdeksatta, yhdeksättä ja kymmenettä EKR:a toteutettiin rinnakkain vuonna 2008. EKR:n tulojen ja menojen hyväksyjä lakkautti seitsemännen EKR:n 31. elokuuta 2008 ⁽⁸⁾. Lakkauttamisajankohtaan mennessä toteutuneiden maksujen kokonaismäärä oli 10 381 miljoonaa euroa (98,3 prosenttia tukitoimenpiteisiin suunnatusta 10 559 miljoonan euron määrästä). Jäljelle jäänyt 178 miljoonan euron määrä siirrettiin yhdeksänteen EKR:oon.

6. Kymmenes EKR tuli voimaan 1. heinäkuuta 2008 ja kattaa vuosien 2008 ja 2013 välisen ajanjakson; siihen suunnatavan yhteisön rahoituksen määrä on 22 682 miljoonaa euroa. Määrästä 21 966 miljoonaa euroa suunnataan AKT-maille ja 286 miljoonaa euroa merentakaisille maille ja alueille. AKT-maiden osuudesta 1 500 miljoonaa euroa ja merentakaisten maiden ja alueiden osuudesta 30 miljoonaa euroa liittyy EIP:n hallinnoimaan EKR:n investointikehykseen. Lisäksi 430 miljoonaa euroa liittyy EKR:n ohjelmasuunnittelusta ja täytäntöönpanosta komissiolle aiheutuviin menoihin.

7. **Taulukosta 1** käy ilmi komission hallinnoimien EKR-jen varojen käyttö ja rahoituksen toteutuminen. **Kaavioissa I ja II** esitetään EKR-jen varat ja päätökset tukialoitain. Rahoituksen toteutumisenusteat, joita komissio oli laatinut kokonaissitoumusten, yksittäisten sitoumusten ja maksujen osalta, ylittyivät vuonna 2008: yleissitoumusten (4 723 miljoonaa euroa), yksittäisten sitoumusten (2 649 miljoonaa euroa) ja nettomaksujen (3 143 miljoonaa euroa) määrä oli suurempi kuin koskaan aikaisemmin. Tämä selittyy osittain sillä, että kymmenennen EKR:n täytäntöönpano käynnistyi nopeasti ja talousarviotukitoimien määrä kasvoi voimakkaasti: kokonaissitoumusten määrä nousi 2 583 miljoonaan euroon ja maksujen määrä 606 miljoonaan euroon. Maksamatta olevien maksujen määrä nousi 15 prosentilla, mikä on kohtuullista, kun otetaan huomioon vuoden aikana tehtyjen sitoumusten ennätyksellisen suuri määrä. Samanaikaisesti vanhojen ja lepäävien maksamatta olevien maksujen määrä väheni 33 prosentilla.

5. Komissio on jatkanut vanhojen hankkeiden päätökseen saattamista EKR:n moitteettoman varainhoidon varmistamiseksi, ja 7. EKR lakkautettiin suunnitellusti 31. elokuuta 2008.

7. Tänä vuonna komissio suoriutui jälleen poikkeuksellisen hyvin maksusitoumuksista ja maksuista sekä maksamatta olevien maksujen hallinnoinnista. Se osoittaa, että viime vuosien panostus ohjelmien täytäntöönpanon nopeuttamiseen on alkanut tuottaa tulosta.

⁽⁶⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kahdeksas luku (talousarvion toteuttaminen).

⁽⁷⁾ Osuus varainhoitovuoden 2008 maksuista 0,6 prosenttia.

⁽⁸⁾ Komission päätös 2008/4803, 29.8.2008.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission vuotuinen selvitys seitsemännen, kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n varainhoidosta

8. Kymmenenteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen ⁽⁹⁾ mukaan komission on raportoitava EKR:jen varainhoidosta vuosittain. Varainhoitoa koskevassa selvityksessä kuvataan tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan oikein varainhoitovuoden aikana saavutettuja komission toiminnallisia tavoitteita (etenkin rahoituksen toteutumisen ja valvontatoimien osalta) sekä taloudellista asemaa ja tapahtumia, joilla on ollut merkittävä vaikutus varainhoitovuoden 2008 aikana toteutettuihin toimiin.

⁽⁹⁾ 118 ja 124 artikla.

Taulukko 1 — EKR:jen varojen käyttö 31. joulukuuta 2008

(miljoonaa euroa)

	Tilanne vuoden 2007 lopussa		Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2008					Tilanne vuoden 2008 lopussa					
	Kokonais- määrä	Toteutumis- aste (2)	7. EKR	8. EKR	9. EKR	10. EKR	Kokonais- määrä	7. EKR lak- kautettu	8. EKR	9. EKR	10. EKR	Kokonais- määrä (3)	Toteutumis- aste (2)
A — VARAT (1)	37 328,7		- 765,0	- 53,4	725,4	21 260,1	21 167,1	0,0	10 785,9	16 631,8	21 260,1	48 677,7	
B — KÄYTTÖ													
1. Rahoitussitoumukset	37 279,4	99,9 %	- 765,0	- 53,4	774,7	4 766,4	4 722,7	0,0	10 785,8	16 631,8	4 766,4	32 184,1	66,1 %
2. Yksittäiset oikeudelliset sitou- mukset	32 046,0	85,8 %	- 699,2	54,6	3 163,2	130,4	2 649,1	0,0	10 539,2	14 207,4	130,4	2 649,1	51,1 %
3. Maksut	26 700,0	71,5 %	- 522,8	323,1	3 253,0	89,8	3 143,1	0,0	9 928,6	10 006,7	89,8	20 025,1	41,1 %
C — Maksattamatta (B1–B3)	10 579,4	28,3 %						0,0	857,3	6 625,1	4 676,6	12 159,0	25,0 %
D — Käytettävissä olevat varat (A–B1)	49,3	0,1 %						0,0	0,0	0,0	16 493,7	16 493,7	33,9 %

(1) 7., 8., 9. ja 10. EKR:n alkuperäiset määrät, korot, muut varat ja siirrot edeltävistä EKR:ista.

(2) Prosentuaalisena osuutena varoista.

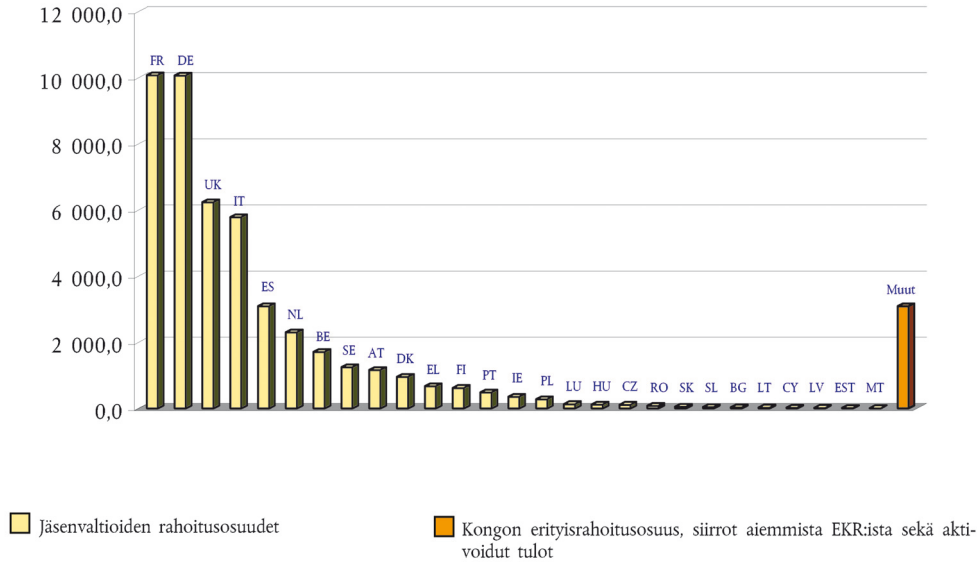
(3) Määriin ei sisälly 9 818 miljoonan euron osuutta, joka liittyy vuoden aikana lakkautettuun seitsemänteen EKR:oon.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin EKR:jen rahoituksen toteutumisselvitysten ja 31. joulukuuta 2008 päivättyjen tilinpäätösten perusteella.

Kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n
konsolidoitua tilannetta 31. päivästä joulukuuta 2008 kuvaavat kaaviot

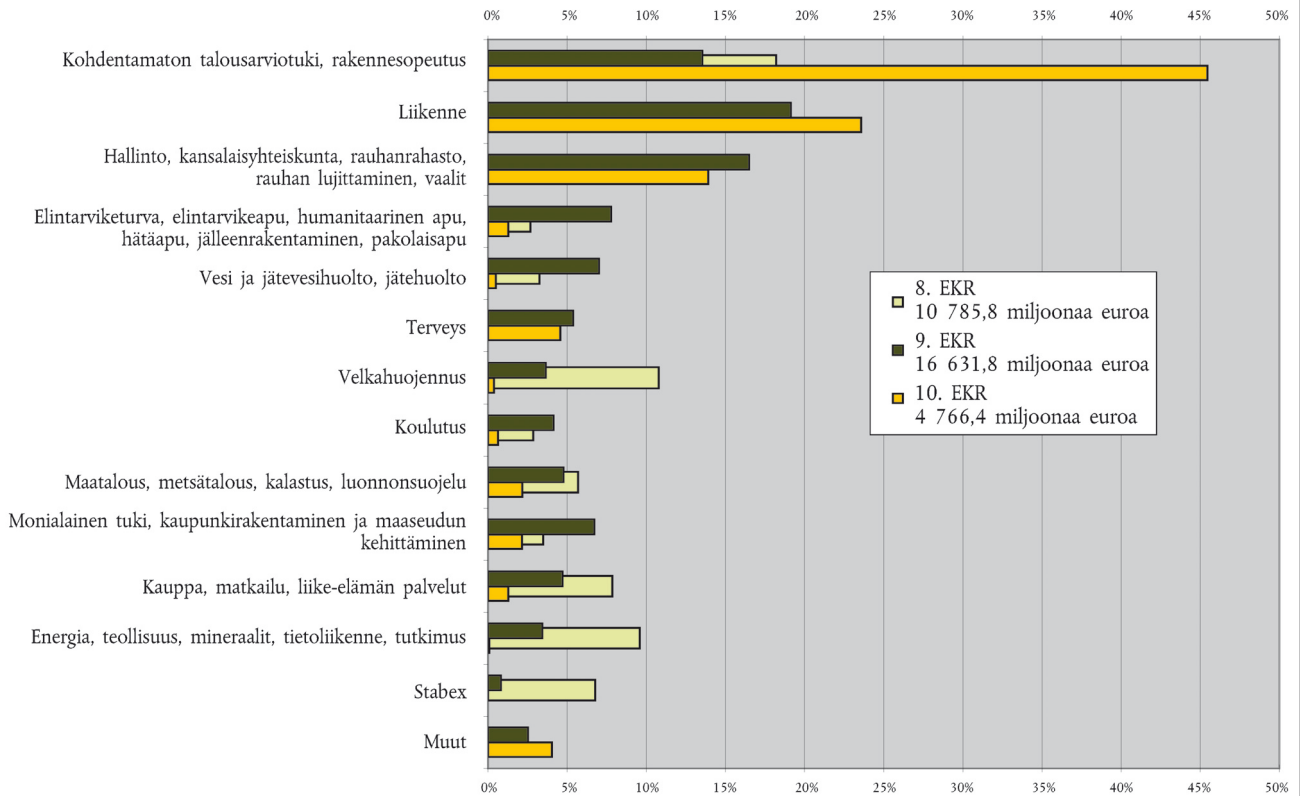
Kaavio I: Varat

Yhteensä = 48 677,73 miljoonaa euroa



Kaavio II: Päätökset

Yhteensä = 32 184,06 miljoonaa euroa ⁽¹⁾



Lähde: Tilintarkastustuomioistuin kirjanpitojärjestelmästä saatujen tietojen perusteella.

⁽¹⁾ Varojen (48 677,73 miljoonaa euroa) ja päätösten (32 184,06 miljoonaa euroa) välinen ero vastaa osoittamatta olevien käytettävissä olevien määrärahojen määrää (16 493,67 miljoonaa euroa).

TOINEN LUKU – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN KEHITYSRAHASTOISTA

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma seitsemännen, kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen Euroopan kehitysrahaston (EKR) toimista varainhoitovuonna 2008

I – Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut perustamissopimuksen 248 artiklan mukaisesti

- a) seitsemännen, kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen Euroopan kehitysrahaston lopullisen tilinpäätöksen varainhoitovuodelta 2008. Tilinpäätös sisältää konsolidoidun tilinpäätöksen⁽¹⁰⁾ ja konsolidoidun selvityksen seitsemännen, kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n rahoituksen toteutumisesta
- b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden EKR:iin sovellettavan säädösperustan pohjalta siltä osin kuin on kyse komission hallinnoimasta osasta EKR:n varoja⁽¹¹⁾.

Johdon vastuu

II – Seitsemänteen, kahdeksänteen, yhdeksänteen ja kymmenenteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen mukaisesti johdon⁽¹²⁾ vastuulla on laatia EKR:jen lopullinen tilinpäätös ja varmistaa tilinpäätöstiетоjen riittävyys sekä tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus:

- a) EKR:jen lopullisen tilinpäätöksen osalta johdon vastuulla on sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. Tarkoituksena on valvoa tilinpäätöksen laadintaa ja tilinpäätöstiетоjen riittävyttä ja varmistaa, että tilinpäätöksessä ei esiinny petoksista tai virheistä johtuvia olennaisesti virheellisiä tietoja. Lisäksi johdon tehtävänä on valita sovellettaviksi asianmukaiset tilinpäätösperiaatteet, jotka perustuvat EKR:n tilinpitäjän⁽¹³⁾ hyväksymiin kirjanpitosääntöihin, ja tehdä valitsevassa tilanteessa asianmukaisia kirjanpidollisia arvioita. Komissio hyväksyy EKR:jen lopullisen tilinpäätöksen.
- b) Tapa, jolla johto hoitaa tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvää vastuutaan, riippuu EKR:jen talousarvion toteuttamistavasta. Suoran keskitetyn hallinnoinnin kohdalla toteuttamistehtävät suoritetaan komission yksiköissä. Hajautetun hallinnoinnin kohdalla toteuttamistehtävät siirretään kolmansille maille ja välillisen keskitetyn hallinnoinnin kohdalla muille elimille. Yhteistyössä toteutetun hallinnoinnin tapauksessa toteuttamistehtävät on jaettu komission ja kansainvälisten järjestöjen kesken. Toteuttamistehtävien on oltava moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisia, mikä edellyttää vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan suunnittelua, täytäntöönpanoa ja ylläpitoa, riittävää valvontaa ja tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joiden avulla estetään sääntöjenvastaisuudet ja petokset, ja tarvittaessa oikeudellisia toimia, joiden avulla peritään takaisin aiheettomasti maksetut tai käytetyt varat. Sovellettua toteuttamistavasta riippumatta komissio on viime kädessä vastuussa EKR:jen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

⁽¹⁰⁾ Konsolidoitu tilinpäätös sisältää taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman ja Euroopan kehitysrahaston saamia koskevan taulukon. Tarkastuslausuma ei koske EIP:n toimittamia tilinpäätöksiä ja tietoja (ks. alaviite 11).

⁽¹¹⁾ Yhdeksänteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 1 artiklan ja 103 artiklan 3 kohdan ja kymmenenteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 2, 3 ja 4 artiklan ja 125 artiklan 3 kohdan mukaisesti tarkastuslausuma ei koske EIP:n hallinnoimia ja sen vastuulla olevia yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n varoja.

⁽¹²⁾ Komission tasolla johtoon kuuluvat toimielimen jäsenet, valtuutetut ja edelleenvaltuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät, tilinpitäjä ja varainhoito-, tarkastus- ja valvontayksiköiden johtohenkilöstö. Edunsaajavaltioiden tasolla johtoon kuuluvat kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät, tilinpitäjät, maksuviranomaiset sekä täytäntöönpanosta vastaavien elinten johtohenkilöstö.

⁽¹³⁾ EKR:n tilinpitäjän soveltamat kirjanpitosäännöt perustuvat tilintarkastajien kansainvälisen yhteistyöjärjestön (International Federation of Accountants, IFAC) antamiin kansainvälisiin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) tai niiden puuttuessa kansainvälisen tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (International Accounting Standards Board, IASB) antamiin kansainvälisiin IAS/IFRS-tilinpäätösstandardeihin (International Accounting Standards / International Financial Reporting Standards). "Konsolidoitu tilinpäätös" varainhoitovuodelta 2008 on laadittu varainhoitoasetuksen mukaisesti EKR:n tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen perusteella. Kyseisillä kirjanpitosäännöillä suoriteperusteisia kirjanpidon periaatteita on mukautettu yhteisöjen toimintaympäristöön sopiviksi. Konsolidoitu selvitys EKR:jen toteuttamisesta laaditaan yhä pääasiallisesti kassatapahtumien perusteella.

Tilintarkastajan vastuu

III – Tilintarkastustuomioistuimen on annettava tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa tarkastuksensa kansainvälisten tarkastusstandardien (IFAC ja INTOSAI) ja eettisten ohjeiden mukaisesti. Kyseisissä standardeissa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin suunnittelee ja toimittaa tarkastuksen siten, että sen avulla saadaan kohtuullinen varmuus siitä, että EKR:jen lopullisessa tilinpäätöksessä ei ole olennaisia virheitä ja että tilien perustana olevat toimet ovat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset.

IV – Kohdassa III kuvatun tarkastuksen osana toteutettiin menettelyjä, joiden tarkoituksena oli saada todentavaa aineistoa lopulliseen konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyvistä määristä ja tilinpäätöstiedoista ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tarkastajan tehtävänä on valita sovellettavat menettelyt sekä arvioida, kuinka suuri on riski, että lopulliseen konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyy petoksesta tai virheistä johtuvia olennaisesti virheellisiä tietoja tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EKR:jen lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Kyseisissä riskiarvioinneissa arvioidaan lopullisen konsolidoidun tilinpäätöksen laatimiseen ja tilinpäätöstietojen riittävyteen 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 lopullisen konsolidoidun tilinpäätöksen ja vuotuisten toimintakertomusten yleistä esittämistapaa.

V – Tilintarkastustuomioistuin ei saanut kaikkia tarvittavia tietoja ja asiakirjoja otokseen kuuluneista kymmenestä maksusta, jotka oli suoritettu kansainvälisille järjestöille. Tilintarkastustuomioistuin ei pysty näin ollen antamaan lausumaa 190 miljoonan euron menojen asianmukaisuudesta; määrä vastaa 6,7:ää prosenttia vuotuisista menoista.

VI – Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon kohdassa V esiin tuodun rajoitteen ja katsoo, että saatu todentava aineisto on riittävä ja sopiva tarkastuslausuman perustaksi.

Lausuma tilien luotettavuudesta

VII – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että seitsemännen, kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n lopullinen tilinpäätös antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31. päivästä joulukuuta 2008 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

VIII – Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa VII esittämänsä kantaa tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, että menetelmä, jota on sovellettu arvioitaessa varausta aiheutuneita menoja varten, ei sovellu tietyn tyyppisiin sopimuksiin. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on päättänyt tarkentaa menetelmää varainhoitovuodesta 2009 alkaen.

Lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että seitsemännen, kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n tulojen ja sitoumusten virhetaso ei ole olennainen 31. joulukuuta 2008 päättyneenä varainhoitovuonna.

X – Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa IX esittämänsä kantaa tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, että talousarviotukeen liittyvien sitoumusten tapauksessa oli havaittavissa suuri sellaisten virheiden esiintyvyys, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti; kyseisiä virheitä ei kuitenkaan huomioitu virheitä koskevassa kokonaisarviossa.

XI – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että seitsemännen, kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n maksujen virhetaso on olennainen 31. joulukuuta 2008 päättyneenä varainhoitovuonna.

XII – Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on parantanut valvontajärjestelmiään huomattavasti. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että päätelmät siitä, kuinka eri valvontamenettelyjen tulokset vaikuttavat pääjohtajan saamaan varmuuteen, voisivat olla selkeämpiä. Tiettyjen järjestelmien suunnittelussa ja/tai täytäntöönpanossa on niin ikään yhä parantamisen varaa. Tilintarkastustuomioistuin korostaa myös, että komission on tarpeen jatkossakin pyrkiä perusteamaan talousarviotukikelpoisuutta koskevat päätöksensä. Tässä yhteydessä on osoitettava järjestelmällisesti ja vakiomuotoisesti, että vastaanottajamaalla on asianmukainen uudistusohjelma.

16. ja 17. 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**Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa**

9. Tarkastuslausuman kohdissa VII ja VIII esitetyt EKR:jen tilien luotettavuutta koskevat huomautukset perustuvat seitsemän, kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n konsolidoitujen tilinpäätösten⁽¹⁴⁾ ja konsolidoitujen rahoituksen toteutumisselvitysten tarkastukseen⁽¹⁵⁾. Tarkastuksen osana toteutettiin erilaisia tarkastusmenettelyjä, joiden avulla testattiin rahamääriin ja ilmoitettuihin tietoihin liittyvää aineistoa. Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin sovellettuja tilinpäätösperiaatteita, johdon esittämiä merkittäviä arvioita ja konsolidoitujen tilinpäätösten yleistä esittämistapaa.

10. Tarkastuslausuman kohdissa IX–XII esiin tuodut toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta⁽¹⁶⁾ koskevat huomautukset perustuvat seuraaviin tekijöihin:

- a) Edustavaan 225 tapahtuman tilastolliseen otokseen kohdistettu tapahtumatarkastus: tarkastuskohteena oli 45 rahoitus-sitoumusta ja yksittäistä oikeudellista sitoumusta sekä 180 EuropeAidin keskushallinnon ja lähetystöjen suorittamaa maksua, joiden joukossa oli 40 ennakkomaksua. Täytäntöönpanosta vastaaviin elimiin ja lopullisten edunsaajien luo tehtiin tarvittaessa tarkastuskäynti, jonka aikana tarkastettiin rahoituskertomuksissa tai menoilmoituksissa ilmoitetut maksut.
- b) EuropeAidin keskushallinnon ja lähetystöjen valvontajärjestelmien vaikuttavuuden arviointi, jonka yhteydessä suoritettiin seuranta aiempien tarkastuslausuman keskeisten huomautusten perusteella (**liite 2**):
 - i) tulojen ja menojen hyväksyjien toimittamat sopimusten ja maksujen ennakkotarkastukset
 - ii) täytäntöönpanosta vastaavien elinten seuranta
 - iii) ulkoiset tarkastukset
 - iv) EuropeAidin keskushallinnon toteuttama seuranta
 - v) sisäinen tarkastus
- c) EuropeAidin pääjohtajan vuotuisen toimintakertomuksen ja lausuman arviointi.

⁽¹⁴⁾ Ks. 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun kymmenenteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 122 artikla: tilinpäätös sisältää taseen, selvityksen taloudellisesta tuloksesta, rahavirtalaskelman ja EKR:n saamia koskevan taulukon.

⁽¹⁵⁾ Ks. 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun kymmenenteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 123 artikla: rahoituksen toteutumisselvitykseen sisältyy taulukoita, joissa esitetään määrärahat, maksusitoumukset ja maksusuoritukset.

⁽¹⁶⁾ Ilmaisu "tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus" on tässä luvussa tiivistetty muotoon "toimien laillisuus ja asianmukaisuus".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

11. Tarkastuksen yhteydessä tehtiin tarkastuskäynti viiteen maahan, joissa toimitettiin tapahtumien yksityiskohtainen tarkastus: Angola, Kongon demokraattinen tasavalta, Malawi, Mosambik ja Mauritania.

12. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös menettelyt, joita sovelletaan laadittuja perintämääräyksiä koskevaan kirjanpitoon ja seurantaan.

Tilien luotettavuus

13. Varainhoitovuoden 2008 tilinpäätös on neljäs tilinpäätös, joka on laadittu suoriteperusteisten kirjanpitosääntöjen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin on tuonut esille aiemmissa vuosikertomuksissaan, että EKR:n kirjanpitojärjestelmässä ei ole kaikkia niitä toimintoja, joita tehokas ja vaikuttava suoriteperusteinen taloudellinen raportointi edellyttäisi; tämä lisää kirjanpidon virheriskiä, sillä kassaperusteisten tietojen muuntaminen suoriteperusteiseksi tilinpäätökseksi edellyttää laajaa manuaalista käsittelyä. Riskistä huolimatta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että tilinpäätöksen virhetaso ei ole olennainen.

14. Uusi suoriteperusteinen kirjanpitojärjestelmä (ABAC-FED) otettiin käyttöön helmikuussa 2009. Kaikki EKR:n operatiiviset, taloudelliset sekä kirjanpito tiedot on siirretty uuteen järjestelmään. Tämän pitäisi lujittaa EKR:n kirjanpitoympäristöä entisestään.

15. Tilinpäätökseen sisältyy 2 113 miljoonan euron varaus sellaisia raportointikaudella aiheutuneita menoja varten, joita koskevia laskuja ei ole saatu vuoden loppuun mennessä. Varauksen arviointi perustuu lukuisiin oletuksiin, joista voidaan mainita esimerkkinä hankintamenojen lineaarisuus. Komission vastauksesta tilintarkastustuomioistuimen EKR:sta antamaan varainhoitovuoden 2007 vuosikertomukseen⁽¹⁷⁾ ilmenee, että komissio suoritti tutkimuksen, jossa havaittiin, että kyseistä oletusta ei voida soveltaa tietyn tyyppisiin sopimuksiin. Tilinpäätöksen liitetiedoissa tuodaan esille, että komissio on päättänyt tarkentaa menetelmää varainhoitovuodesta 2009 alkaen.

Toimien laillisuus ja asianmukaisuus

16. Otantaan perustuvan tapahtumatarkastuksen pääpiirteet ja tulokset esitetään **liitteessä 1**.

Tulot

17. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tuloihin liittyvät tapahtumat ja totesi, että niiden virhetaso ei ole olennainen.

Hankkeita koskevat sitoumukset

18. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti hankkeita koskevat sitoumukset ja totesi, että niiden virhetaso ei ole olennainen.

13. Aikaisemmat rajoitukset poistettiin ottamalla käyttöön uusi kirjanpitojärjestelmä vuonna 2009. Se sisältää nykyisin kaikki tehokkaan ja vaikuttavan suoriteperusteisen taloudellisen raportoinnin edellyttämät toiminnot. Varainhoitovuonna 2008 manuaaliseen käsittelyyn liittyviä riskejä rajoitettiin edellisten vuosien tapaan tehokkailla tarkastuksilla.

15. Komissio teetti kyselyn menetelmästä, jota on käytetty arvioitaessa varausta sellaisille menoille, joita koskevat laskut ovat vielä saamatta. Se totesi, että suurimmassa osassa tapauksista menetelmä on ollut pätevä. Komissio määrittää kyselytulosten perusteella menetelmän vuoden 2009 hankkeiden päättämiseksi.

⁽¹⁷⁾ Kohta 17.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Talousarviotukeen liittyvät sitoumukset

19. Tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastuksensa perusteella, että talousarviotukeen liittyvien sitoumusten virhetaso on korkea sellaisten virheiden osalta, jotka eivät ole ilmais-tavissa kvantitatiivisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission arvioinnit Cotonoun sopimuksen vaatimusten noudattamisesta ovat parantumassa aiempiin vuosiin verrat-tuna; esitystapa on aiempaa järjestelmällisempi ja vakioidumpi etenkin vuosituhanneen kehitystavoitteita koskevien sopimusten tapauksessa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin yhä useita tapauksia, joissa komissio ei osoittanut järjestelmällisellä ja vakioidulla tavalla, että julkistalouden hallinnointi oli riittä-vän avointa, vastuullista ja tehokasta (ks. kohdat 44–46).

Hankkeisiin liittyvät maksusuoritukset

20. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti ennakkomaksut ja totesi, että niiden virhetaso ei ole olennainen.

21. Komissio yritti helpottaa tarkastustyötä, mutta tilintar-kastustuomioistuin ei silti saanut kaikkia tarvittavia tietoja ja asiakirjoja kymmenestä kansainvälisten järjestöjen hallinnoi-masta toimesta ⁽¹⁸⁾. Tilintarkastustuomioistuin ei pysty näin ollen antamaan lausumaa kyseisten toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tarkastaja, joka teki komission toimeksiannosta tarkistus-käynnin yhteen kyseisistä järjestöistä ⁽¹⁹⁾, oli raportoinut vas-taavasta ongelmasta.

22. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että tarkastettujen maksujen määrään liittyvä virhetaso oli olennai-nen ⁽²⁰⁾. Virhetyypit ja niiden esiintyvyys sekä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden vaikutus esitetään **liitteessä I (osa I, 1.3 ja 1.4)**.

23. Tarkastuksessa havaittiin seuraavat kvantitatiivisesti il-maistavissa olevien virheiden pääajit:

- a) tukikelpoisuus: menot aiheutuivat täytäntöönpanojakson ul-kopuolella, ylittivät sallitun budjetin tai liittyivät tukeen oi-keuttamattomiin menoeriin
- b) tosiasiallisuus: laskuja tai muita tositteita puuttui
- c) oikeellisuus: laskelmat olivat virheellisiä.

⁽¹⁸⁾ Afrikan unioni, Maailmanpankki ja Maailman terveysjärjestö.

⁽¹⁹⁾ Maailman terveysjärjestö.

⁽²⁰⁾ Tilintarkastustuomioistuimen asettama olennaisuusraja on 2 prosenttia.

19. Komissio on tyytyväinen, että sen käynnissä olevat toimet Cotonoun sopimuksen vaatimusten noudattamisesta laadittavien ar-viointien selkeyden ja rakenteen parantamiseksi ovat tilintarkastus-tuomioistuimen mielestä alkaneet tuottaa näkyvää tulosta talousarvio-tukikelpoisuuden osalta (sopimuksen 61 artikla). Komissio aikoo jat-kaa parannuksia kaiken epäselvyyden poistamiseksi arvioinneistaan. Tähän päästään täsmentämällä talousarviotukea koskevia ohjeita, tarjoamalla koulutusta sekä lisäämällä tietoisuutta järjestelmällisen ja vakioidun esitystavan tärkeydestä tukikelpoisuuden osoittamisessa.

Komissio on kehittämässä lähetystöjen käyttöön uutta arviointimen-temää, joka parantaa edunsaajien toteuttamien julkistalouden hallin-noimien uudistusohjelmien luotettavuudesta laadittavia analyysejä.

21. Komissio tukee täysin tilintarkastustuomioistuimen pyyntöä saada kyseiset tiedot. Se myöntää, että viittä toimea hallinnoivat kaksi järjestöä toimittivat pyydyt asiakirjat myöhässä siitä huoli-matta, että komissio yritti kiihittää asiaa. Ne ovat kuitenkin yhä halukkaampia yhteistyöhön. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tiukkoihin määräaikoihin vedoten muistuttanut näitä järjestöjä siitä, että tiedot on tärkeää toimittaa ajoissa.

22. Komissio on ottanut käyttöön valvontajärjestelmän, joka pe-rustuu ulkoisten tilintarkastajien ja valvojen työhön sekä sisäisiin tarkastuksiin, joiden avulla monia virheitä pystytään ehkäisemään tai havaitsemaan ja oikaisemaan jo ennen maksujen suorittamista. On kuitenkin syytä tiedostaa, että jotkin lähetystöt joutuvat työsken-telemaan erityisen vaikeissa olosuhteissa. Tämä pätee Angolan lähe-tystön tapauksessa, joka oli yksi tilintarkastustuomioistuimen tarkas-tuksen kohteista. Komissio jatkaa valvontajärjestelmänsä kehittämistä niin, että se tarjoaa kustannus-hyötyosuhteeseen nähden kohtuullisen varmuuden.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

24. Havaitut virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti, koskevat lähinnä lakisääteisten pankkitakuiden noudattamista, sovellettua sopimustyyppiä, EKR:n taloudellisen tuen näkyvyyttä sekä hankintamenettelyihin liittyvien rahoituskertomusten esittämiselle sopimuksissa asetettujen määräaikojen hyväksymistä ennalta.

25. Paikallisten valvontaviranomaisten tai tulojen ja menojen hyväksyjien olisi pitänyt havaita ja korjata suurin osa virheistä ennen maksujen hyväksymistä (ks. kohdat 33 ja 34). Suurin osa tapauksista, joissa todentavaa aineistoa puuttui, liittyy sellaisten vanhojen seitsemän EKR:n hankkeiden päättämiseen Angolassa, jotka oli pantu täytäntöön aseellisen konfliktin ja poliittisen kuohunnan aikana. Taustalla vaikuttava tilanne oli vaikea, ja hankkeiden loppumisesta oli kulunut kauan, joten lähetystöllä – joka ei edes ollut ollut vastuussa hankkeiden hallinnoinnista – oli erittäin suuria vaikeuksia saada hankittua kaikki tarvittavat tositteet.

Talousarviotuen maksut

26. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti talousarviotuen maksut ja havaitsi, että virhetaso on korkea sellaisten virheiden osalta, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Havaitut virheet liittyivät esimerkiksi seuraavantyyppisiin tapauksiin: ei ollut näyttöä siitä, että valuuttasiirrot oli merkitty kirjanpitoon sovellettavien säännösten mukaisesti; komissio arvioi ehtojen noudattamista vanhentuneiden tietojen perusteella tai arviointi jäi kokonaan suorittamatta; julkistalouden hallinnoinnin uudistusohjelman täytäntöönpanoa haittaavia tekijöitä ei analysoitu riittävän perusteellisesti; indikaattorien saavuttamisen arviointiin sovellettiin virheellistä viitejaksoa (kohdat 44–46).

EuropeAidin pääjohtajan vuotuinen toimintakertomus ja lausuma

27. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, kuinka luotettavan kuvan (ilman merkittäviä vääristymiä) EuropeAidin pääjohtajan vuotuinen toimintakertomus ja lausuma varainhoitovuodelta 2008 antavat sovellettavien menettelyiden vaikuttavuudesta. Tilintarkastustuomioistuin tutki erityisesti, saadaanko valvontajärjestelmien avulla tarvittava varmuus toimien sääntöjenmukaisuudesta.

24. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti ryhtynyt toimiin pankkitakuisiin kohdistuvien tarkastusten tiukentamiseksi ja viimeistelee parhaillaan uusia ohjeita taloudellisen tuen näkyvyydestä. Muut tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat virheet ovat paljolti kiinni hankkeiden täytäntöönpanosta ja siten kentällä vallitsevista rajoitteista.

25. Yhteistyön hallintointiin liittyy omat riskinsä maissa, joissa on erityisiä vaikeuksia, kuten sotia tai mellakoita, ja näin oli myös Angolassa. Vaikka tilintarkastustuomioistuimen havaitsema todentavan aineiston puuttuminen on Angolan tapauksessa ongelma, tätä tilannetta ei missään tapauksessa pidä yleistää kaikkeen AKT-yhteistyön hallintaan, kuten muissa tarkastetuissa elimissä saadut erinomaiset tulokset osoittavat.

26. Komissio huomauttaa, että joissakin tapauksissa nämä virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti, johtuivat selkeyden puutteesta rahoitussopimuksissa, jotka laadittiin ennen uusimpien ohjeiden hyväksymistä vuonna 2007. Uudempien, vuoden 2007 ohjeiden mukaan laadittujen rahoitussopimusten rakenne on paljon selkeämpi. Komissio odottaa, että uudempien sopimusten perusteella suoritetuista maksuista laadittavat arvioinnit ovat nykyistä selkeämpiä ja niissä on huomattavasti vähemmän virheitä. Komissio aikoo myös levittää yksiköilleen tietoa siitä, että talousarviotuen maksujen arvioimisessa tarvitaan nykyistä jäsenmetympää ja vakioidumpaa lähestymistapaa.

Komissio tarkisti talousarviotuen maksuihin liittyviä varainhoitoprosesseja helmikuussa 2009 vahvistaakseen varainhoidon tarkastusten osuutta tilien hyväksymistä koskevassa menettelyssä. Tämän odotetaan entisestään parantavan maksuarviointien tarkkuutta ja sitä kautta rahoitussopimuksissa määritelyjen edellytysten noudattamista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

28. Kuten kohdassa 4 tuotiin esille, EuropeAidin tehtävänä on panna täytäntöön suurin osa ulkoisen tuen välineistä ⁽²¹⁾, jotka rahoitetaan Euroopan yhteisön yleisestä talousarviosta sekä EKR:ista. Vuotuisessa toimintakertomuksessa ja lausumassa ei eroteta toisistaan yleisestä talousarviosta ja EKR:ista rahoitettuja toimia, sillä niihin liittyvät toiminnan luonteesta johtuvat riskit ovat samanlaisia ja niitä hallinnoidaan suurelta osin samankaltaisin täytäntöönpanojärjestelyin. Ellei toisin ole täsmennetty, tilintarkastustuomioistuimen vuotuisesta toimintakertomuksesta ja lausumasta sekä valvontajärjestelmistä esittämät huomautukset koskevat näin ollen EuropeAidin koko vastuualaa.

29. Vuotuinen toimintakertomus on yhteneväinen tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kanssa, jotka koskevat käytössä olevien valvontajärjestelmien täytäntöönpanoa ja tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että vuotuisen toimintakertomuksen laatu on parantunut huomattavasti aiempiin vuosiin verrattuna: kertomus on aiempaa paremmin jäsennelty, selkeämpi ja informatiivisempi, varsinkin kun määrällisiä indikaattoreita on käytetty enemmän kuin ennen. Päätelmät siitä, kuinka eri valvontatoimien tulokset vaikuttavat pääjohtajan saamaan varmuuteen, voisivat kuitenkin olla selkeämpiä. Jos käytössä olisi keskeinen indikaattori, jonka avulla arvioitaisiin kaikkien ennako- ja jälkitarkastusten toteuttamisen jälkeisten jäännösvirheiden taloudellista vaikutusta, pääjohtajalla olisi tukevampi perusta, jonka avulla määritellä, jääkö virheiden vaikutus asetettujen olennaisuuskriteereiden alapuolelle.

30. Vuotuisessa toimintakertomuksessa viitataan huomattaviin henkilöstörajoitteisiin ⁽²²⁾. EuropeAidin keskushallinnossa työskentelee paljon henkilöstöä lyhytaikaisessa työsuhteessa, joten henkilöstön vaihtuvuus on suuri; näiden tekijöiden katsotaan aiheuttavan institutionaalisen muistin kadottamisen, mikä vaikuttaa kielteisesti operatiivisen hallinnoinnin jatkuvuuteen ja näkyvyyteen sekä resurssien hyödyntämisen tehokkuuteen. Lähetystöissä avoimena olevien toimien lukumäärää pidetään vaarallisen suurena, ja määrä on noususuuntainen.

29. Komissio myöntää, että jatkaessaan ponnistelujaan sisäisen valvonnan järjestelmän parantamiseksi sen olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota ulkoisen avun valvontajärjestelmien rakenteeseen ja näiden järjestelmien hyödyntämiseen pääjohtajan tarkastuslausuman laatimisessa. Tätä ajatellen EuropeAid käynnistää vuonna 2010 valvontastrategiansa uudelleentarkastelun, joka toteutetaan hyväksyttävää riskiä koskevien komission toimien yhteydessä.

30. Henkilöstön vaihtuvuuteen ovat syynä rajoitteet, joita aiheuttaa siitä, että Brysselissä sopimussuhteisten toimihenkilöiden kanssa voidaan tehdä työsuhteita enintään kolmeksi vuodeksi. EuropeAid on toteuttanut joitakin toimenpiteitä, jotka vähentävät riskiä institutionaalisen muistin menettämisestä henkilöstön vaihtuvuuden takia. Niitä ovat jälkiselvitykset, sisäisen valvonnan standardien mukaisesti laadittavat pakolliset raportit luovutettaessa tehtäviä eteenpäin sekä sopimussuhteisten toimihenkilöiden järjestelmällinen valvonta lähetystöjen virkamiesten toimesta.

⁽²¹⁾ Lukuun ottamatta liittymistä valmistelevalle tuke, Länsi-Balkanin maiden tukea, humanitaarista apua, makrotaloudellista tukea, yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä nopean toiminnan järjestelmää.

⁽²²⁾ Sivu 43.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

31. EKR:sta antamassaan varainhoitovuoden 2007 vuosikerptomuksessa tilintarkastustuomioistuin suositti, että olisi arvioitava, onko EuropeAidin keskushallinnolla ja lähetystöillä valvonnan laadun varmistamisen kannalta riittävät ja oikeantyyppiset henkilöstöresurssit⁽²³⁾. Tilintarkastustuomioistuin suositti niin ikään, että henkilöstöpolitiikkaa olisi kehitettävä analysoimalla, millaiset taidot ja tietämys ovat tarpeen merkitykseltään jatkuvasti kasvavan talousarviotuen hallinnointiin⁽²⁴⁾.

32. EuropeAidin pääjohtaja ilmoitti saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla voidaan taata tarpeellisessa määrin toimien sääntöjenmukaisuus. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin kuitenkin olennainen virhetaso. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaikka huomattavaa edistystä tapahtui edelleen, tiettyjen viimeaikaisten toimenpiteiden vaikutus ei ollut kokonaisuudessaan havaittavissa vielä vuonna 2008 ja että joidenkin valvontamenettelyjen suunnittelussa tai täytäntöönpanossa on yhä parantamisen varaa (kohdat 33–43). Tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisissa tarkastuslausumissa esitettyjen keskeisten huomautusten seurannan tuloksista esitetään yhteenveto **liitteessä 2**.

Järjestelmien vaikuttavuus**Tulojen ja menojen hyväksyjien ennakkotarkastukset**

33. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan ennakkotarkastukset ovat osittain vaikuttavia pyrittäessä havaitsemaan ja korjaamaan virheitä etenkin tapauksissa, jotka liittyvät ilmoitettujen määrien laskentaan, vaadittujen tositteiden saatavillaoloon ja hankintasääntöjen noudattamiseen. Kuten kohdassa 25 tuotiin esille, Angolassa havaitut virheet ovat seurausta poikkeuksellisesta tilanteesta, eikä niiden perusteella ole syytä kyseenalaistaa lähetystön ennakkotarkastusjärjestelmää.

31. Koska komissioon ei oteta uutta henkilöstöä ennen vuotta 2013, EuropeAid ratkaisee henkilöstökysymykset seuraavilla kolmella tavalla:

Se laatii yksityiskohtaisia tarvearvioiteja, jotka perustuvat sekä lähetystöjen operatiivisten ja varainhoito-osastojen että niiden sopimus- ja tilintarkastusosastojen työmäärien vuosittaiseen vertailuun. Se valitsee ja palkkaa työntekijöitä, joiden koulutus ja osaaminen vastaavat sen tarpeita. Valintalautakunnassa ovat edustettuina kaikki asianomaiset maantieteelliset ja alakohtaiset yksiköt. Lisäksi se toteuttaa laajaa koulutusohjelmaa, joka vastaa tämänhetkisiä ulkoisen avun hallinnointitarpeita lähetystössä ja päätoimipaikassa.

Talousarviotukeen liittyviin toimiin hakevat henkilöt testataan ja valitaan talousarviotuen alalla osoitetun pätevyyden perusteella. Talousarviotukeen liittyvän koulutuksen määrää on lisätty tarjoamalla 14 kurssia vuonna 2007 ja 24 kurssia vuonna 2008, kun kursseja vuonna 2006 oli tarjolla seitsemän. Näiden ohella koulutusta on järjestetty päätoimipaikassa, jossa lähetystöjen keskimääräinen osallistumisaste koulutukseen on ollut 40 prosenttia. Talousarviotuen vastuuhenkilöille järjestetään vuosittain myös alueellisia seminaareja.

32. EuropeAid on suunnitellut tarkastuksensa niin, että ne kattavat monivuotisten hankkeiden koko elinkaaren, jotta useimmat rahoitusta koskevista virheistä voitaisiin ehkäistä taikka havaita ja oikaista osana sen tavanomaista tarkastustoimintaa. Komission jälkitarkastukset vahvistavat tämän hyvin alhaisen jäännösvirheiden määrän (ja osaltaan myös vähentävät sitä), ja tämä määrä vaikutti EuropeAidin pääjohtajan tilitarkastuslausumaan.

Komissio kuitenkin myöntää, että valvontajärjestelmän yleiseen rakenteeseen äskettäin tehtyjen parannusten vaikutukset eivät olleet vielä kokonaisuudessaan havaittavissa vuonna 2008 ja että järjestelmässä on yhä parantamisen varaa.

⁽²³⁾ Kohta 55 b.

⁽²⁴⁾ Kohta 56 f.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Täytäntöönpanosta vastaavien elinten tarkastus

34. Kuten aiempinakin vuosina, täytäntöönpanosta vastaavien elinten, valvontaviranomaisten sekä kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien varainhoitomenettelyissä ja valvontamenettelyissä havaittiin huomattavia puutteita:

- a) täytäntöönpanosta vastaavissa elimissä havaitut suurimmat puutteet liittyivät siihen, että tositteisiin ja arkistointiin ei sovellettu asianmukaisia menettelyjä, eikä kirjanpitojärjestelmän avulla kyetty varmistamaan, että menot kirjataan ja niistä raportoidaan oikein
- b) valvojen urakkasopimuksiin kohdistamat tarkastukset olivat joissakin tapauksissa laadullisesti riittämättömiä
- c) useimmissa kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien yksiköissä ilmeni valmiuksien tai omavastuullisuuden puutetta, minkä seurauksena tarkastukset dokumentoitiin puutteellisesti ja ne olivat tehottomia.

35. Lähetystöt olivat yleisesti ottaen tietoisia mainituista puutteista ja luottivat kyseisiin valvontatoimiin vain rajoitetusti. Lähetystöt olivat myös ryhtyneet asianmukaisiin toimenpiteisiin, joiden avulla ne pyrkivät puuttumaan havaittuihin puutteisiin: ne edellyttivät pakollisia tilintarkastuksia ja menojen tarkistuksia ennen hankkeiden tilinpäätöstä, teettivät käynnissä olevien urakkasopimusten teknisiä tarkastuksia ja tarjosivat teknistä apua, jolla pyrittiin tukemaan kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien yksiköiden valmiuksia. Lisäksi EuropeAid käynnisti vuonna 2008 toimet, joiden avulla pyrittiin parantamaan ohjaus- ja viestintävälineitä; tavoitteena oli puuttua toistuviin ongelmiin, joita oli havaittu lopullisten edunsaajien ja täytäntöönpanosta vastaavien elinten tasolla.

34. EKR-rahoitteisten hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavat järjestöt saavat jo nyt merkittävästi tukea, johon sisältyvät painetut ohjeet, EuropeAidin säännöllisesti ylläpitämä verkkosivusto, jossa käsitellään rahoitusta ja sopimuksia, kentällä järjestettävä koulutus sekä lähetystöjen henkilöstön tarjoama neuvonta paikan päällä. AKT-alueella tarjottiin vuonna 2008 yhteensä 150 päivää rahoitukseen ja sopimuksiin ja 20 päivää tilintarkastukseen liittyvää koulutusta. Koulutuspaikoista 94 prosenttia meni kansallisille tulojen ja menojen hyväksyjille, teknisille ministeriöille ja hankkeiden henkilöstölle.

- a) Komissio on kehittänyt erilaisia tiedotus- ja hallinnointityökaluja, jotka on tarkoitettu pääasiassa teknisille avustajille (erityisopas) ja kansalaisjärjestöille (23. ja 24. maaliskuuta 2009 pidettiin yhdessä Concorde-ryhmän kanssa seminaari, jossa käsiteltiin näitä asioita). Komissio jatkaa työtään, jotta edunsaajajärjestöille voitaisiin lähitulevaisuudessa tarjota asianmukaiset varainhoidon työkalut.
- b) Komissio on määritellyt infrastruktuurin teknisiä tarkastuksia varten erityiset toimeksiantojen kuvaukset, jotka ovat olleet lähetystöjen saatavilla vuodesta 2009 lähtien.
- c) Vuonna 2009 allekirjoitettiin uusi koulutussopimus, jonka tarkoituksena on varmistaa kansallisille tulojen ja menojen hyväksyjille tarjottavan koulutuksen jatkuvuus. Lisäksi kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien tueksi on käynnistetty lukuisia valmiuksien parantamiseen tähtääviä ohjelmia.

35. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvioon toimenpiteistä, joita lähetystöt ovat toteuttaneet kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien määrittämien puutteiden korjaamiseksi sekä edunsaajien ja täytäntöönpanosta vastaavien elinten työn tukemiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ulkoiset tarkastukset

36. Ennen loppumaksun suorittamista toimitettavat hankkeiden tilintarkastukset ja järjestelmätarkastukset muodostavat EuropeAidin valvontajärjestelmän keskeisen osan ⁽²⁵⁾. Ne eivät toimineet koko laajuudessaan vielä vuonna 2008, joka oli ensimmäinen täytäntöönpanovuosi, mutta noin kahteen kolmasosaan käynnistetyistä tarkastuksista alettiin soveltaa uusia vakiouotoisia toimeksiantojen kuvauksia ja käyttöön otettiin CRIS-Audit-hallintotietojärjestelmä; nämä ovat merkittäviä askelia kohti tarkastajien yhtenäisempää raportointikäytäntöä ja asianmukaista tarkastustoimien seuranta ja tarkastustulosten analysointia ⁽²⁶⁾.

37. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että lähetystöt eivät noudattaneet EuropeAidin toimintaohjeita yhdenmukaisesti laatiessaan vuoden 2008 tarkastussuunnitelmaansa; tarkastuksessa havaittiin myös, että riskiperusteisten tarkastusten valintaperusteet eivät olleet riittävän selkeitä, ja näin ollen jäi myös epäselväksi, missä määrin kyseiset tarkastukset vaikuttivat pääjohtajan saamaan varmuuteen. EuropeAid on kuitenkin erittäin tietoinen siitä, että parannukset ovat tältä osin tarpeen; EuropeAid asetti vuoden 2008 hallintosuunnitelmassaan etusijalle sisäisen valvonnan standardin nro 6 (riskinhallinta), minkä lisäksi on otettu käyttöön useita toimenpiteitä, kuten henkilöstön kouluttaminen, joiden avulla pyritään tehostamaan standardin täytäntöönpanoa.

38. Vuotuisten tarkastussuunnitelmien täytäntöönpanoaste oli alhainen: vuoden kuluessa käynnistettiin 56 prosenttia vuoden 2008 tarkastussuunnitelmaan sisällyneistä tarkastuksista, loput tarkastukset siirrettiin tai joissakin tapauksissa peruttiin, ja 67 prosenttia vuoden 2007 tarkastussuunnitelman tarkastuksista vietiin päätökseen vuoden 2008 loppuun mennessä. Tämä johtuu osittain siitä, että vuotuinen tarkastussuunnitelma oli laadittu puutteellisesti, tarkastusprosessi oli aikaavieppä, ja lähetystöillä oli vähäiset valmiudet järjestää tarkastuksia ja kohdistaa niihin seuranta.

39. EuropeAidin keskushallinto on muistuttanut asiasta useaan otteeseen, mutta monet lähetystöt eivät silti kirjanneet tietoja CRIS-Audit-tietojärjestelmään oikea-aikaisesti ja kattavasti, mikä horjuttaa tietojärjestelmän hyödyllisyyttä. EuropeAid toimitti tarkastustehtävien vastuuhenkilöille marraskuussa 2008 ohjeet, joissa puututaan tähän ongelmaan.

⁽²⁵⁾ Tarkastuksiin lukeutuu sekä tarkastuslausumaan liittyviä tarkastuksia että muuntotyypisiä tarkastustehtäviä, kuten kansainvälisten järjestöjen kirjanpitoon kohdistettavat sääntöjenmukaisuuden tarkastukset ("neljä pilaria"), sisäisten valvonta, tarkastus- ja hankintamennettelyjen vertaaminen kansainvälisesti hyväksytyjen standardien vaatimuksiin sekä myöhemmin tehtävät tarkastuskäynnit.

⁽²⁶⁾ Tuoreimmat parannukset, jotka tulevat voimaan vuodesta 2009 alkaen, koskevat vuotuisen tarkastussuunnitelman muutettua suunnitteluprosessia ja marraskuussa 2008 julkaistuja tarkastustehtävien vastuuhenkilöille tarkoitettuja uusia ohjeita.

36. Vakioitujen toimeksiantokuvausten ja CRIS-Audit-järjestelmän käytön yleistymisen parantaa tilintarkastusten johdonmukaista laatua ja tarkastustulosten konsolidointia.

37. Vuotuista tarkastussuunnitelmaa varten toimitettavien tietojen yhtenäistämiseksi lähetystöjen on käytettävä tietojen ilmoittamisessa yhdenmukaista mallia vuotuisesta tarkastussuunnitelmasta 2010 lähtien. Riskianalyyysissa on tietty joustovara, joka on välttämätön ulkoiselle avulle ominaisessa monitahoisessa ja jatkuvasti muuttuvassa tilanteessa. Menetelmässä määriteltyjä keskeisiä periaatteita on kuitenkin aina noudatettava. Komissio uskoo näiden tarkastusten lisäävän vuotuisen tarkastusohjelman avoimuutta ja yhtenäisyyttä.

38. Komissio korostaa, että vuotuisten tarkastussuunnitelmien täytäntöönpanossa on tapahtunut jatkuvasti edistystä. Vuonna 2008 vietiin päätökseen 455 tilintarkastusta eli 35 prosenttia enemmän kuin vuonna 2007, jolloin vastaava luku oli 337.

EuropeAidin johto on kesäkuusta 2008 lähtien seurannut säännöllisesti vuotuisen tarkastussuunnitelman täytäntöönpanoa.

EuropeAidin keskushallinto tarjoaa jatkossakin apua lähetystöille niiden tarkastussuunnittelun parantamisessa. Lähetystöjä on kehoitettu kiinnittämään erityistä huomiota resurssien saatavuuteen, kun ne valmistelevat vuoden 2009 vuotuisen tarkastussuunnitelmaa.

39. Vuosi 2008 oli ensimmäinen vuosi, jolloin CRIS-Audit-järjestelmän käyttö oli pakollista. Yleisesti ottaen CRIS-Audit-järjestelmää käytettiin asianmukaisesti. Komissio kuitenkin myöntää, että asiakirjojen oikea-aikaisessa kirjaamisessa on vielä parannettavaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

EuropeAidin keskushallinnon suorittama seuranta

40. EuropeAidin keskushallinnon puitesopimuksen perusteella teettämiin tarkastuksiin kohdistetaan laadunarvioiteja. EuropeAid analysoi myös tarkastusten tuloksia ja suorittaa toistuvien havaintojen perusteella seurantaan lopullisten edunsaajien ja täytäntöönpanosta vastaavien yhteistyökumppaneiden tasolla, kuten kohdassa 35 tuodaan esille. EuropeAid suoritti myös laadunarvioinnin, joka kohdistui lähetystöjen teettämistä tarkastuksista poimittuun otokseen. Lähetystöjen teettämien tarkastusten havainnoista ja suosituksista ei ole vielä laadittu yleistä analyysiä.

41. CRIS-Audit-järjestelmän käyttöönotto on erittäin myönteistä. Tietty järjestelmän hienosäätö on yhä tarpeen, jotta voidaan arvioida, kuinka hyvin tarkastukset kattavat menot, ja jotta järjestelmää voidaan hyödyntää tehokkaammin tarkastushavaintojen ja suositusten keräämiseen ja analysointiin ja näiden havaintojen ja suositusten perusteella toimimiseen.

42. EuropeAidin keskushallinto teki vuonna 2008 yhteensä kahdeksan seurantakäyntiä. Käynnit oli suunniteltu hyvin, ja niiden perusteella esitettiin tarkoituksenmukaisia suosituksia, joiden tavoitteena on parantaa sisäistä valvontaa tarkastuskohdeena olleissa lähetystöissä.

43. EKR:sta antamassaan varainhoitovuoden 2007 vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin toi esille ⁽²⁷⁾, että EuropeAidin tapahtumien jälkitarkastusjärjestelmän avulla havaitaan tehokkaasti tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen liittyviä virheitä, mutta järjestelmä ei ole yhtä tehokas maksujen määriin vaikuttavien virheiden havaitsemisessa. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että toimista vastaava linja oli laajentanut näiden tarkastusten sisältöä EKR:n toimien osalta vuonna 2008: kyseinen linja tarkasti systemaattisesti ilmoitettuja menoja koskevista tositteista poimittuja otoksia sekä hinnantarkistuksia koskevien laskelmien oikeellisuuden. Se alkoi myös seurata puolivuositain toimia, joita lähetystöt olivat toteuttaneet linjan tarkastushavaintojen perusteella. Tällainen lähestymistapa lisää hyvin todennäköisesti tapahtumien jälkitarkastusten tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta tutkittaessa tapahtumien sääntöjenmukaisuutta ja arvioitaessa tulojen ja menojen hyväksyjien suorittamien jälkitarkastusten laatua.

40. Vuodesta 2009 lähtien EuropeAidin keskushallinto aikoo keskittyä tilintarkastuskertomusten laatua koskevissa tarkastuksissaan puiteohjelman ulkopuolisiin palveluntarjoajiin. Lisäksi CRIS-Audit-järjestelmään on tarkoitus tehdä useita parannuksia, jotka helpottavat tilintarkastajien esittämien puitesopimuksen ulkopuolisten havaintojen analysointia.

41. CRIS-Audit-järjestelmän toimintoja parannetaan jatkuvasti, jotta tietokannan käyttö olisi mahdollisimman tehokasta.

43. Tapahtumien jälkitarkastusten osalta EuropeAid arvioi parhaillaan, voitaisiinko AKT-maista vastaavan pääosaston toimittamat tarkastukset laajentaa myös muille toiminta-alueille. Se on kuitenkin tehtävä määrärahojen käyttöä koskevan tärkeysjärjestyksen ja resursseihin liittyvien rajoitusten ehtoilla.

⁽²⁷⁾ Kohta 46.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Talousarviotuki

44. Cotonoun sopimuksessa todetaan, että talousarviotukea myönnetään siinä tapauksessa, että julkisten menojen hoito on riittävän avointa, vastuullista ja tehokasta ⁽²⁸⁾. Komissio tulkitsee tätä ehtoa dynaamisella tavalla ⁽²⁹⁾. Se katsoo, että rahoituspääösvaiheessa julkistalouden hallinnointiin liittyvät puutteet eivät estä käynnistämästä talousarviotukiohjelmaa, jos uudistusitoutuneisuus ja suunnitellut uudistukset arvioidaan tyydyttäviksi. Euroopan parlamentti on kyseenalaistanut ”dynaamisen tulkinnan”, jota komissio soveltaa EU:n talousarviotuen kelpoisuuskriteereihin, ja todennut, että talousarviotukea pitäisi myöntää vain niiden maiden tapauksessa, jotka jo täyttävät uskottavan julkisen talouden hoidon vähimmäiskriteerit ⁽³⁰⁾.

45. EKR:sta antamassaan varainhoitovuoden 2006 ⁽³¹⁾ ja 2007 ⁽³²⁾ vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin suositti, että Cotonoun sopimuksen noudattamista olisi arvioitava perusvaatimusten kannalta. Komissio ei hyväksynyt suositusta, koska se ei pidä kaikkiin maihin sovellettavien yhteisten vähimmäisvaatimusten asettamista tarkoituksenmukaisena. Euroopan parlamentti korosti varainhoitovuoden 2007 vastuuvapauden myöntämistä koskevassa mietinnössä ⁽³³⁾, että komission toimien harkinnanvaraisuus on olennainen osa lähestymistapaa, joten tilannetta on tasapainotettava lisäämällä samassa suhteessa avoimuutta. Tilintarkastustuomioistuin toi esille EKR:n talousarviotuesta AKT-maille antamassaan erityiskertomuksessa nro 2/2005 ⁽³⁴⁾, että Cotonoun sopimuksen noudattamista koskeva arvio olisi esitettävä vakioidulla ja järjestelmällisellä tavalla.

44. Komissio on perustellut laajasti talousarviotukikelpoisuuden arvioinnissa noudattamaansa lähestymistapaa vastauksena tilintarkastustuomioistueimen ja parlamentin omaksumiin kantoihin. Komission näkemyksen taustoja selvitetään yksityiskohtaisesti etenkin komission jäsenen Michelin 9. tammikuuta 2009 tilintarkastustuomioistuimelle lähettämässä kirjeessä, josta toimitettiin jäljennös Euroopan parlamentille. Siinä korostetaan komission lähestymistavan olevan yhdenmukainen muiden keskeisten avunantajien (esim. Kansainvälinen valuuttarahasto ja Maailmanpankki) toimintalinjojen kanssa. Samassa yhteydessä huomautetaan, että vähimmäiskriteereihin perustuva lähestymistapa olisi vastoin julkisen talouden hoidon uudistukseen myönnettävää apua koskevia OECD:n ohjeita sekä Pariisin julistuksessa ja Accran toimintasuunnitelmassa tarkoitettua avun tuloksellisuuden periaatetta.

45. Komissio ymmärtää ja hyväksyy vaatimuksen avoimuuden lisäämisestä talousarviotukien käsittelyssä. Tältä osin komissio ehdottaa, että talousarviotukea käsiteltäisiin nykyistä yksityiskohtaisemmin tulevissa Euroopan yhteisön kehitys- ja ulkomaanavun politiikoista ja niiden toteuttamisesta laadittavissa vuotuisissa kertomuksissa.

Komissio myöntää, että parannuksia voitaisiin saavuttaa noudattamalla talousarviotukikelpoisuuden arvioimisessa nykyistä jäsenetymppää ja vakioidumpaa lähestymistapaa Cotonoun sopimuksen mukaisesti. Komissio onkin parhaillaan tarkentamassa talousarviotukea koskevaa ohjeistustaan tämän lähestymistavan vahvistamiseksi.

⁽²⁸⁾ 61 artiklan 2 kohdan a alakohta.

⁽²⁹⁾ Erityiskertomus nro 2/2005 EKR:n talousarviotuesta AKT-maille, kohdat 28 ja 29 (EUVL C 249, 7.10.2005).

⁽³⁰⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 22. huhtikuuta 2008, joka sisältää huomautukset, jotka ovat erottamaton osa päätöstä vastuuvapauden myöntämisestä kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen Euroopan kehitysrahaston talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2006, kohta 32 (EUVL L 88, 31.3.2009).

⁽³¹⁾ Kohta 55 (EUVL C 259, 31.10.2007).

⁽³²⁾ Kohta 56 a (EUVL C 286, 10.11.2008).

⁽³³⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma 23. huhtikuuta 2009, joka sisältää huomautukset, jotka ovat erottamaton osa päätöstä vastuuvapauden myöntämisestä kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen Euroopan kehitysrahaston talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2007, kohdat 46 ja 47.

⁽³⁴⁾ Kohta 85.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

46. EKR:sta antamassaan varainhoitovuoden 2007 vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin mainitsi ⁽³⁵⁾, että yhdeksänneistä EKR:sta rahoitettavia talousarviotukiohjelmia koskevien rahoitussopimusten ehdot ovat usein puutteellisia tai epäselviä, joten ne eivät luo tarpeeksi selkeää perustaa vakioidulle ja järjestelmälliselle arvioinnille. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille huomattavaa parannusta vuonna 2008 kymmenenestä EKR:sta rahoitettavia talousarviotukiohjelmia koskevien rahoitussopimusten tapauksessa. Joissakin tapauksissa on vielä parantamisen varaa niiden julkistalouden hallintotoimenpiteiden yksilöinnissä, jotka vastaanottajamaiden on ensisijaisesti toteutettava, sekä tietolähteissä, joiden avulla tarkistetaan sovittujen ehtojen noudattaminen.

Sisäinen tarkastus

47. EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksikkö toimi vaikuttavasti ja noudattaen ensisijaista tavoitettaan, jonka mukaan yksikön on annettava pääjohtajalle varmuus EuropeAidin riskinhallinnan, valvonnan sekä sisäisten hallintomenettelyiden vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta. Sisäisen tarkastuksen yksikön mukaan vuonna 2008 toteutetun tarkastustyön tulokset osoittavat, että järjestelmissä ei ole merkittäviä puutteita, jotka voisivat vaikuttaa kielteisesti sisäisen valvonnan järjestelmään kokonaisuutena. Tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, että sisäisen tarkastuksen yksikkö ei saanut täyttä varmuutta CRIS-EDF-järjestelmän valmiudesta tuottaa luotettavia ja oikeita operatiivisia tietoja tammikuusta 2009 alkaen.

48. Komission sisäisen tarkastuksen osasto toimitti EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksikön kanssa yhteisen tarkastuksen, joka kohdistui AKT-maista vastaavan linjan varainhoitomenettelyihin hajautetun hallinnoinnin piiriin kuuluvien lähetystöjen osalta; lisäksi toimitettiin takaisinperintää koskeva tarkastus ⁽³⁶⁾. Tarkastushavainnot ovat yhteneväisiä tilintarkastustuomioistimuksen tarkastushavaintojen kanssa, jotka koskevat pankkitakuiden hallinnointia (kohta 24), CRIS-Audit-järjestelmän käyttöä (kohta 39) ja lähetystöjen teettämien tarkastusten keskitettyä seurantaa (kohta 40).

49. Sisäisen tarkastuksen osasto suoritti rahoitusta ja hallintoa koskevan puitesopimuksen ⁽³⁷⁾ täytäntöönpanon seuranta-tarkastuksen. Osasto päätteli tarkastuksensa perusteella, että valvontaympäristöä olisi lujitettava sekä yhteistyökumppaneiden että hankkeiden tasolla esimerkiksi parantamalla koordinaatioita ja yhteisymmärrystä YK:n elinten kanssa tarkistuksia ja varmuutta koskevista kysymyksistä.

KOMISSION VASTAUKSET

46. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistumin myönteiseen palautteeseen uusimpien rahoitussopimusten ehtojen selkeyden paranemisesta. Samalla komissio myös myöntää, että parantamisen varaa on edelleen. Sen vuoksi se aikoo vielä tarkentaa ohjeistustaan tilintarkastustuomioistumin mainitsemien ongelmien korjaamiseksi, jotta voidaan asettaa selkeitä odotuksia julkistalouden hallinnon ja näillä aloilla tapahtuvan edistyksen seurannan uudistamisesta.

47. Uusi CRIS-järjestelmä oli vasta kehittyneillä siinä vaiheessa, kun sisäisen tarkastuksen yksikkö suoritti tarkastuksensa. Tarvittavat järjestelyt oli kuitenkin tehty sen varmistamiseksi, että järjestelmä voitaisiin ottaa käyttöön vuoden 2009 alussa. Siirtyminen uuteen CRIS/ABAC-järjestelmään toteutui aikataulun mukaisesti, ja toiminnot käynnistyivät suunnitellusti vuoden 2009 alussa.

49. Kertomuksessa todettiin, että useimpien suositusten täytäntöönpanossa oli tapahtunut edistystä. Tarkastuskysymyksestä keskusteltiin Brysselissä huhtikuussa 2009 pidetyssä kuudennessa rahoitusta ja hallintoa koskevaa puitesopimusta koskevassa kokouksessa. Komissio käyttää toimeksiantojen kuvauksia jatkuvasti YK-kumppaneissa tekemiensä tarkastuskäyntien aikana.

⁽³⁵⁾ Kohta 27.

⁽³⁶⁾ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vuosikertomus vastuuvapauden myöntävälle viranomaiselle vuonna 2008 toimitetuista sisäisistä tarkastuksista (KOM(2009) 419 lopullinen, 5.8.2009).

⁽³⁷⁾ *Financial and administrative Framework agreement* (FAFA, rahoitusta ja hallintoa koskeva puitesopimus).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Päätelmät ja suositukset

50. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että EKR:jen tilinpäätökset antavat olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2008 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää huomion kohdassa 15 esitettyyn, aiheutuneita menoja koskevasta varauksesta annettuun huomautukseen.

51. Kohdassa 21 kuvatussa tilanteesta johtuen tilintarkastustuomioistuin ei kyennyt tarkastamaan kokonaisuudessaan otannalla poimittuja 10:tä maksua, jotka oli suoritettu tietyille kansainvälisille järjestöille. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin ei voi antaa tarkastuslausumaa 190 miljoonan euron suuruisen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta; määrä vastaa 6,7:ää prosenttia vuotuisista menoista.

52. Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon edeltävässä kohdassa mainitun rajoitteen ja esittää tarkastustyönsä perusteella seuraavat päätelmät 31. joulukuuta 2008 päättyneen varainhoitovuoden osalta:

a) EKR:jen tulojen ja sitoumusten virhetaso ei ollut olennainen

b) EKR:jen maksujen virhetaso oli olennainen. Todennäköisin virhetaso on 2–5 prosenttia.

53. Tilintarkastustuomioistuin päättelee tarkastustyönsä perusteella, että EuropeAidin valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia maksujen sääntöjenmukaisuuden varmistamisen kannalta. **Liitteen 1 osassa 2** esitetään katsaus EuropeAidin valvontajärjestelmiä koskevasta tilintarkastustuomioistuinten arvioinnista ⁽³⁸⁾.

52.

b) Komissio huomauttaa, että yleiseen virhetasoon vaikutti hyvin voimakkaasti se, että yksi lähetystöistä joutui työskentelemään konfliktinjälkeisessä ympäristössä.

⁽³⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2008, kahdeksas luku (yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat); humanitaarisen avun pääosaston ECHOn valvontajärjestelmien arviointi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

54. EuropeAid edistyi vuonna 2008 huomattavasti valvontajärjestelmien parantamisessa. Se alkoi soveltaa tarkastuksiin uusia toimeksiantojen kuvauksia ja otti käyttöön CRIS-Audit-hallintotietojärjestelmän; näiden toimien pitäisi parantaa EuropeAidin valmiuksia suunnitella ja seurata tarkastuksia sekä analysoida tarkastushavaintoja ja suosituksia ja suorittaa niiden perusteella seuranta. Vuotuinen toimintakertomus on aiempaa paremmin jäsenelty, selkeämpi ja informatiivisempi, varsinkin kun määrällisiä indikaattoreita on käytetty aiempaa enemmän. Päätelmät siitä, kuinka eri valvontatoimien tulokset vaikuttavat pääjohtajan saamaan varmuuteen, voisivat kuitenkin olla selkeämpiä. Lisäksi olisi tarpeen kehittää keskeinen indikaattori, jonka avulla arvioitaisiin kaikkien ennako- ja jälkitarkastusten toteuttamisen jälkeisten jäännösvirheiden taloudellista vaikutusta.

55. EuropeAid on ottanut käyttöön kattavan valvontastrategian ja jatkaa edelleen toimiaan, joiden avulla se pyrkii varmistamaan valvonnan tehokkaamman ja vaikuttavamman täytäntöönpanon. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon seuraavat suositukset:

- a) ennakkotarkastuksia olisi kehitettävä painottamalla enemmän keskeisiä riskejä
- b) vuotuiset tarkastussuunnitelmat olisi laadittava paremmin jäsenelty riskianalyysin ja realistisemmän käytettävissä olevien resurssien arvioinnin perusteella
- c) vuotuisen tarkastussuunnitelman täytäntöönpanoa olisi seurattava tiiviisti koko vuoden ajan, jotta huomattavat poikkeamat kyetään havaitsemaan ja korjaaviin toimiin voidaan ryhtyä oikea-aikaisesti
- d) CRIS-Audit-järjestelmän toimintoja olisi kehitettävä siten, että tarkastustoimia kyetään seuraamaan ja tarkastushavaintoja ja -suosituksia koskevaa seuranta toteuttamaan tehokkaammin ja vaikuttavammin

KOMISSION VASTAUKSET

54. Komissio myöntää, että jatkaessaan panostustaan sisäisen valvonnan järjestelmän parantamiseen sen olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota ulkoisen avun valvontajärjestelmien rakenteeseen ja näiden järjestelmien hyödyntämiseen pääjohtajan tarkastuslausuman laatimisessa. Tätä ajatellen EuropeAid käynnistää vuonna 2010 valvontastrategiansa uudelleentarkastelun, joka toteutetaan hyväksyttävää riskiä koskevien komission toimien yhteydessä.

55.

a) Laillisuuden ja asianmukaisuuden valvonta varmistetaan ensisijaisesti siten, että jokainen rahoitustoimi tarkastetaan ennen sen hyväksymistä. Ennakkotarkastukset ovat tärkeitä, koska niiden ansiosta vältetään virheitä ja jälkikäteen tehtäviä oikaisuja. Riskin suuruus otetaan huomioon tarkastuksissa. EuropeAid on pyrkinyt erilaisilla toimenpiteillä, kuten erityisesti koulutuksella, varmistamaan, että toistuvat riskit otetaan paremmin huomioon.

b) Vuotuista tarkastussuunnitelmaa valmisteltaessa laadittavassa riskianalyysissä on tietty joustovara, joka on välttämätön ulkoiselle avulle ominaisessa monitahoisessa ja jatkuvasti muuttuvassa tilanteessa. Menetelmässä määritellyjä keskeisiä periaatteita on kuitenkin aina noudatettava.

Lähetystöjä on kehoitettu kiinnittämään erityistä huomiota resurssien saatavuuteen, kun ne valmistelevat vuoden 2009 vuotuista tarkastussuunnitelmaa.

c) Vuotuisen tarkastussuunnitelman täytäntöönpanoa on seurattu säännöllisesti kesäkuusta 2008 lähtien, ja sitä on käsitelty johdon kokouksissa. Täytäntöönpanon seuranta maantieteellisten alueiden ja päätoimipaikan/lähetystöjen mukaan eriteltynä mahdollistaa sen, että voidaan tarvittaessa ryhtyä asianmukaisiin korjaaviin toimiin.

d) CRIS-Audit-järjestelmää parannetaan säännöllisesti.

Esimerkiksi kukin CRIS-järjestelmässä tehty tarkastussopimus on vuoden 2009 alusta lähtien liitetty automaattisesti CRIS-Audit-numeroon, joka päättää CRIS-Audit-järjestelmän kirjausprosessin.

Tuleviki kuukausiksi on suunniteltu muitakin parannuksia, joista voidaan mainita tilintarkastushavaintojen ja tukeen oikeuttamattomien menojen entistä tarkempi kirjaaminen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- e) EuropeAidin olisi varmistettava, että lähetystöt kirjaavat tiedot CRIS-Audit-järjestelmään kattavasti ja oikea-aikaisesti
- f) AKT-maista vastaavan linjan soveltaman lähestymistavan avulla saavutettujen tulosten valossa EuropeAidin olisi suoritettava tapahtumien jälkitarkastusjärjestelmän tarkastus, jotta voitaisiin arvioida, kuinka tarpeellista ja mahdollista olisi laajentaa tällaisten tarkastusten sisältöä.
56. Talousarviotuen osalta tilintarkastustuomioistuin suositaa, että EuropeAid
- a) jatkaa toimiaan, joiden avulla se pyrkii tukemaan talousarviotukikelpoisuutta koskevia päätöksiään osoittamalla järjestelmällisesti ja vakiomuotoisesti, että vastaanottajamaalla on asianmukainen uudistusohjelma, jonka avulla se pyrkii puuttumaan kaikkiin merkittäviin ongelmiin kohtuullisen aikataulun puitteissa, ja että maa on sitoutunut ohjelman täytäntöönpanoon
- b) varmistaa, että kaikki tulevat rahoitussopimukset luovat kattavan ja selkeän perustan arvioinnille, jonka kohteena on maksujen suorittamiseksi noudattaminen.

KOMISSION VASTAUKSET

- e) Pääjohtaja lähetti vuoden 2008 alussa ohjeen, jossa kyseisiä yksiköitä (päätoimipaikka ja lähetystöt) kehoitettiin tallentamaan kaikki tarkastukset CRIS-Audit-järjestelmään. Tilannetta seurattiin vuoden 2009 aikana, ja vastuuyksiköt ovat säännöllisesti muistuttaneet tarkastustehtävistä vastaavia viranomaisia tästä veloitteesta.
- f) Tapahtumien jälkitarkastusten osalta EuropeAid arvioi parhailaan, voitaisiinko AKT-maista vastaavan pääosaston suorittamat tarkastukset laajentaa muihinkin pääosastoihin. Se on kuitenkin tehtävä määrärahojen käyttöön liittyvän tärkeysjärjestyksen ja resursseja koskevien rajoitusten ehdoilla.
- 56.
- a) Komissio on samaa mieltä, ja se on tarkistamassa ohjeitaan, jotta asia voitaisiin korjata. Työ on määrä saattaa päätökseen vuoden 2009 loppuun mennessä. Komissio aikoo myös edelleen parantaa talousarviotuen avoimuutta lisäämällä sitä koskevaa raportointia.
- b) Komissio on tarkistamassa ohjeitaan, jotta asia voidaan korjata. Työ on määrä saattaa päätökseen vuoden 2009 loppuun mennessä.

LIITE 1

OSA 1: OTANTAAN PERUSTUVAN TAPAHTUMATARKASTUKSEN PÄÄPIIRTEET

1.1 — Otoksen koko

Vuosi	Tarkastettujen sitoumusten lukumäärä	Tarkastettujen maksutapahtumien lukumäärä
2008	45	170
2007	60	148

1.2 — Otoksen rakenne

Tarkastettujen tapahtumien osuus	2008			2007
	Hankkeet	Talousarviotuki	YHTEENSÄ	
Sitoumukset				
Kokonaissitoumukset	33 %	22 %	56 %	50 %
Yksittäiset oikeudelliset sitoumukset	44 %	0 %	44 %	50 %
Yhteensä	78 %	22 %	100 %	100 %
Maksut				
Ennakkomaksut	24 %	0 %	24 %	0 %
Väli-/loppumaksut	65 %	12 %	76 %	100 %
Yhteensä	88 %	12 %	100 %	100 %

1.3 — Virheiden esiintyvyys ja arvioitu vaikutus väli-/loppumaksuista poimitussa otoksessa

Virheet	2008			2007
	Hankkeet	Talousarviotuki	YHTEENSÄ	
Virheiden esiintyvyys:	25 % {27}	40 % {8}	27 % {35}	37 % {55}
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden esiintyvyys:	38 % {15}	9 % {1}	31 % {16}	53 % {31}
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden vaikutus: Todennäköisimmän virhetason vaihteluväli (*)	2–5 prosenttia	Alle 2 prosenttia	2–5 prosenttia	2–5 prosenttia

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




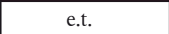
1.4 — Väli-/loppumaksuissa ilmenneet virhetyypit

Virheitä sisältäneiden tarkastettujen tapahtumien osuus	2008			2007
	Hankkeet	Talousarviotuki	YHTEENSÄ	
Virheet, jotka voidaan ilmaista kvantitatiivisesti				
Tukikelpoisuus	47 %	0 %	44 %	68 %
Tosiasiallisuus	47 %	0 %	44 %	23 %
Oikeellisuus	7 %	100 %	13 %	10 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %
Virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti				
Mahdollisen taloudellisen vaikutuksen sisältävät virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti	20 %	60 %	31 %	79 %
Virheet, joita ja joiden vaikutuksia ei voida ilmaista kvantitatiivisesti	32 %	40 %	34 %	0 %
Virheet, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti ja joilla ei ole taloudellisia vaikutuksia	48 %	0 %	34 %	21 %
Yhteensä	100 %	100 %	100 %	100 %

OSA 2: TARKASTETTAVIKSI VALITTUJEN VALVONTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

Järjestelmä	Ennakkotarkastukset	Ulkoinen tarkastus		Seuranta					Sisäiset tarkastukset	Yleisarvio
		Laatu	Määrä/tarkastussuunnitelman täytäntöönpano	Seurantakäynnit		Jälkitarkastukset	Tarkastusala			
				Laatu	Määrä		Yksittäisten tarkastushavaintojen seuranta / tehokkaat takaisinperintämenettelyt	Keskushallinnon suorittama lähetystöjen teettämien tarkastusten kokonaisvaltainen valvonta		
EuropeAidin keskushallinto										
Lähetystöt				e.t.	e.t.	e.t.		e.t.		

Värikoodien merkitys:

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

TARKASTUSLAUSUMAN KESKEISTEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Tilintarkastustuomioistuimen suositukset	Komission vastaus
1.	<p>EuropeAidin valvontastrategian pitäisi kattaa seuraavat osa-alueet: keskeiset indikaattorit, jotka tukevat pääjohtajan esittämää yleistä varmuustasoa, tiettyjen tarkastusten sisältö, ennako- ja jälkitarkastusten välinen koordinaatio sekä tarvittavat henkilöstöresurssit. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 a))</p>	<p>EuropeAid edistyi vuonna 2008 huomattavasti valvontajärjestelmiensä parantamisessa. Se alkoi soveltaa tarkastuksiin uusia toimeksiantojen kuvauksia ja otti käyttöön CRIS-Audit-hallintotietojärjestelmän; näiden toimien pitäisi parantaa EuropeAidin valmiuksia suunnitella ja seurata tarkastuksia sekä analysoida tarkastushavaintoja ja suosituksia ja suorittaa niiden perusteella seuranta. Vuotuinen toimintakertomus on aiempaa paremmin jäsenneilty, selkeämpi ja informatiivisempi, varsinkin kun määrällisiä indikaattoreita on käytetty aiempaa enemmän. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 54)</p> <p>EuropeAid on ottanut käyttöön kattavan valvontastrategian ja jatkaa edelleen toimiaan, joiden avulla se pyrkii varmistamaan tiettyjen valvontatoimien tehokkaamman ja vaikuttavamman täytäntöönpanon. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 55)</p>	<p>Päätelmät siitä, kuinka eri valvontatoimien tulokset vaikuttavat pääjohtajan saamaan varmuuteen, voisivat olla selkeämpiä. Lisäksi olisi tarpeen kehittää keskeinen indikaattori, jonka avulla arvioitaisiin kaikkien ennako- ja jälkitarkastusten toteuttamisen jälkeisten jäännösriskien taloudellista vaikutusta. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 54)</p>	<p>Komissio myöntää, että jatkaessaan ponnistelujaan sisäisen valvonnan järjestelmän parantamiseksi sen olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota ulkoisen avun valvontajärjestelmien rakenteeseen ja näiden järjestelmien hyödyntämiseen pääjohtajan tarkastuslausuman laatimisessa. Tätä ajatellen EuropeAid käynnistää vuonna 2010 valvontastrategiansa uudelleentarkastelun, joka toteutetaan hyväksyttävää riskiä koskevien komission toimien yhteydessä.</p>
2.	<p>Olisi arvioitava, onko EuropeAidin keskushallinnolla ja lähetystöillä valvonnan laadun varmistamisen kannalta riittävät ja oikean tyyppiset henkilöstöresurssit. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 b))</p>	<p>Vuotuisessa toimintakertomuksessa viitataan huomattaviin henkilöstörajoitteisiin. EuropeAidin keskushallinnossa työskentelee paljon henkilöstöä lyhytaikaisessa työsuhteessa, joten henkilöstön vaihtuvuus on suuri; näiden tekijöiden katsotaan aiheuttavan institutionaalisen muistin kadottamisen, mikä vaikuttaa kielteisesti operatiivisen hallinnoinnin jatkuvuuteen ja näkyvyyteen sekä resurssien hyödyntämisen tehokkuuteen. Lähetystöissä avoimena olevien toimien lukumäärää pidetään vaarallisen suurena, ja määrä on noususuuntainen. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 30)</p> <p>Koska komissioon ei oteta uutta henkilöstöä ennen vuotta 2013, EuropeAid ratkaisee henkilöstökysymykset seuraavilla kolmella tavalla:</p>	<p>Nollakasvun osalta on toteutettu tyydyttävät toimenpiteet.</p>	

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Tilintarkastustuomioistuimen suositukset	Komission vastaus
		<p>Se laatii yksityiskohtaisia tarvearvioita, jotka perustuvat sekä lähetystöjen operatiivisten ja varainhoito-osastojen että niiden sopimus- ja tilintarkastusosastojen työmäärien vuosittaiseen vertailuun. Se valitsee ja palkkaa työntekijöitä, joiden koulutus ja osaaminen vastaavat sen tarpeita. Valintalautakunnassa ovat edustettuina kaikki asianomaiset maantieteelliset ja alakohtaiset yksiköt. Lisäksi se toteuttaa laajaa koulutusohjelmaa, joka vastaa tämänhetkisiä ulkoisen avun hallinnointitarpeita lähetystössä ja päätoimipaikassa.</p> <p>(Komission vastaus varainhoitovuoden 2008 vuosikertomuksen kohtaan 31)</p>		
3.	<p>Täytäntöönpanosta vastaavien elinten hallinnointia olisi tuettava paremmin. Lähetystöjen henkilöstön pitäisi olla enemmän läsnä kentällä, kirjanpitojärjestelmiä olisi tuettava ja olisi järjestettävä etenkin työsuunnitelmien avulla toteutettaviin hankkeisiin liittyvää koulutusta.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 c))</p>	<p>Lähetystöt olivat yleisesti ottaen tietoisia mainituista puutteista ja luottivat kyseisiin valvontatoimiin vain rajoitetusti. Lähetystöt olivat myös ryhtyneet asianmukaisiin toimenpiteisiin, joiden avulla ne pyrkivät puuttamaan havaittuihin puutteisiin: ne edellyttivät pakollisia tilintarkastuksia ja menojen tarkistuksia ennen hankkeiden tilinpäätöstä, teettivät käynnissä olevien urakkasopimusten teknisiä tarkastuksia ja antoivat teknistä apua, jolla oli määrä tukea kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien yksiköiden valmiuksia. Lisäksi EuropeAid käynnisti vuonna 2008 toimet, joiden avulla pyrittiin parantamaan ohjaus- ja viestintävälineitä; tavoitteena oli puuttua toistuviin ongelmiin, joita oli havaittu lopullisten edunsaajien ja täytäntöönpanosta vastaavien elinten tasolla.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 35)</p>	Toteutetut toimet ovat olleet tyydyttäviä.	
4.	<p>Maksujen hyväksymistä edeltävissä lähetystöjen toimittamissa tarkastuksissa olisi maksupyyntö tutkittava tarkemmin ja olisi painotettava entistä enemmän maksujen todenmukaisuutta, tukikelpoisuutta ja oikeellisuutta. Sopimuksen täytäntöönpanon valvojen ja tarkastajien työn laatua olisi valvottava paremmin.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 d))</p>	<p>Tilintarkastustuomioistuimen arvon mukaan ennakkotarkastukset ovat osittain vaikuttavia pyrittäessä havaitsemaan ja korjaamaan virheitä etenkin tapauksissa, jotka liittyvät ilmoitettujen määrien laskentaan, vaadittujen tositteiden saatavillaoloon ja hankintasääntöjen noudattamiseen. Kuten kohdassa 25 tuotiin esille, Angolassa havaitut virheet ovat seurausta poikkeuksellisesta tilanteesta, eikä niiden perusteella ole syytä kyseenalaistaa lähetystön ennakkotarkastusjärjestelmää.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 33)</p>	<p>Ennakkotarkastuksia olisi kehitettävä painottamalla enemmän keskeisiä riskejä.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 55 a))</p>	<p><i>Laillisuuden ja asianmukaisuuden valvonta varmistetaan ensisijaisesti siten, että jokainen rahoitustoimi tarkastetaan ennen sen hyväksymistä. Ennakkotarkastukset ovat tärkeitä, koska niiden ansiosta vältetään virheitä ja jälkikäteen tehtäviä korjauksia. Riskin suuruus otetaan huomioon tarkastuksissa.</i></p> <p><i>Komissio on määritellyt infrastruktuurin teknisiä tarkastuksia varten erityiset toimeksiantojen kuvaukset, jotka ovat olleet lähetystöjen saatavilla vuoden 2009 alusta lähtien.</i></p> <p><i>Lisäksi EuropeAidin keskushallinto suorittaa tilintarkastuskertomuksille laatutarkastuksia.</i></p>

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Tilintarkastustuomioistuimen suositukset	Komission vastaus
5.	<p>Tarkastusten sisältöä ja tuloksia pitäisi voida seurata CRIS-Audit-hallintotietojärjestelmän täytäntöönpanon myötä. Laadulliset tiedot suosituksista ja havaintojen perusteella tarpeen olevista parannuksista ovat olennaisia, jotta voidaan varmistaa, että tarkastustoimiksiantojen perimmäiset tavoitteet saavutetaan.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 e))</p>	<p>Ennen loppumaksun suorittamista toimitettavat hankkeiden tilintarkastukset ja järjestelmätarkastukset eivät toimineet koko laajuudessaan vuonna 2008, joka oli ensimmäinen täytäntöönpanovuosi, mutta noin kahteen kolmasosaan käynnistetyistä tarkastuksista alettiin soveltaa uusia vakiomuotoisia toimeksiantojen kuvauksia ja käyttöön otettiin CRIS-Audit-hallintotietojärjestelmä; nämä ovat merkittäviä askelia kohti tarkastajien yhtenäisempää raportointikäytäntöä sekä asianmukaista tarkastustoi- mien seurantaa ja tarkastustulosten analysointia.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 36)</p>	<p>CRIS-Audit-järjestelmän toimintoja olisi kehitettävä siten, että tarkastustoimia kyetään seuraamaan ja tarkastushavaintoihin ja -suositukseen perustuvaa seurantaa toteuttamaan tehokkaammin ja vaikuttavammin.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 55 d))</p>	<p>CRIS-Audit-järjestelmää parannetaan säännöllisesti, ja uusia toimintoja on otettu käyttöön vuodesta 2009 lähtien (CRIS-tarkastussopimuksen yhdistäminen CRIS-tarkastusnumeroon). Tuleviksi kuukausiksi on suunniteltu muitakin parannuksia, joista voidaan mainita tilintarkastushavaintojen ja tukeen oikeuttamattomien menojen entistä tarkempi kirjaaminen.</p>
6.	<p>Todentavaa aineistoa olisi tutkittava paremmin tapahtumien jälkitarkastuksissa, jotta voidaan varmistaa, ettei tapahtumiin liity tukikelpoisuutta ja tosiasiallisuutta koskevia virheitä, ja tarkistaa, että ennen maksujen hyväksymistä suoritettut tarkastukset ovat olleet riittäviä.</p> <p>(Vuosikertomus 2007, kohta 55 f))</p>	<p>EuropeAidin tapahtumien jälkitarkastusjärjestelmän avulla havaitaan tehokkaasti tapahtumien muotona näkökohtiin liittyviä virheitä, mutta järjestelmä ei ole yhtä tehokas maksujen määriin vaikuttavien virheiden havaitsemisessa. Tilintarkastustuomioistu- in pani merkille, että AKT-maista vastaava linja oli laajentanut näiden tarkastusten sisältöä EKR:n toimien osalta vuonna 2008: kyseinen linja tarkasti systemaattisesti ilmoitettuja menoja koskevista to- sitteista poimittuja otoksia sekä hinnantarkistuksia koskevien laskelmien oikeellisuuden. Se alkoi myös seurata puolivuositain toimia, joita lähetystöt olivat toteuttaneet linja C:n tarkastushavaintojen perusteella. Tällainen lähestymistapa lisää hyvin todennäköisesti tapahtumien jälkitarkastusten tarkoituksen- mukaisuutta ja vaikuttavuutta tutkittaessa tapahtu- mien laillisuutta ja asianmukaisuutta ja arvioitaessa tulojen ja menojen hyväksyjien suorittamien jälki- tarkastusten laatua.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 43)</p>	<p>Niiden tulosten valossa, joita on saavutettu AKT-maista vastaavan linjan soveltaman lähestymistavan avulla, EuropeAidin olisi suoritettava tapahtumien jälkitarkastusjärjestelmän tarkastus, jotta voitaisiin arvioida, kuinka tarpeellista ja mahdollista olisi laajentaa tällaisten tarkastusten sisältöä.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 55 f))</p>	<p>Tapahtumien jälkitarkastusten osalta EuropeAid arvioi parhaillaan, voitaisiinko AKT-maista vastaavan pääosaston toimittamat tarkastukset laajentaa myös muille toiminta-alueille. Se on kuitenkin tehtävä määrärahojen käyttöön liittyvän tärkeysjärjestyksen ja resursseihin liittyvien rajoitusten ehdoilla.</p>

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Tilintarkastustuomioistuimen suositukset	Komission vastaus
7.	<p>Seurantakäynteihin sovellettavat vakioimenetelyt olisi laadittava valmiiksi ja tällaisten käyntien määrää lisättävä. Uusien menettelyjen yhteydessä tarkastusten painopisteenä olisi edelleen pidettävä valvontajärjestelmien rakenteen ja toiminnan tarkastamista.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 55 g))</p>	<p>EuropeAidin keskushallinto teki vuonna 2008 yhteensä kahdeksan seurantakäyntiä. Käynnit oli suunniteltu hyvin, ja niiden perusteella esitettiin tarkoituksenmukaisia suosituksia, joiden tavoitteena on parantaa sisäistä valvontaa tarkastuskohteena olleissa lähetystöissä.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 42)</p>	<p>Toteutetut toimet ovat olleet tyydyttäviä.</p>	
8.	<p>Cotonoun sopimuksen noudattamista olisi arvioitava perusvaatimusten kannalta; eräs tällainen perusvaatimus on esimerkiksi oikeaan aikaan julkaistujen ja tarkastettujen tilinpäätösten saatavuus. Perusvaatimukset on täytettävä ennen talousarviotuen myöntämistä.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 56 a))</p> <p>EuropeAidin pitäisi varmistaa ennen talousarviotukiohjelman aloittamista, että julkistalouden hallinnointia on arvioitu selkeästi ja kattavasti ja että tuen vastaanottajamaalla on uskottava ja tarkoituksenmukainen uudistusohjelma, joka kohdistuu kaikkiin merkittäviin puutteisiin ennakoitujen ajan kuluessa.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 56 d))</p>	<p>EKR:sta antamassaan varainhoituvuosien 2006 ja 2007 vuosikertomuksissa tilintarkastustuomioistuin suositti, että Cotonoun sopimuksen noudattamista olisi arvioitava perusvaatimusten kannalta. Komissio ei hyväksynyt suositusta, koska se ei pidä kaikkiin maihin sovellettavien yhteisten vähimmäisvaatimusten asettamista tarkoituksenmukaisena. Euroopan parlamentti korosti varainhoitovuoden 2007 vastuuvapauden myöntämistä koskevassa mietinnössä, että komission toimien harkinnanvaraisuus on olennainen osa lähestymistapaa, joten tilannetta on tasapainotettava lisäämällä samassa suhteessa avoimuutta. Tilintarkastustuomioistuin toi esille EKR:n talousarviotuesta AKT-maille antamassaan erityiskertomuksessa nro 2/2005, että Cotonoun sopimuksen noudattamista koskeva arvio olisi pystyttävä esittämään vakioitulla ja järjestelmällisellä tavalla.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 45)</p>	<p>EuropeAidin pitäisi jatkaa toimiaan, joiden avulla se pyrkii tukemaan talousarviotukeen liittyvää tukikelpoisuutta koskevia päätöksiään osoittamalla järjestelmällisesti ja vakioituotisesti, että vastaanottajamaalla on asianmukainen uudistusohjelma, jonka avulla se pyrkii puuttumaan kaikkiin merkittäviin ongelmiin ennakoitujen aikataulun puitteissa, ja että maa on sitoutunut ohjelman täytäntöönpanoon.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 56 a))</p>	<p><i>Komissio on tarkistamassa ohjeitaan, jotta asia voidaan korjata. Työ on määrä saattaa päätökseen vuoden 2009 loppuun mennessä.</i></p>
9.	<p>Käytettävien tulosindikaattoreiden avulla olisi tarvittaessa saatava selkeää näyttöä julkistalouden hoidossa tapahtuneesta edistyksestä. Tämä saataisiin aikaan lujittamalla ajan mittaan saavutettavaa edistystä mittavia tulosindikaattoreita yhdessä kausittaisen vertailun mahdollistavien prosessia kuvaavien indikaattoreiden kanssa.</p> <p>(Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 56 b))</p>	<p>Tilintarkastustuomioistuin toteuttaa näihin huomautuksiin perustuvaa seuranta tarkastuslausuman ulkopuolisin tarkastuksin.</p>		

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Tilintarkastustuomioistuimen suositukset	Komission vastaus
10.	Jotta komissio voisi esittää julkistalouden hallinnoinnin edistymistä koskevat päätelmänsä jäsenmellysti, sen olisi varmistettava, että maksatuspäätösten perustana käytetyt tiedot ovat luotettavia ja pohjautuvat jo tapahtuneiden seikkojen mittaamiseen eivätkä tulevaisuuden ennusteisiin. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 56 c))	Tilintarkastustuomioistuin toteuttaa näihin huomautuksiin perustuvaa seuranta- ja tarkastuslausuman ulkopuolisin tarkastuksin.		
11.	Rahoitussopimusten laatua olisi parannettava laatimalla kaikissa tapauksissa sovellettavat yleisehdot, yksiselitteiset säännökset ja julkistalouden hallinnoinnin parantamiseen sovellettavat selkeät vaatimukset. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 56 e))	EKR:sta antamassaan varainhoitovuoden 2007 vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin mainitsi, että yhdeksänestä EKR:sta rahoitettavaa talousarviotukea koskevien rahoitussopimusten ehdot ovat usein puutteellisia tai epäselviä, joten ne eivät luota tarpeeksi selkeää perustaa vakioidulle ja järjestelmälliselle arvioinnille. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille huomattavaa parannusta vuonna 2008 kymmenenestä EKR:sta rahoitettavia talousarviotukiohjelmiä koskevien rahoitussopimusten tapauksessa. Joissakin tapauksissa on vielä parantamisen varaa niiden julkistalouden hallintotoimenpiteiden yksilöinnissä, jotka vastaanottajamaiden on ensisijaisesti toteutettava, sekä tietolähteissä, joiden avulla tarkistetaan sovittujen ehtojen noudattaminen. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 46)	EuropeAidin olisi varmistettava, että kaikki tulevat rahoitussopimukset luovat kattavan ja selkeän perustan arvioinnille, joka kohdistetaan maksujen suorittamiseksi noudattamiseen. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 56 b))	<i>Komissio on tyytyväinen, että sen käynnissä olevat toimet Cotonoun sopimuksen vaatimusten noudattamisesta laadittavien arviointien selkeyden ja rakenteen parantamiseksi ovat tilintarkastustuomioistuimen mielestä alkaneet tuottaa näkyvää tulosta. Komissio aikoo jatkaa parannuksia kaiken epäselvyyden poistamiseksi arvioinneistaan. Tähän päästään täsmentämällä talousarviotukea koskevia ohjeita, tarjoamalla koulutusta sekä lisäämällä tietoisuutta järjestelmällisen ja vakioidun esitystavan tärkeydestä tukikelpoisuuden osoittamisessa.</i>
12.	Henkilöstöpolitiikkaa olisi kehitettävä analysoimalla, millaiset taidot ja tietämys ovat tarpeen merkitykseltään jatkuvasti kasvavan talousarviotuen hallintoihin. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 56 f))	Talousarviotukeen liittyviin toimiin hakevat henkilöt testataan ja valitaan talousarviotuen alalla osoitetun pätevyyden perusteella. Talousarviotukeen liittyvän koulutuksen määrää on lisätty tarjoamalla 14 kurssia vuonna 2007 ja 24 kurssia vuonna 2008, kun kursseja vuonna 2006 oli tarjolla seitsemän. Näiden ohella koulutusta on järjestetty päätoimipaikassa, jossa lähetystöjen keskimääräinen osallistumisaste koulutukseen on ollut 40 prosenttia. Talousarviotuen vastuuhenkilöille järjestetään vuosittain myös alueellisia seminaareja. (Komission vastaus varainhoitovuoden 2008 vuosikertomuksen kohtaan 31)	Toteutetut toimet ovat olleet tyydyttäviä.	