

IV

*(Tiedotteet)*EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA
VIRASTOJEN TIEDOTTEET

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 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) N:o 215/2008 139 ja 156 artiklan mukaisesti

Euroopan unionin tilintarkastustuomioistuin on 9. syyskuuta 2010 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET**varainhoitovuodelta 2009.**

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. ENGWIRDA, David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAI, Kikis KAZAMIAS, Massimo VARI, Juan RAMALLO, Olavi ALA-NISSILÄ, Lars HEIKENSTEN, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Eoin O'SHEA, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ.

TALOUSARVION TOTEUTTAMISTA KOSKEVA VUOSIKERTOMUS

(2010/C 303/01)

SISÄLLYS

	Sivu
Yleinen johdanto	7
1. luku — Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	9
2. luku — Tulot	37
3. luku — Maatalous ja luonnonvarat	55
4. luku — Koheesipolitiikan alat	95
5. luku — Tutkimus, energia ja liikenne	115
6. luku — Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki, kehitysyhteistyö ja laajentuminen	135
7. luku — Koulutus ja kansalaisuus	161
8. luku — Talous- ja rahoitusasiat	175
9. luku — Hallintomenot ja muut menot	195
Liite I — Euroopan unionin talousarvioon liittyviä taustatietoja	219
Liite II — Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset edellisen vuosikertomuksen jäl- keen	242

YLEINEN JOHDANTO

0.1 Euroopan tilintarkastustuomioistuin on perussopimuksen mukaisesti Euroopan unionin (EU) toimielin, joka huolehtii unionin varojen tarkastamisesta. EU:n ulkoisena tarkastajana se osaltaan kehittää EU:n varainhoitoa ja toimii unionin kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana. Lisätietoja tilintarkastustuomioistuimesta esitetään vuotuisessa toimintakertomuksessa. Toimintakertomus, EU:n meno-ohjelmia ja tuloja käsittelevät erityiskertomukset sekä lausunnot uutta tai muutettavaa lainsäädäntöä koskevista ehdotuksista ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internetsivustolla: www.eca.europa.eu.

0.2 Tämä on tilintarkastustuomioistuimen 33. vuosikertomus ja se koskee varainhoitovuotta 2009. Kyseisenä vuonna maksutoumukset olivat yhteensä 142,5 miljardia euroa ja maksut yhteensä 118,4 miljardia euroa ⁽¹⁾. Euroopan kehitysrachastoja käsitellään erillisessä vuosikertomuksessa.

0.3 EU:n yleisestä talousarviosta päättävät vuosittain neuvosto ja Euroopan parlamentti. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus ja sen erityiskertomukset muodostavat perustan vastuuvapausmenettelylle, jossa parlamentti tekee päätöksen siitä, onko Euroopan komissio täyttänyt hyväksyttävästi velvollisuutensa talousarvion toteuttajana. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toimittaa tänä vuonna ensimmäistä kertaa vuosikertomuksensa tiedoksi kansallisille parlamenteille samaan aikaan kuin neuvostolle ja Euroopan parlamentille Lissabonin sopimuksen pöytäkirjan N:o 1 mukaisesti.

0.4 Keskeisen osan kertomusta muodostaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma (DAS) Euroopan unionin tilien luotettavuudesta ja toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (josta kertomuksessa käytetään ilmaisua "toimien sääntöjenmukaisuus"). Tarkastuslausuma esitetään kertomuksen alussa. Suurin osa tässä kertomuksessa esitetyistä aineistosta liittyy tarkastuslausuman perustaksi toimitettuun tarkastustyöhön.

0.5 Kertomus koostuu seuraavista osista ⁽²⁾:

- Ensimmäisessä luvussa esitetään yleiskatsaus havainnoista: yhteenveto tilien luotettavuutta sekä toimien sääntöjenmukaisuutta koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen keskeisistä tuloksista ja analyysi valvontajärjestelmien oikaisukapasiteetista.
- Lukuihin 2–9 sisältyvissä erityisarvioissa esitetään yksityiskohtaiset tarkastushavainnot EU:n tuloista ja menoista. Luku 2 käsittelee EU:n talousarvion tuloja; luvut 3–9 käsittelevät seitsemää toimintalohkoryhmää, joiden puitteissa EU:n talousarviomenot myönnetään ja kirjataan. Kyseiset toimintalohkoryhmät vastaavat pitkälti kauden 2007–2013 rahoituskehityksen otsakkeita, jotka ilmentävät EU:n laajoja monivuotisia menosuunnitelmia.

0.6 Erityisarviot perustuvat pääasiassa tilintarkastustuomioistuimen toimittamista tapahtumien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksista saatuihin tuloksiin, tulojen ja menojen hallinnointiin käytettävien keskeisten valvontajärjestelmien vaikuttavuuden arviointiin sekä komission johdon antamien tietojen luotettavuuden arviointiin.

0.7 Komission – tai tarvittaessa muiden EU:n toimielinten ja elinten – vastaukset tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin on liitetty tähän kertomukseen. Tilintarkastustuomioistuin ottaa aina huomioon havaintoja ja päätelmiä esittäessään tarkastuskohteen vastaukset. EU:n ulkoisena riippumattomana tarkastajana tilintarkastustuomioistuimen vastuualueeseen kuuluu raportoida havainnoistaan ja tehdä niihin perustuvia päätelmiä ja tällä tavoin esittää puolueeton arvio tilien luotettavuudesta sekä toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

⁽¹⁾ Yksityiskohtaisia tietoja varainhoitovuoden 2009 talousarvion toteuttamisesta esitetään varainhoitovuotta 2009 koskevan Euroopan unionin tilinpäätöksen niteessä II B sekä komission budjettipääosaston asiakirjassa "Selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta – varainhoitovuosi 2009" (Report on budgetary and financial management – financial year 2009). Yksityiskohtaisia lukuja esitetään myös tämän vuosikertomuksen **liitteessä I**.

⁽²⁾ Tämän varainhoitovuoden vuosikertomuksen rakennetta on muutettu. Aikaisempien vuosien (sisäistä valvontaa käsittelevä) toinen ja (budjettihallintoa käsittelevä) kolmas luku eivät sisälly varainhoitovuoden 2009 vuosikertomukseen; komission sisäistä valvontaa koskevat huomautukset on sisällytetty erityisarvioihin.

ENSIMMÄINEN LUKU

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–X
Lausuma tilien luotettavuudesta	VII–VIII
Lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta	IX–X
Yleiskatsaus tarkastustuloksiin	1.1–1.50
Johdanto	1.1–1.5
Tilien luotettavuus	1.6–1.20
Taustatietoja	1.6
Varainhoitovuotta 2009 koskevat tarkastushavainnot	1.7–1.20
Toimien sääntöjenmukaisuus ja järjestelmien vaikuttavuus	1.21–1.26
Tarkastuslausuman (DAS) yhteydessä esitettävien erityisarvioiden rakenne	1.21
Varainhoitovuotta 2009 koskevat havainnot	1.22–1.25
Vertailu aiempien vuosien tuloksiin	1.26
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	1.27–1.31
Pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	1.27–1.28
Komission yhteenvetokertomus	1.29–1.31
Takaisinperintä- ja oikaisumekanismit	1.32–1.50
Johdanto	1.32–1.36
Komission varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen yhteydessä antamat tiedot	1.37–1.48
Valvontajärjestelmien oikaisukapasiteettia koskeva päätelmä	1.49–1.50

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE – RIIPPUMATTOMAN TARKASTAJAN KERTOMUS

- I Euroopan unionin toiminnasta tehdyn asetuksen (SEUT) 287 artiklan nojalla tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut
- a) "Euroopan unionin tilinpäätöksen", joka sisältää "konsolidoidun tilinpäätöksen" ⁽¹⁾ ja "konsolidoidun selvityksen talousarvion toteuttamisesta" ⁽²⁾ 31. joulukuuta 2009 päättyneeltä varainhoitovuodelta
 - b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden.

Johdon vastuu

II SEUT-sopimuksen 310–325 artiklan ja varainhoitoasetuksen mukaisesti johdon ⁽³⁾ vastuulla on laatia "Euroopan unionin tilinpäätös" ja varmistaa tilinpäätöstietojen riittävyys ja tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus:

- a) "Euroopan unionin 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 vahvistamiin kirjanpitosääntöihin ⁽⁴⁾, ja tehdä vallitsevassa tilanteessa asianmukaisia kirjanpidollisia arvioita. Varainhoitoasetuksen 129 artiklan mukaisesti komissio hyväksyy "Euroopan unionin 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 unionin 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). Toteuttamistehtävissä on otettava huomioon moitteettoman varainhoidon periaatteet, 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 aiheuttomasti maksetut tai käytetyt varat. Sovelletusta toteuttamistavasta riippumatta komissio on viime kädessä vastuussa Euroopan unionin tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT-sopimuksen 317 artikla).

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

⁽²⁾ "Konsolidoitu selvitys talousarvion toteuttamisesta" sisältää konsolidoidun selvityksen talousarvion toteuttamisesta, yhteenvedon budjettiperiaatteista 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 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 2009 on laadittu varainhoitoasetuksen mukaisesti komission tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen perusteella (kuten on tehty varainhoitovuodesta 2005 alkaen). Kyseisillä kirjanpitosäännöillä suoritteperusteisia kirjanpidon periaatteita on mukautettu Euroopan unionin 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 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 mukaisesti Euroopan unionin toimintaympäristöön soveltuvin osin. Kyseisissä standardeissa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin suunnittelee ja toimittaa tarkastuksen siten, että sen avulla saadaan kohtuullinen varmuus siitä, onko "Euroopan unionin tilinpäätöksessä" olennaisia virheitä ja ovatko tilien perustana olevat toimet 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 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 unionin lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Kyseisissä riskinarvioinneissa 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 "Tulojen" 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 unionin tilinpäätös" antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot (7) unionin taloudellisesta asemasta 31. päivästä joulukuuta 2009 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja komission tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

VIII Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa VII ilmaistua kantaa, tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komission joidenkin pääosastojen kirjanpitojärjestelmissä esiintyvät puutteet vaativat yhä korjaamista (ennen kaikkea on kyse ennakkomaksujen kirjaamisesta ja niihin liittyvästä jaksottamisesta sekä laskujen/menoilmoitusten kirjaamisesta).

Lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että "tulot", sitoumukset kaikissa toimintalohkoryhmissä sekä toimintalohkoryhmien "talous- ja rahoitusasiat" ja "hallintomenot ja muut menot" tilien perustana olevat maksut 31. joulukuuta 2009 päättyneeltä varainhoitovuodelta ovat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

(7) Kansainvälisen tarkastusstandardin nro 700 ("Forming an opinion and reporting on financial statements", ISA 700, kohta 35) mukaan ilmaisut "antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot" ja "antaa oikean ja riittävän kuvan" vastaavat toisiaan.

X Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan virhetaso oli olennainen toimintalohkoryhmien "maatalous ja luonnonvarat", "koheesiopolitiikka", "tutkimus, energia ja liikenne", "yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki ja kehitys- ja laajentumisasiat" sekä "koulutus ja kansalaisuus" tilien perustana olevissa maksuissa 31. joulukuuta 2009 päättyneeltä varainhoitovuodelta. Valvontajärjestelmillä estettiin tai havaittiin ja korjattiin osittain vaikuttavasti liian suurena ilmoitettujen tai tukeen oikeuttamattomien kulujen korvaaminen.

9. syyskuuta 2010

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

YLEISKATSAUS TARKASTUSTULOKSIIN**Johdanto**

1.1 Tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (DAS-tarkastuslausuma) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan nojalla. Kyseisen perussopimuksen mukaan tilintarkastustuomioistuin voi täydentää lausumaa joista EU:n keskeistä toiminta-alaa koskevilla erityisarvioilla.

1.2 Euroopan unionin 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 riittävän kuvan unionin taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2009 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättäneeltä varainhoitovuodelta (ks. kohdat 1.6–1.20).

1.3 Vuoden 2009 tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen (eli sääntöjenmukaisuuteen) liittyvän tarkastustyön tavoitteena on koota riittävästi suoraa tai epäsuoraa todentavaa aineistoa, jonka perusteella tilintarkastustuomioistuin voi antaa lausuman siitä, ovatko tilien perustana olevat toimet säännösten ja sopimusmääräysten mukaiset ja oikein laskettu (yleiset näkökohdat on esitetty kohdissa 1.21–1.25 ja yksityiskohtaisemmat tiedot luvuissa 2–9).

1.4 Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission johdon antamien tietojen – komission pääjohtajien lausumien ja komission pääosastojen vuotuisten toimintakertomusten sekä niihin liittyvän yhteenvetokertomuksen – luotettavuuden. Tarkoituksena oli selvittää, annetaanko niissä oikea ja riittävä kuva varainhoidon laadusta, ja etenkin tutkia, ovatko niissä esitetyt varaukset kattavia ja riittäviä (ks. kohdat 1.27 ja 1.28 sekä otsake ”Komission johdon antamien tietojen luotettavuus” luvuissa 2–9).

1.5 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, miten takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja toteutetaan ja miten niistä raportoidaan (ks. kohdat 1.32–1.50).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilien luotettavuus*Taustatietoja*

1.6 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen, jonka komission tilinpitäjä on laatinut ja komissio hyväksynyt 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen 129 artiklan mukaisesti⁽⁸⁾ ja jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 23. heinäkuuta 2010. Tilinpäätös koostuu "konsolidoidusta tilinpäätöksestä" sekä "talousarvion toteuttamista koskevasta konsolidoidusta selvityksestä". "Konsolidoitu tilinpäätös" sisältää muun muassa taseen, josta käyvät ilmi varainhoitovuoden lopussa olleet varat ja velat, sekä tuloslaskelman. "Konsolidoitu selvitys talousarvion toteuttamisesta" kattaa puolestaan varainhoitovuoden tulot ja menot.

Varainhoitovuotta 2009 koskevat tarkastushavainnot

1.7 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastustyönsä perusteella, että konsolidoidussa tilinpäätöksessä ei esiinny olennaisesti virheellisiä tietoja. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa kuitenkin kiinnittämään huomiota seuraaviin seikkoihin, joista se raportoi myös vuonna 2008 ja sitä edeltävinä vuosina:

- tiettyjen organisaatioiden, joiden tilinpäätös konsolidoidaan komission tilinpäätökseen, tilinpitäjät eivät olleet toimittaneet vahvistuskirjeitä lainkaan tai vahvistuskirjeet olivat epätäydellisiä (ks. kohta 1.8)
- komission tilinpitäjän yksilöimät paikalliset varainhoitojärjestelmät (ks. kohdat 1.9 ja 1.10)
- ennakkomaksujen ja muiden lyhytaikaisten velkojen käsittely varainhoitovuoden mittaan sekä jaksotusmenettelyn yhteydessä (ks. kohdat 1.11–1.13)
- sääntöjenvastaisuuksista johtuvia takaisinperintätoimia koskevien tietojen esittäminen (ks. kohdat 1.14–1.19).

1.7 Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistui-
men arvio tilien luotettavuudesta on edelleen myönteinen.

- Komissio on edistynyt tällä alueella ja haluaa korostaa parannuksia, joita näihin tietoihin on varainhoitovuoden 2009 tileissä tehty. Liitetietoa 6 on parannettu ja laajennettu niin, että se antaa kattavampaa tietoa kaikista takaisinperintäprosessin osa-alueista.

⁽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 kun se on viimeksi muutettuna neuvoston asetuksella (EY) N:o 1525/2007 (EUVL L 343, 27.12.2007, s. 9). Varainhoitoasetuksessa säädetään, että lopulliset tilinpäätökset on toimitettava ennen seuraavan varainhoitovuoden heinäkuun 31 päivää.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilinpitäjän vahvistuskirje

1.8 Komission tilinpitäjä korosti konsolidoitua tilinpäätöstä koskevassa vahvistuskirjeessä sitä, että kolmen konsolidoidun yhteisön tilinpitäjät eivät olleet toimittaneet vahvistusta tai he olivat toimittaneet mukautetun vahvistuskirjeen. Etenkin kirjanpitojärjestelmien ja paikallisten järjestelmien hyväksymistä koskevat vaaditut tiedot puuttuivat ⁽⁹⁾.

Paikallisten varainhoitojärjestelmien hyväksyminen ⁽¹⁰⁾

1.9 Väliaikaistilien hallinnointia ja varoihin sovellettavia kirjanpitomenettelyjä koskevien jatkuvien ongelmien vuoksi komission tilinpitäjä ei edelleenkaan voinut hyväksyä kahden pääosaston ⁽¹¹⁾ paikallisia järjestelmiä.

1.10 Useimmat tilinpitäjän aiempina vuosina esittämistä suosituksista on pantu täytäntöön. Jäljellä olevilla seikoilla ei ollut olennaista vaikutusta varainhoitovuoden 2009 tilien luotettavuuteen. Etenkin seuraaviin seikkoihin liittyy kuitenkin näkökohtia, jotka ovat luonteeltaan ja merkitykseltään sellaisia, että komission olisi myös jatkossa kiinnitettävä niihin huomiota: jaksotusmenettelyjen tietyt osa-alueet, ennakkomaksujen selvittäminen ja kirjaaminen, tapahtumien kirjaaminen oikea-aikaisesti sekä tietojen yhdenmukaisuus paikallisten järjestelmien ja ABAC-järjestelmän välillä.

Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja jaksotusmenettelyt

1.11 Tilintarkastustuomioistuin poimi tarkastettavakseen edustavat otokset ennakkomaksuista (48 827 miljoonaa euroa tilikauden päättämisen jälkeen) ja laskuista/menoilmoituksista (noin 15 260 miljoonaa euroa). Se havaitsi kirjanpidossa virheitä, joiden taloudellinen vaikutus ei kaiken kaikkiaan ole olennainen mutta joita esiintyy usein. Näin ollen on tärkeää, että peruskirjanpito tietojen oikeellisuutta edelleen parannetaan tietyissä pääosastoissa. Useimmin esiintyi seuraavanlaisia virheitä:

- kirjaus puuttui tai oli tehty kahdesti
- kirjattu määrä oli virheellinen
- tapahtuma oli kirjattu väärälle tilille.

1.8 Komissio huomauttaa, että yhteensä neljästäkymmenestä valvonnan kohteena olleesta yhteisöstä ainoastaan kolme ei toimittanut kaikkia vaadittuja tietoja saatekirjeessä, jonka ne olivat lähettäneet tilintarkastustuomioistuimeen. Tämä osoittaa merkittävää parannusta edellisvuoteen verrattuna.

1.9 Molemmat pääosastot, RELEX ja JLS, edistyivät todettujen puutteiden käsittelyssä tasaisesti vuonna 2009. Tilinpitäjä vaatii jatkossa, että edistystä tapahtuu edelleen kohti paikallisten järjestelmien täyttä hyväksymistä.

1.11 Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin toteaa, ettei tileihin vaikuttavia olennaisia virheitä tileistä poimittujen otosten perusteella ollut. Se jatkaa työtään kirjanpito tietojen tarkkuuden parantamiseksi käynnissä olevien toimien, kuten kirjanpidon laatuhankeen ja paikallisten järjestelmien hyväksymisen, kautta.

⁽⁹⁾ Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtiva virasto, Euroopan poliisiakatemia ja Innovatiiviset lääkkeet -aloitteen (IMI) yhteisyritys.

⁽¹⁰⁾ Useissa pääosastoissa käytetään omia paikallisia tietoteknisiä järjestelmiä varainhoitoon ja tapahtumien kirjaamiseen keskuskirjanpitojärjestelmään (ABAC) sovellusliittymän kautta. Varainhoitoasetuksen 61 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan tilinpitäjän on arvioitava, toimivatko järjestelmät asianmukaisesti.

⁽¹¹⁾ Ulkosuhteiden pääosasto sekä oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.12 Ennakkomaksujen kirjaamisen osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi seuraavanlaisia ongelmia:

- Jäljellä olevia ennakkomaksuja ei aina selvitetä oikein. Useita ennakkomaksuja ei selvitetty lainkaan tai kuitattu määrä oli virheellinen. Tämän vuoksi ennakkomaksujen saldo vuoden lopussa oli esitetty liian suurena, vaikkakin epäolennaisessa määrin.
- Osa tutkimuksen alalla toimivista pääosastoista käyttää jak-sotusta laskiessaan likiarvoja (esimerkiksi *prorata temporis*-menetelmää) sen sijaan, että ne prosessoisivat saatavissa olevat tiedot, jotka koskevat edistymistä ja aiheutuneita kuluja, ja selvittäisivät asianomaiset ennakkomaksut näiden tietojen perusteella.

1.13 Eräät pääosastot eivät noudattaneet vaatimusta, jonka mukaan laskut/menoilmoitukset on kirjattava viiden työpäivän kuluessa ⁽¹²⁾ niiden vastaanottamisesta.

Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen

1.14 Tilintarkastustuomioistuin tarkastus osoittaa, että komission eri yksiköt raportoivat rahoitusoikaisuihin ja takaisinperityistä määristä hyvin eri tavoin (ks. myös kohdat 1.37–1.50).

1.15 Eräät yksiköt esittävät tekeillä olevia rahoitusoikaisuja koskevat luvut vasta, kun lopullinen kannanotto on laadittu, kun taas toiset yksiköt perustavat laskelmansa tilastollisiin arvioihin, joissa on ekstrapoloitu aikaisemmat kokemukset ja joihin sisältyvät jopa sellaisia määriä koskevat oikaisut, joiden osalta tarkastamis- ja hyväksymismenettely ei ole vielä alkanut.

KOMISSION VASTAUKSET

1.12

- *Komissio analysoi ennakkomaksuja koskevan tilanteen eri yksiköissä ja toteuttaa tarvittaessa korjaavia toimia.*
- *Komissio myöntää, että tällä alueella on tehtävä parannuksia. Ongelmaa käsitellään jo sellaisilla hankkeilla kuin kirjanpidon laatuohjelma ja muut keskeiset kirjanpitoyksikön ohjaus- ja valvontatoimenpiteet.*

1.13 Pääosastot ovat toteuttaneet tarvittavat toimet vähentääkseen viivästyksiä, ja parannuksia on todettu. Viivästyksiä laskujen/menoilmoitusten kirjaamisessa käsitellään osana kirjanpidon laatuohjelmaa.

1.14 Komissio viittaa vastauksiin, jotka se on antanut tähän asiaan kohdissa 1.38–1.50.

1.15 Kaikki takaisinperintää koskevat tiedot ovat nyt samassa kohdassa, konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 6. Tarkempia tietoja on kohdassa "Tekeillä olevat oikaisut". Kirjanpitoikäntöjen ja yleisesti hyväksyttyjen tilinpäätöksen laadintaperiaatteiden mukaisesti komissio voi käyttää arvioita vuosittaisen tilinpäätöksen laadinnassa. Tämä koskee sellaisten menojen määrää, jotka myöhemmillä sääntöjenmukaisuutta koskevilla päätöksillä suljetaan todennäköisesti EU-rahoituksen ulkopuolelle. Arviossa otetaan huomioon luotettavin käytettävissä oleva tieto. Koska osa korjauksista ratkaistaan sen varainhoitovuoden perusteella, jona kulut ovat syntyneet, on mahdollista laskea päättäneen varainhoitovuoden korjausten keskiarvo ja ekstrapoloida tämä prosenttiosuus uudempiin varainhoitovuosiin, joiden osalta tarkastukset ovat vielä kesken.

Tämän arvion luotettavuus arvioidaan vertailemalla sitä aiempia vuosia koskevien tekeillä olevien oikaisujen määriin, jos tämä tieto on käytettävissä.

⁽¹²⁾ Komission tilinpitäjän sisäiset ohjeet, 10.7.2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.16 Jäsenvaltioiden toimittamat rahoitusoikaisuja (peruutukset ja takaisinperintä) koskevat tiedot, jotka koskevat koheesiopoliittikkaa ja jotka esitetään tilinpäätöksen liitetiedoissa nro 6, eivät ole vielä kattavia ja luotettavia (ks. myös kohta 4.31).

1.17 Tilintarkastustuomioistuin tutki todentamisviranomaisen työtä ja perehtyi vastaavaan komission analyysiin. Tämän perusteella tilintarkastustuomioistuin toistaa epäilevänsä jäsenvaltioista tulevien saatavien luotettavuutta maatalouden alalla (Euroopan maatalouden tukirahaston saatavatilit) ⁽¹³⁾ (ks. kohta 3.54).

1.18 Vaikka tilinpäätöksen liitetiedoista käy ilmi, että komission yksiköt tai jäsenvaltiot tekevät todennäköisesti joihinkin maksuihin myöhemmin oikaisuja, liitetiedoissa ei edelleenkään ole eritelty, mihin määriin ja menoaloihin saatetaan kohdistaa lisätarkastuksia ja tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjä ⁽¹⁴⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

1.16 Vuotta 2009 koskevat tiedot, jotka jäsenvaltiot toimittivat komissiolle vuoden 2010 alkupuoliskolla, sisältyvät konsolidoidun tilinpäätöksen liitetietoon 6. Komission paikan päällä tekemät jäsenvaltioiden tietojen tarkastukset osoittivat, etteivät tietojen tallennus- ja ilmoitusjärjestelmät ole kaikissa jäsenvaltioissa vielä täysin luotettavia (ks. myös vastaukset kohtiin 1.34 ja 1.36). Komissio seuraa mahdollisia epäjohtonmukaisuuksia näissä tiedoissa ja antaa jäsenvaltioille parannussuosituksia.

Komissio viittaa myös kohtaan 4.31 antamaansa vastaukseen.

1.17 Komissio sai tilintarkastajilta (riippumattomilta ammattimaisilta tilintarkastustoimistoilta) luotettavaa tietoa velallisista tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä ja kirjanpitoa varten. Komissio on ehdottanut varainhoitovuoden 2009 osalta oikaisuja yhteensä 14,8 miljoonan euron arvosta: nämä perustuvat arvioon, jonka komissio on tehnyt tilintarkastajien toteamista virheistä. Löydettyjä rahoitusvirheitä seurataan normaalin tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan menettelyn mukaisesti.

1.18 Varainhoitoasetuksen mukaan komissio voi suorittaa kaikkiin menoihin kohdistuvia tarkastuksia useita vuosia sen varainhoitovuoden jälkeen, jona meno on tosiasiallisesti syntynyt. Tilinpäätöksessä ei tulisi kuitenkaan antaa ymmärtää, että tulevien vuosien tarkastusten vuoksi kaikki kyseessä olevat menot ovat vielä hyväksymättä. Muussa tapauksessa kaikkia budjettimenoja pidettäisiin alustavina jälkitarkastukseen asti tai siihen saakka, kunnes mainittu määräaika on kulunut. Jos mahdolliset takaisinperittävät määrät ovat määritettävissä, ne ilmoitetaan konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 6.

Maataloudessa tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös tehdään noin kuusi kuukautta kyseisen varainhoitovuoden päättymisen jälkeen: siinä komissio määrittää niiden menojen määrän, jotka on hyväksytty maksettaviksi kyseisen vuoden EU:n talousarviosta. Tämän tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen asemaa ei tee kyseenalaiseksi se, että jäsenvaltiot voivat myöhemmin vaatia siihen rahoitusoikaisuja sääntöjenmukaisuutta koskevilla päätöksillä. Sellaisten menojen määrä, joilta EU-rahoitus tällaisilla myöhemmillä sääntöjenmukaisuutta koskevilla päätöksillä todennäköisesti evätään, ilmoitetaan tilinpäätöksen liitetiedossa.

⁽¹³⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 5.61; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 5.44; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 5.56.

⁽¹⁴⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 1.10 ja 1.11; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2003, kohta 1.11; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2004, kohdat 1.12 ja 1.13; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2005, kohta 1.57; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohta 1.34; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohta 1.28.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.19 Kun otetaan huomioon, että takaisinperintä- ja rahotusoikaisumekanismit ovat monimutkaisia, että mekanismien avulla käsiteltävät osatekijät ovat luonteeltaan hyvin erilaisia ja että tiedot on esitettävä avoimella ja yhdenmukaisella tavalla (ks. myös kohdat 1.37–1.50), komission olisi parannettava tilinpäätösraportointia koskevia suuntaviivojaan tuottojen kirjaamisen ja ehdollisten varojen osalta, jotta on mahdollista antaa määräykset tietojen kirjaamisesta ja esittämisestä tilinpäätöksessä.

Galileon omaisuuden siirto

1.20 Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisen asetuksen ⁽¹⁵⁾ nojalla kaikki Galileo-ohjelman yhteydessä luotu, kehitetty tai hankittu omaisuus siirrettiin laillisesti unionin omistukseen heinäkuussa 2008. Kaikkia siirtojärjestelyjä ei ole kuitenkaan vielä pantu täytäntöön. Kaikkia toistaiseksi aiheutuneita menoja (noin 2 000 miljoonaa euroa) käsitellään tutkimusmenoina. Sillä ei ole vaikutusta vuoden 2009 taseeseen, mutta komission olisi myös jatkossa pyrittävä varmistamaan, että kaikki tarvittavat tiedot ovat saatavilla silloin, kun siirto tapahtuu, jotta omaisuus voidaan suojata tehokkaasti.

Toimien sääntöjenmukaisuus ja järjestelmien vaikuttavuus

Tarkastuslausuman (DAS) yhteydessä esitettävien erityisarvioiden rakenne

1.21 Tilintarkastustuomioistuin esittää erityisarvioita tuloja koskevassa toisessa luvussa sekä toimintoperusteisen budjetoinnin mukaisia toimintalohkoryhmiä koskevissa luvuissa 3–9 (ks. **taulukko 1.1**). Kaikkiin erityisarvioihin sisältyy toimintalohkoryhmän esittely. Lisäksi erityisarvioissa esitetään havainnot ja päätelmät toimien sääntöjenmukaisuudesta, järjestelmien vaikuttavuudesta sekä komission johdon antamien tietojen luotettavuudesta. Erityisarvioissa esitetään myös aiempien huomautusten seurantaan liittyviä huomioita.

KOMISSION VASTAUKSET

1.19 Komissio noudattaa kirjanpitosäännöissään, erityisesti säännöissä 2, 4 ja 10, esitettyjä ilmoitusvaatimuksia.

Kansainvälisissä standardeissa ei ole yleistä ohjeistusta näiden erityisten, muuta kuin tilinpäätöstä koskevien ilmoitusten tekemisestä. Kun otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset, on kuitenkin todettava, että komissio on parantanut näiden tietojen esittämistä.

1.20 Luotujen omaisuuserien siirtoja ei ole suunnitteilla ennen kiertoradalla suoritettavaa validointia koskevaa vaihetta, jonka odotetaan toteutuvan vuoden 2012 aikana. Komissio tekee jo läheistä yhteistyötä Euroopan avaruusjärjestön ESAn kanssa varmistaa, että tällaisen siirron tapahtuessa kaikki tarvittavat kirjanpitotiedot ja tekniset tiedot ovat käytettävissä sujuvan luovutuksen varmistamiseksi.

⁽¹⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 683/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, eurooppalaisten satelliittinavigointiohjelmien (EGNOS ja Galileo) toteuttamisesta (EUVL L 196, 24.7.2008, s. 1).

Taulukko 1.1 – Vuonna 2009 toteutuneet menot vuosikertomuksen lukujen mukaisesti jaoteltuina

(miljoonaa euroa)

Vuoden 2009 budjettinimikkeistön mukaiset pääluokat (päälk) ja osastot (os) ⁽¹⁾ tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen lukujen mukaisesti jaoteltuina	Vuonna 2009 suoritettut maksut ⁽²⁾ ⁽³⁾
Vuosikertomuksen luku	
Maatalous ja luonnonvarat	56 318
Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05) Ympäristö (os 07) Kalatalous ja meriasiat (os 11) Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)	
Koheesiopolitiikan alat	35 467
Työllisyys- ja sosiaaliasiat (os 04) Aluepolitiikka (os 13)	
Tutkimus, energia ja liikenne	7 966
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	6 596
Ulkosuhteet (os 19) Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21) Laajentuminen (os 22) Humanitaarinen apu (os 23)	
Koulutus ja kansalaisuus	2 153
Koulutus ja kulttuuri (os 15) Viestintä (os 16) Vapaus, oikeus ja turvallisuus (os 18)	
Talous- ja rahoitusasiat	732
Talous- ja rahoitusasiat (os 01) Yritystoiminta (os 02) Kilpailu (os 03) Sisämarkkinat (os 12) Kauppa (os 20)	
Hallintomenot	9 129
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	118 361

⁽¹⁾ Niitä yleisen talousarvion pääluokan III osastoja 14 ja 24–31, jotka liittyvät pääasiassa hallintomenoihin, on käsitelty yhdeksännen luvun Euroopan komissiota koskevassa osassa.

⁽²⁾ Hallintomenoja ei ole käsitelty kunkin toimintalohkoryhmän yhteydessä, vaan ne esitetään omana otsakkeenaan. Kyseiset määrät eroavat näin ollen luvuissa 3–8 mainituista.

⁽³⁾ Jokaisen toimintalohkoryhmän osalta on luvuissa 3–8 olevan otsakkeen "Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa" yhteydessä selitetty, mitkä menot tarkastettiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Varainhoitovuotta 2009 koskevat havainnot

1.22 Tulojen ⁽¹⁶⁾ (117 285 miljoonaa euroa), kaikkien toimintalohkoryhmien sitoumusten sekä hallintomenojen ja muiden menojen toimintalohkoryhmän maksujen (9 129 miljoonaa euroa) osalta tilintarkastustuomioistuin arvioi, että virheiden taloudellinen vaikutus jää alle kahteen prosenttiin kokonaismäärästä (ks. **taulukko 1.2**). Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että näiden alojen valvontajärjestelmät ovat vaikuttavia (ks. myös kohdat 2.33–2.38 ja 9.28–9.29).

1.23 Maatalouden ja luonnonvarojen (56 318 miljoonaa euroa), tutkimuksen, energian ja liikenteen (7 966 miljoonaa euroa), yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen, kehitysyhteistyön ja laajentumisen (6 596 miljoonaa euroa) sekä koulutuksen ja kansalaisuuden (2 153 miljoonaa euroa ⁽¹⁷⁾) toimintalohkoryhmien todennäköisimmäksi virhetasoksi tilintarkastustuomioistuin arvioi 2–5 prosenttia suoritetuista maksuista. Koheesiopolitiikan alojen toimintalohkoryhmän (23 081 miljoonaa euroa todennettuihin menoihin perustuvia korvauksia) todennäköisin virhetaso on kuitenkin yli viisi prosenttia (ks. kohdat 3.70, 4.34, 5.45, 6.51 ja 7.18 sekä **taulukko 1.2**). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näiden toimintalohkoryhmien ⁽¹⁸⁾ valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia (ks. kohdat 3.71 ja 3.72, 4.36, 5.46–5.48, 6.52 ja 7.19).

1.23 Maatalouden ja luonnonvarojen osalta komissio katsoo, että virhetaso on tilintarkastustuomioistueimen mainitseman vaihteluvälän alapäässä, mikä vahvistaa aiempien vuosien tulokset. Komissio tuntee tilintarkastustuomioistueimen yksilöimät riskit ja on tarttunut niihin, mikä käy ilmi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisen toimintakertomukseen tehtävistä varauksista.

Lisäksi sääntöjen mukaisuustarkastusta koskevilla menettelyillä varmistetaan, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski on asianmukaisesti katettu. Koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohkoryhmän osalta komissio toteaa, että virhetaso on tilien päättämisen osalta hiukan yli 2 prosenttia.

Välttääkseen ennakkomaksujen kasaantumisen taseeseensa komissio ehdotti toukokuussa 2010, että varainhoitoasetusta tarkistettaisiin sen varmistamiseksi, että ennakoit ja välimaksut selvitetään nopeammin.

Tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän osalta komissio on ilahtunut tilintarkastustuomioistueimen toteamasta myönteisestä kehityksestä virheiden määrän vähenemisessä. Tämä tulos vastaa komission omia havaintoja.

Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen, kehitysyhteistyön ja laajentumisen toimintalohkoryhmän osalta komissio pitää myönteisenä tapahtumien "esiintyvyyden" kasvua, jota tilintarkastustuomioistuein pitää täysin "sääntöjen mukaisena" (83 %) verrattuna vuosien 2008 ja 2007 lukuihin.

Koheesiopolitiikan alalla on todettu huomattava virhetason lasku aiempiin vuosiin verrattuna. Virheiden esiintyvyys on myös kolmen viime vuoden aikana vähentynyt tilintarkastustuomioistueimen varainhoitovuotta 2007 koskevan vuosikertomuksen 54 prosentista tämän vuoden 36 prosenttiin, kuten tuomioistueimen vuosikertomuksen liitteessä 4.1 todetaan. (Ks. myös vastaukset kohtiin 1.26 ja 4.34.)

⁽¹⁶⁾ Tuloja koskevan tarkastuksen sisällön osalta ks. kohdat 2.7–2.14.

⁽¹⁷⁾ Tästä määrästä 1 881 miljoonaa euroa liittyy ennakkomaksuihin ja 272 miljoonaa euroa väli- ja loppumaksuihin. Väli- ja loppumaksut koskevat ohjelmien ja hankkeiden päättämistoimia ja loppueriä. Nämä puolestaan liittyvät 1 399 miljoonan euron menoihin, joiden perusteena ovat toimet/hankkeet käynnistettiin pääosin vuosina 2004 ja 2005 ja jotka komissio kuitenkin hyväksyi vasta vuonna 2009 (ks. kohdat 7.8 ja 7.19).

⁽¹⁸⁾ Koheesiopolitiikan alojen toimintalohkoryhmässä suurin osa järjestelmiin kohdistetusta tarkastustyöstä liittyi uuteen ohjelmakauteen, ja sen yhteydessä tutkittiin, ovatko järjestelmät säännöksissä asetettujen vaatimusten mukaisia. Järjestelmät arvioitiin "osittain sääntöjen mukaisiksi".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.24 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että talous- ja rahoitusasioiden toimintalohekoryhmän (732 miljoonaa euroa) todennäköisin virhetaso on alle kaksi prosenttia maksujen kokonaismäärästä (ks. kohta 8.30 ja **taulukko 1.2**). Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että toimintalohekoryhmän valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia (ks. kohta 8.31).

1.25 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että kokonaisuutena katsottuna virhetaso on olennainen maksuissa (tilintarkastustuomioistiuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 2–5 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että yleisesti ottaen valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia maksujen osalta.

KOMISSIION VASTAUKSET

1.25 Komissio on ilahtunut tästä kokonaisarviosta. Se toteaa, että kaikista luvuista yhteensä laskettu kokonaisvirhetaso on pudonnut huomattavasti viime vuosina, vuosi 2009 mukaan luettuna. Komissio jatkaa pyrkimyksiään virheellisten tapahtumien määrän vähentämiseksi.

Taulukko 1.2 – Yhteenveto tilien perustana olevien tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen liittyvistä havainnoista varainhoitovuodelta 2009

Erityisarviot	Tulot ja toimintamenot (miljoonaa euroa)	Vuosikertomuksen kohdat	Valvontajärjestelmien toiminta	Virhetason vaihteluväli
Tulot	117 285	2.33–2.34		
Maatalous ja luonnonvarat	56 318	3.71–3.73		
Koheesiopolitiikan alat	35 467	4.34–4.36	(¹)	(²)
Tutkimus, energia ja liikenne	7 966	5.45–5.46		
Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitysyhteistyö ja laajentuminen	6 596	6.51–6.52		
Koulutus ja kansalaisuus	2 153	7.18–7.19	(³)	
Talous- ja rahoitusasiat	732	8.30–8.31		
Hallintomenot ja muut menot	9 129	9.28–9.29		

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 tarkastusten lähestymistavan perustana olevia menetelmiä koskevassa osiossa (ks. **liite 1.1**, kohdat 3–18).

Värikoodien merkitys:

Valvontajärjestelmien toiminta

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava (⁴)
	Ei vaikuttava

Virhetason vaihteluväli (⁵)

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

(¹) Suurin osa järjestelmiin kohdistetusta tarkastustyöstä liittyi uuteen ohjelmakauteen, ja sen yhteydessä tutkittiin, ovatko järjestelmät säännöksissä asetettujen vaatimusten mukaisia. Järjestelmät arvioitiin ”osittain sääntöjenmukaisiksi” (ks. kohta 4.36).

(²) Todennettuihin menoihin perustuvat 23 081 miljoonan euron suuriset väli- ja loppumaksut (ks. kohta 4.15).

(³) Valvontajärjestelmiä koskevaa arviointia varten tutkittiin järjestelmä, jota komissio käyttää päättäessään ohjelmia ja hankkeita (ks. kohta 7.19).

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

(⁵) Tilintarkastustuomioistuin on päättänyt luokitella virhetasot (ks. **liite 1.1**, kohdat 8–12) kolmeen eri ryhmään. Näitä virheprosentteja ei voida tulkita luottamusväliksi (tilastotieteellisessä mielessä).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Vertailu aiempien vuosien tuloksiin

1.26 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat, että vuoteen 2008 verrattuna maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmän maksujen arvioitu todennäköisin virhetaso on noussut ⁽¹⁹⁾ ja että koheesiopolitiikan toimintalohkoryhmän maksujen arvioitu todennäköisin virhetaso on alentunut merkittävästi ⁽²⁰⁾. Tulokset yhdessä vahvistavat sen, että kokonaisuutena katsottuna tilintarkastustuomioistuimen arvioima maksujen todennäköisin virhetaso on viime vuosina jatkuvasti alentunut.

1.26 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen myönteiseen lausuntoon kokonaistilanteen paranemisesta viime vuosina. Vuoden 2009 osalta virhetason huomattava lasku koheesiopolitiikan alalla on merkittävämpi kuin pieni lisäys maatalouden alalla, ja tuloksena on selvästi parantunut kokonaistilanne.

Maatalouden ja luonnonvarojen osalta komission näkemys on, että virhetaso vaihtelee edelleen 2 prosentin tuntumassa. Koheesiopolitiikan osalta alemman virherajan aleneminen 11 prosentista 3 prosenttiin näyttää vahvistavan vuosien 2007–2013 sääntelyjärjestelmään sisältyvien tehostettujen tarkastusmääräysten tehokkuuden sekä ensivaikutelman, jonka mukaan komission vuoden 2008 toimintasuunnitelma vahvistaa sen valvontaroolia keskeytys- ja oikaisumenettelyt mukaan luettuina. Keskeytykset saattavat merkitä tinkimistä talousarvion täysimääräisestä täytäntöönpanosta.

Komissio jatkaa pyrkimyksiään sen varmistamiseksi, että virhetaso alenee edelleen.

Komission johdon antamien tietojen luotettavuus*Pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat*

1.27 Kaikki pääjohtajat ilmoittivat vuotuisissa toimintakertomuksissaan saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että heille myönnettyt resurssit oli käytetty aiottuihin tarkoituksiin ja että heidän käyttöönsä ottamansa sisäisen tarkastuksen menettelyt takasivat toimien sääntöjenmukaisuuden. Niistä keskeisistä pääasastoista ja yksiköistä, jotka antoivat lausuman varainhoitovuodelta 2009, kolmesta oli kuitenkin esittänyt yhden tai useamman varauksen. Näistä suurin osa koski tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyviä puutteita ⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Ks. tämän vuosikertomuksen kohdat 3.18 ja 3.19 sekä **liite 3.1** ("Tapahtumatarkastusten tulokset – maatalous ja luonnonvarat"); vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 5.13 ja 5.14 ja liite 5.1, osa 1 ("Otantaan perustuvan tapahtumatarkastuksen pääpiirteet").

⁽²⁰⁾ Ks. kohdat 4.17–4.19 ja **liite 4.1** ("Tapahtumatarkastusten tulokset – koheesiopolitiikka"); vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 6.16 ja 6.17 sekä liite 6.1, osa 1 ("Otantaan perustuvan tapahtumatarkastuksen pääpiirteet").

⁽²¹⁾ Varauksien kokonaismäärä kasvoi 15:stä (vuonna 2008) 20:een (vuonna 2009).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.28 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että pääjohtajien lausumissa ja vuotuisissa toimintakertomuksissa annettiin oikea ja riittävä arvio varainhoidosta tulojen sekä toimintalohkoryhmiin ”koheesiopolitiikka”, ”tutkimus, energia ja liikenne”, ”koulutus ja kansalaisuus”, ”talous- ja rahoitusasiat” sekä ”hallintomenot ja muut menot” kuuluvien toimien sääntöjenmukaisuuden osalta (ks. kohdat 2.32, 4.33, 5.44, 7.17, 8.29 ja 9.11). Humanitaarisen avun, laajentumisasioiden ja ulkosuhteiden pääosastot antoivat yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen, kehitysyhteistyön ja laajentumisen toimintalohkoryhmän osalta oikean ja riittävän arvion (ks. kohta 6.49), kun taas yhteistyötoimisto EuropeAid antoi varainhoidosta vain osittain oikean ja riittävän arvion toimien sääntöjenmukaisuuden osalta (ks. kohta 6.50). Toimintalohkoryhmän ”maatalous ja luonnonvarat” kohdalla tilintarkastustuomioistuin toteaa, että pääjohtajien lausumissa ja vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetään vain osittain oikea ja riittävä arvio varainhoidosta toimien sääntöjenmukaisuuden osalta (ks. kohdat 3.66–3.69).

Komission yhteenvetokertomus

1.29 Hyväksymällä yhteenvetokertomuksen komissio ottaa poliittisen vastuun⁽²²⁾ ylemmän johtonsa suorittamasta EU:n talousarvion toteuttamisesta⁽²³⁾. Kyseinen yhteenvetokertomus on ensimmäinen, joka hyväksytään nykyisen komission toimikauden aikana. Komissio toteaa saavuttaneensa myönteisiä tuloksia jatkaessaan vuonna 2009 valvontamekanismien vahvistamista toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi, tarkoituksenaan saada huomautuksia sisältämätön tarkastuslausuma.

1.30 Komissio myöntää, että sen on edelleen parannettava joitakin osa-alueita, ja se ehdottaa siksi muun muassa seuraavanlaisia toimia:

- rahoitusjärjestelyjä olisi vielä kehitettävä, jotta hallinto- ja valvontajärjestelmiä saadaan lujitettua
- avustushjelmia olisi edelleen yksinkertaistettava, kuitenkin siten, että politiikkojen tavoitteet saavutetaan jatkossakin
- olisi asetettava komission riskienhallinnan arvioimista varten asianmukaiset vertailuarvot (hyväksyttävä riskitaso), joissa otetaan täysimääräisesti huomioon tarkastusten kulut ja hyödyt
- vuotuisia yhteenvetoja olisi seurattava tiiviisti, jotta niistä tulisi hyödyllisempiä varmuuden saamisen kannalta
- vuotuisia toimintakertomuksia olisi edelleen kehitettävä, koska ne ovat pääasiallinen väline, jonka avulla ylempi johto osoittaa vastuullisuutensa komission kollegiolla, ja koska niistä saadaan todentavaa aineistoa tarkastuslausumaa varten.

1.28 Komissio on ilahtunut yksiköidensä vuotuisen toimintakertomusten arvioinnissa todetusta laadun paranemisesta.

Tilintarkastustuomioistuin esittää vuotuisen tarkastuslausuman tilinpäätöksestä ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Pääjohtajien lausuma keskittyy puolestaan siihen, onko varat käytetty suunniteltuihin tarkoituksiin, kun valvonnan monivuotisuus ja niiden tehokkuus virheiden havaitsemisessa ja oikaisemisessa otetaan huomioon. Pääjohtajat antavat hallinnon lausuman, joka perustuu komission omaan tarkastustyöhön, tilintarkastustuomioistuinten kertomuksiin ja havaintoihin ja tarpeen mukaan jäsenvaltioiden suorittaman valvonnan tuloksiin.

Katso myös komission vastaukset alakohtaisissa luvuissa.

⁽²²⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 317 artikla.

⁽²³⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle – Yhteenveto komission hallintosäävutuksista vuonna 2009 KOM(2010) 281 lopullinen, 2.6.2010.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.31 Eräitä tilintarkastustuomioistuimen aiemmin yksilöimiä ongelmia ei ole ratkaistu:

- monilla aloilla varaumien olisi oltava sisällöltään ja kattavuudeltaan laajempia (ks. kohdat 3.67–3.68, 6.50 sekä **liitteet 3.3** ja **6.3**) ⁽²⁴⁾

- takaisinperintää ja peruutuksia koskevia tietoja ei ole saatu jäsenvaltioilta tai ne ovat epätäydelliset (ks. kohdat 1.16, 3.54 ja 4.31) ⁽²⁵⁾
- rahoitusoikaisumekanismit eivät vielä ole täysin vaikuttavia (ks. kohdat 1.37–1.50) ⁽²⁶⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

1.31

- Komission vastuulla on (varainhoitoasetuksen 28 a artiklan nojalla) käyttää kustannustehokkaita valvontajärjestelmiä: toisin sanoen sellaisia, joissa ”oikea tarkastus tehdään oikeaan aikaan”. Vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyissä tarkastuslausumissa otetaan huomioon tällaisten järjestelmien kyky havaita ja oikaista virheitä ohjelman aikana siten, että tavoitteena on minimoida jäljelle jäävät havaitsemattomat virheet ohjelmakauden lopussa. Kuten aluepolitiikan pääjohtajan vuotta 2009 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa todetaan, tällainen käytäntö Euroopan aluekehitysrahaston ohjelmakaudella 1994–1999 osoitti, että havaitsemattomien virheiden riski laski merkittävästi.

Komissio on ilmaissut tyytyväisyytensä siihen, että valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien laatimat toimintasuunnitelmat ovat asianmukaisia heikkouksien ratkaisemiseksi ja tunnistettujen riskien lieventämiseksi.

Maatalouden osalta komissio katsoo, että maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtajan vuoden 2009 vuotuisen toimintakertomukseen, joka koskee toimintalinjaan 2 kuuluvia maaseudun kehittämistoimia sekä Bulgarian ja Romanian yhdenmättyä hallinto- ja valvontajärjestelmää, sisältyvät varaukset ovat tyhjentäviä ja että niiden mahdolliset vaikutukset on otettu asianmukaisesti huomioon kyseisen kertomuksen 3.2.1 ja 3.2.2 kohdassa. Kreikan osalta aiempien vuosien varauma voitiin perustella sillä suurella riskillä, jonka yhdenmätyn hallinto- ja valvontajärjestelmän riittämätön täytäntöönpano Kreikassa komissiolle aiheutti, ei siis EU:n talousarvioon kohdistuvalla, puutteista aiheutuvalla taloudellisella riskillä, joka on aina katettu Kreikkaa koskevilla rahoitusoikaisuilla sääntöjenmukaisuustarkastusta koskevissa menettelyissä. Kreikka oli toteuttanut toimintasuunnitelmansa puutteiden korjaamiseksi vuoden 2008 loppuun mennessä, ja yhdenmätyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokasta toimintaa arvioidaan jatkuvasti, joten varauksen poistaminen oli täysin perusteltua.

Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen, kehitysyhteistyön ja laajentumisen osalta komissio pitää myönteisenä tilintarkastustuomioistuimen toteamusta, jonka mukaan kaikki toimintalohtokoryhman pääosastot ovat parantaneet vuotuisissa toimintakertomuksissaan antamiensa tietojen laatua (katso kohta 6.51).

Komissio katsoo, että pääjohtajien vuotta 2009 koskevissa vuotuisissa toimintakertomuksissaan tekemät varaukset tai varaumien puuttuminen olivat linjassa komission sisäisen ohjeistuksen kanssa ja puuttuivat ohjelmiin liittyviin riskeihin asianmukaisella tavalla.

- Maatalouden osalta katso vastaus kohtaan 1.17.
- Koheesiopolitiikan osalta katso vastaukset kohtaan 1.16.
- Katso vastaukset kohtiin 1.38–1.50.

⁽²⁴⁾ Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 2.15.

⁽²⁵⁾ Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 1.16 ja 1.17.

⁽²⁶⁾ Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 2.17.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Takaisinperintä- ja oikaisumekanismit*Johdanto*

1.32 Komission on EU:n talousarviota toteuttaessaan huolehdittava vaikuttavasta ja tehokkaasta sisäisestä valvonnasta, joka koskee raportoinnin luotettavuutta, varojen ja tietojen turvaamista, petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisyä ja havaitsemista sekä toimien sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvien riskien hallintaa ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne ⁽²⁷⁾.

1.33 Komissiolla on lopullinen vastuu siitä, että valvontajärjestelmillä voidaan saada kohtuullinen varmuus siitä, että tilien perustana oleviin toimiin sisältyvät virheet ehkäistään tai havaitaan ja korjataan. Komissio huolehtii myös siitä, että sen oman hallinnoinnin tarpeita sekä eri sidosryhmiä ja ulkoisia tarkastajia varten on tarjolla luotettavia tietoja.

1.34 Aiheettomasti maksetut määrät on perittävä takaisin ⁽²⁸⁾. Käytännössä:

- Komissio voi periä varoja takaisin ainoastaan niiltä edunsaajilta, joihin liittyviä menoja se hallinnoi suoraan (esimerkiksi suurin osa tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän menoista).
- Niiden menojen kohdalla, joihin sovelletaan yhteistä hallinnointia (esimerkiksi suurin osa maatalouden ja luonnonvarojen sekä koheesiopolitiikan alojen toimintalohkoryhmien menoista), hajautettua hallinnointia (esimerkiksi laajentumiseen liittyvät menot) tai välillistä keskitettyä hallinnointia (esimerkiksi koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohkoryhmässä), vastuu aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperinnästä on siirretty jäsenvaltioille tai unionin ulkopuolisille maille. Kun menoja hallinnoidaan yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa (kuten humanitaarisen avun alalla), käytettävät oikaisumekanismit on määritelty näiden kanssa tehdyissä sopimuksissa. Myös komissio voi kuitenkin tehdä rahoitusoikaisuja tapauksissa, joissa EU:n meno-ohjelmien sääntöjä on sovellettu väärin (ks. kohta 1.40).

1.32 Komission tehtävänä on varmistaa vaikuttava ja tehokas sisäinen valvonta, ja se katsoo, että sekä takaisinperintätoimet että rahoitusoikaisut osaltaan auttavat turvaamaan unionin taloudelliset edut (katso vastaus kohtaan 1.50).

1.34

- Komissio on ponnistellut kovasti parantaakseen koheesio-ohjelmien osalta jäsenvaltioiden toimittamien peruutuksia ja takaisinperintätoimia koskevien tietojen laatua tarkistamalla tietoja ja tekemällä paikan päällä tarkastuksia jäsenvaltioiden oikaisujen tallennus- ja ilmoitusjärjestelmiin. Vuosina 2008 ja 2009 se on tarkastanut 19 jäsenvaltion järjestelmät. Kaiken kaikkiaan näiden järjestelmien toiminta ei vielä ole täysin luotettavaa kaikissa jäsenvaltioissa, vaikka on näyttöä siitä, että laatu on parannassa ja että aiempiin vuosiin verrattuna parannusta on jonkin verran tapahtunut. Komissio on laatinut asianmukaisia suosituksia ja huolehtii niiden seurannasta. Se varmistaa, että tiedot ovat vuosien 2000–2006 ohjelmien tilinpäätösten osalta täydelliset.

Kauden 2007–2013 osalta takaisinperintäilmoitusten toimittamiselle on olemassa standardoitu menettely, ja komissio odottaa tämän raportointimenettelyn edelleen parantavan sen käytettävissä olevien tietojen laatua. Jäsenvaltioilta edellytetään myös niiden omien oikaisujen erottamista niistä, jotka johtuvat EU:n tilintarkastuksista.

⁽²⁷⁾ Varainhoitoasetuksen 28 a artikla.

⁽²⁸⁾ Varainhoitoasetuksen 71 artiklan 3 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.35 Tilintarkastustuomioistuin on monena vuonna keskittynyt tarkastuksessaan siihen, miten komissio toteuttaa valvontatehtävänsä ja kuinka se soveltaa oikaisumekanismeja. Tilintarkastustuomioistuin on myös tutkinut, kuinka paikkansapitäviä kansallisten viranomaisten ja kansainvälisten järjestöjen komissiolle rahoitusoikaisuista ja takaisin perityistä määristä toimittamat tiedot ovat.

1.36 Tilintarkastustuomioistuin on toistuvasti pannut merkille, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien oikaisukapasiteetista on saatavissa aiempaa paremmin tietoja, mutta tiedot eivät edelleenkään ole kattavia ja luotettavia etenkin koheesiopolitiikan osalta ⁽²⁹⁾. Komissio sen sijaan esittää luotettavia lukuja toimistaan. Varainhoitovuoden 2005 vastuuvapausmenettelystä lähtien Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat kannustaneet komissiota ja jäsenvaltioita toteuttamaan tarvittavat parannukset, jotta saatavissa olevien tietojen kattavuus ja oikeellisuus voidaan varmistaa. Siten tilintarkastustuomioistuin saisi käyttöönsä luotettavaa todentavaa aineistoa, jonka pohjalta se voisi arvioida EU:n varainkäyttöä koskevien monivuotisten oikaisumekanismien vaikuttavuutta.

Komission varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen yhteydessä antamat tiedot

1.37 Komissio on ottanut edellä mainitut kommentit huomioon varainhoitovuoden 2009 tilinpäätöksen liitetiedoissa antamalla aiempaa enemmän yksityiskohtaisia tietoja takaisinperinnästä ja rahoitusoikaisuista ⁽³⁰⁾. Komissio on muun muassa eritellyt tiedot sen mukaan, missä vaiheessa takaisinperintä- tai rahoitusoikaisumenettely on (tekeillä oleva, vahvistettu tai pantu täytäntöön – ks. kohta 1.42). Lisäksi tiedot on jaoteltu menoaloittain, tarvittaessa ohjelmakausittain ja toisinaan jäsenvaltioittain.

KOMISSION VASTAUKSET

1.36 Varainhoitovuotta 2005 koskevasta vuosikertomuksestaan lähtien tilintarkastustuomioistuin on todennut asteittaisia parannuksia konsolidoitujen tilinpäätösten liitetiedoissa annettujen takaisinperintää koskevien tietojen laadussa ja laajuudessa. Komissiolla on käytössä menettelyjä luotettavien lukujen ilmoittamiseksi sen omaan tarkastustyöhön perustuvien rahoitusoikaisujen osalta, kuten tilintarkastustuomioistuin varainhoitovuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessaan totesi (kohta 1.16).

Koheesiopolitiikan alueella sekä jäsenvaltioiden omien tarkistustensa ja tarkastustyönsä seurauksena suorittamien rahoitusoikaisujen osalta komissio on riippuvainen jäsenvaltioiden lähettämien tietojen laadusta.

Komissio on viime vuosina tehnyt huomattavasti työtä parantaakseen jäsenvaltioiden toimittamien, koheesio-ohjelmia koskevien peruutuksista ja takaisinperintätoimista käytettävissä olevien tietojen laatua. Se on pyytänyt jäsenvaltioita toimittamaan kumulatiiviset ja vuosikohtaiset tiedot peruutuksista ja takaisinperintätoimista huolimatta siitä, että tämä ylittää lainsäädäntöön perustuvat vaatimukset. Se on myös suorittanut paikan päällä jäsenvaltioiden oikaisujen tallennus- ja ilmoitusjärjestelmiä koskevia tarkastuksia melko hyvin tuloksin. Kun parannustarpeita on todettu, komissio on laatinut asianmukaisia suosituksia, joiden seurannasta se huolehtii.

⁽²⁹⁾ Yleisiä huomautuksia sekalaisista saamisista vuosikertomuksissa varainhoitovuosilta 2002, 2003 ja 2004. Erityisiä huomautuksia vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2005, kohdat 6.36–6.41, vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2006, kohdat 2.26–2.30, vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2007, kohdat 1.29–1.31 ja 7.39 sekä vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2008, kohdat 1.16–1.17 ja kohta 2.16 c).

⁽³⁰⁾ Ks. Euroopan unionin tilinpäätös varainhoitovuodelta 2009 – tilinpäätöksen liitetieto 6.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.38 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu näiden tietojen esittämiseen myönteisesti. Se haluaa kuitenkin tuoda esiin, että tietojen esittämiseen sekä jäsenvaltioiden koheesiopolitiikan osalta antamien tietojen ja määrien yhdenmukaisuuteen liittyvät puutteet on korjattava ja että tietoja on tulkittava huolellisesti (ks. myös kohdat 1.14–1.19 ja sen jälkeiset kohdat).

Oikaisumekanismien tavoitteiden ja vaikutusten erot

1.39 Aiheettomasti maksettujen määrien periminen takaisin EU:n meno-ohjelmien edunsaajilta eroaa tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan huomattavasti muunlaisista rahoitusoikaisuista. Takaisinperinnällä pyritään korjaamaan tilanteet, joissa on korvattu sääntöjenvastaisia menoja. Aiheettomasti maksetut määrät peritään periaatteessa takaisin nimenomaan maksujen saajilta, joten takaisinperintää voidaan pitää virheiden oikaisumekanismina ⁽³¹⁾.

1.40 Rahoitusoikaisu (mukaan lukien maatalousmenojen tarkastaminen ja hyväksyminen) sen sijaan korjaavat enimmäkseen hallinnointijärjestelmien puutteita. Rahoitusoikaisussa on kyse siitä, että jäsenvaltioille tai unionin ulkopuolisille valtioille tarkoitettuja varoja peruutetaan, koska kyseiset valtiot eivät kykene takaamaan, että EU:n sääntöjä sovelletaan asianmukaisesti. Oikaisujen taloudelliset vaikutukset kohdistuvat yleensä kyseisten maiden veromaksajiin eikä sen meno-ohjelman edunsaajiin, jota on toteutettu virheellisesti. Rahoitusoikaisu auttavat kyllä suojaamaan EU:n taloudellista etua, mutta niitä ei periaatteessa eikä käytännössä voida pitää välineenä, jolla korjattaisiin yksittäisiä aiheettomasti maksettua määriä.

KOMISSION VASTAUKSET

1.38 Konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedon 6 esittämistäpaan on tarkistettu vuoden 2009 tilinpäätöksen osalta. Komissio on parantanut esittämistäpaan vastataksaan sidosryhmien vaatimuksiin.

1.39 Komission on mukauduttava eri lainsäädäntöjen ja hallintotapojen edellyttämiin erilaisiin oikaisukäytäntöihin. Yhteisen hallinnoinnin periaatteiden mukaisesti näissä annetaan selkeästi ensisijainen vastuu jäsenvaltioille ja komission rahoitusoikaisu rajataan tapauksiin, joissa jäsenvaltiot eivät ole toteuttaneet tarvittavia toimia yksilöllisten tai järjestelmän heikkouksien vuoksi. Tämä on selitetty konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 6.

1.40 Koheesiopolitiikan osalta rahoitusoikaisu on mekanismi, jonka tarkoituksena on oikaista sääntöjenvastaisia menoja, jotka on sisällytetty EU-rahoitukseen ja jotka siten vaikuttavat negatiivisesti EU:n talousarvioon.

Jäsenvaltioiden tulisi periä virheelliset maksut takaisin edunsaajilta. Takaisinperintä tapahtuu joko siten, että edunsaaja maksaa kyseiset summat takaisin, tai siten, että takaisinmaksettavat summat kuitataan samalle edunsaajalle myöhemmin suoritettavista maksuista.

Mikäli EU-tarkastusten tuloksena havaitaan aiheettomasti suoritettuja maksuja edunsaajille, jäsenvaltiot ovat velvollisia seuraamaan niitä kohdistamalla näihin edunsaajiin takaisinperintätoimia. Silloinkin, kun varoja ei ole mahdollista periä takaisin edunsaajilta siksi, että rahoitusoikaisu koskee ainoastaan jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteita eikä aiheettomia maksuja, oikaisu ovat kuitenkin tärkeä keino parantaa jäsenvaltioiden järjestelmiä ja siten ehkäistä tai havaita ja periä takaisin sääntöjenvastaisia maksuja edunsaajille.

Maatalouden sääntöjen mukaisuustarkastusjärjestelmä on suunniteltu sulkemaan EU-rahoituksen ulkopuolelle menot, jotka eivät ole syntyneet EU:n sääntöjen mukaisesti. Sen sijaan se ei ole mekanismi, jolla edunsaajille aiheettomasti suoritettuja maksuja peritään takaisin: yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaan, sellaisena kuin se on varainhoitoasetuksen 53 b artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan iii alakohdassa määriteltynä, tämä on yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulla.

Komissio katsoo näin ollen, että tiettyjä rahoitusoikaisuja voidaan pitää virheiden oikaisumekanismeina sikäli kuin kyseessä olevat summat peritään takaisin lopulliselta edunsaajalta.

⁽³¹⁾ Tosin maatalouden alalla sovelletaan neuvoston asetusta (EY) N:o 1290/2005 (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1). Sen mukaan kaikista aiheettomasti maksetuista määristä, joita jäsenvaltiot eivät ole perineet takaisin edunsaajilta neljän vuoden – tai oikeudellisten menettelyjen tapauksessa kahdeksan vuoden – kuluessa 50 prosenttia peritään automaattisesti jäsenvaltion talousarviosta (niin kutsuttu 50/50-sääntö) (ks. kohdat 3.50 ja 3.51). Jäsenvaltioiden on jatkettava takaisinperintää ja palautettava takaisin saadut määrät EU:n talousarvioon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.41 Komissio tuo tilinpäätöksen liitetiedoissa esiin takaisinperinnän ja rahoitusoikaisujen välisen eron, mutta muissa asiakirjoissa, kuten yhteenvetokertomuksessaan, se ei vielä esitä näiden kahden mekanismin eroavaisuuksia riittävän selvästi. Komission varainhoitovuoden 2009 osalta esittämistä vahvistetuista määristä lähes 90 prosentin (noin 2 900 miljoonaa euroa kaikkiaan 3 319 miljoonan euron summasta) ja täytäntöönpannuista määristä lähes 80 prosentin (noin 1 400 miljoonaa euroa kaikkiaan 1 843 miljoonan euron summasta) kohdalla on kyse rahoitusoikaisuista, jotka eri maiden veronmaksajat joutuvat yleensä rahoittamaan. Näitä oikaisuja koskevat kommentit on kuitenkin toisinaan muotoiltu ikään kuin kyse olisi pelkästään tai enimmäkseen takaisinperinnästä.

Oikaisumekanismien eri vaiheet

1.42 Komissio esittää tietoja kolmesta prosessin päävaiheesta:

- Oikaisu on **tekeillä oleva**, kun takaisinperintämääräyksen tai rahoitusoikaisun laatimista ollaan vasta viemässä päätökseen (esimerkiksi oikeudellinen tai kuulemismenettely on käynnissä komissiossa ja/tai jäsenvaltioissa).
- Oikaisu on **vahvistettu/päätetty**, kun takaisin perittävän määrän tai rahoitusoikaisun suuruus on todettu ja siitä on tehty lopullinen päätös (esimerkiksi komission päätös tai sopimus jäsenvaltion kanssa).
- Oikaisu on **pantu täytäntöön**, kun takaisin perittävä määrä tai rahoitusoikaisua koskeva määrä on tosiasiallisesti saatu (esimerkiksi kun komissio on vastaanottanut takaisin maksettavan määrän tai jäsenvaltio on vähentänyt määrän maksupyynnöstä).

1.43 Komissio tekee selväksi, että koheesiopolitiikan alojen toimintalohkoryhmän osalta oikaisumekanismien eri vaiheista esitetyt tiedot koskevat ainoastaan sellaisia takaisinperittäviä määriä ja rahoitusoikaisuja, joista komissio on määrännyt.

KOMISSION VASTAUKSET

1.41 Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen mainitsema rahoitusoikaisujen kokonaismäärä on suurin piirtein linjassa yhteisesti hallinnoidun talousarvion osan kanssa sekä sen kanssa, että suuri osa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä on peräisin tältä alueelta. Tilintarkastustuomioistuimen painottama ero takaisinperinnän ja rahoitusoikaisujen välillä heijastuu jo joissakin kertomuksissa ja otetaan huomioon tulevissa vuotuisissa toimintakertomuksissa.

EU:n tilinpäätös esittää rehellisellä tavalla komission valvontaroolista johtuvien rahoitusoikaisujen määrän.

Rahoitusoikaisuina esitetyt määrät ilmaisevat, että komissio on ryhtynyt toimiin suojellakseen EU:n talousarviota aiheettomasti maksetuilta määriltä. Tätä koskevilla kommentteilla on pyritty selventämään menettelyä, jota komissio asiassa noudattaa. Nämä rahat peritään lopulta takaisin edunsaajilta jäsenvaltioiden käynnistämien takaisinperintämenettelyjen avulla, koska on niiden edun mukaista peria mahdollisuuksien mukaan varat takaisin.

Komissio viittaa myös kohtiin 1.36 ja 1.40 antamiinsa vastauksiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.44 Tältä osin on syytä huomioida, että koheesiopolitiikan alojen toimintalohkoryhmän kohdalla vain 20 prosenttia (476 miljoonaa euroa) varainhoitovuoden 2009 vahvistetuista oikaisusta (2 411 miljoonaa euroa) pantiin täytäntöön vuonna 2009. Aiempien vuosien jäljellä olevat määrät mukaan lukien oikaisuja oli vuoden 2009 lopussa panematta täytäntöön kaikkiaan 2 332 miljoonan euron arvosta. Jolleivät jäsenvaltiot esitä lisää menoilmoituksia tulevana vuosina, jäljellä olevat oikaisut pannaan täytäntöön vasta ohjelmien päättämisen yhteydessä ⁽³²⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

1.44 Tilinpäätös antaa yksityiskohtaista tietoa vahvistetuista, täytäntöön pannaista ja täytäntöön pantavista rahoitusoikaisuista. Siinä selitetään myös syyt, miksi jokin merkittävä summa on vielä pane-matta täytäntöön.

Kuten tilintarkastustuomioistuin perustellusti huomauttaa, viime vuosia koskevien rahoitusoikaisujen täytäntöönpano tapahtuu pääasiassa ohjelmaa päätettäessä, kun säädöksiin perustuva välimaksujen yläraja on saavutettu. Ohjelmien voimassaoloaikana vahvistetut rahoitusoikaisut voidaan myös panna täytäntöön myöhemmissä maksuhakemuksissa. Siksi on vaikeaa nähdä välitöntä yhteyttä tiettyinä varainhoitovuonna vahvistettujen rahoitusoikaisujen määrän ja samana vuonna täytäntöön pantujen määrien välillä.

Yleissääntönä on, että ohjelmien voimassaoloaikana vahvistetut rahoitusoikaisut pannaan täytäntöön myöhemmissä maksuhakemuksissa. Koska maksujen yläraja on useimpien kauden 2000–2006 ohjelmien osalta saatettu saavuttaa, on väistämätöntä, että tukeen oikeuttamattomien menojen vähennykset näkyvät vasta ohjelmien päätösasiakirjoissa, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava vuoden 2010 aikana.

Heti kun komissiolla on näyttöä siitä, että oikaisu on pantu täytäntöön vähentämällä tukeen oikeuttamattomat menot loppumaksuhakemuksesta, se ilmoittaa rahoitusoikaisun täytäntöön pannuksi. Tarkempaa tietoa rahoitusoikaisujen täytäntöönpanosta on konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 6.

Vaikka komission kirjanpitojärjestelmässä ei voida jäljittää kaikkia yksittäisiä rahoitusoikaisuja, vaan ainoastaan ne, joilla on rahoitusvaikutuksia EU:n rahoitukseen, merkitään rahoitusoikaisut, joiden täytäntöönpanosta on näyttöä vuonna 2010, komission tilinpäätöksessä täytäntöönpannuiksi varainhoitovuonna 2010.

Luvut vaihtelevat ohjelmien ja rahastojen välillä merkittävästi kyseessä olevien oikaisujen luonteesta ja/tai suuruudesta johtuen.

⁽³²⁾ Vuosien 2000–2006 ohjelmakauden useimpien toimenpideohjelmien kohdalla oli vuonna 2009 jo saavutettu 95 prosentin raja, joka koskee menojen ilmoittamista ennen ohjelman päättämistä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Oikaisumekanismien vaikutuksista vuositason ei ole saatavissa luotettavia tietoja

1.45 Jos oikaisumekanismien vaikutuksista olisi saatavissa luotettavia tietoja aiemmilta vuosilta, voisi periaatteessa olla mahdollista arvioida, millaisia vaikutuksia mekanismeilla todennäköisesti on tulevaisuudessa. Joskus on myös virheellisesti esitetty, että takaisin perittyjä ja oikaistuja määriä voitaisiin verrata tilintarkastustuomioistuimen arvioihin virheistä tai jopa vähentää kyseiset määrät tilintarkastustuomioistuimen laattimasta arviosta.

1.46 Oikaisumekanismien vaikutuksista ei kuitenkaan ole saatavissa luotettavaa tietoa vuositason. Tilinpäätöksen liitetiedoista ei käy systemaattisesti ilmi, kuinka takaisin perityt määrät kytkeytyvät yksittäisiin varainhoitovuosiin, ja toisinaan aiempien vuosien kasaantuneet oikaisut on yksilöity ja kirjattu kuluvalle varainhoitovuodelle.

KOMISSION VASTAUKSET

1.45 Komissio on havainnut, että tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessaan ilmoittama virhetaso (erityisesti koheesiopolitiikan osalta) on joskus tulkittu absoluuttiseksi määräksi, jota on sitten verrattu takaisinperintä- ja oikaisulukuihin. Komissio on eri mieltä tästä käytännöstä.

Komissio on toistuvasti vahvistanut, että monivuotisiin ohjelmiin sovelletaan monivuotisia valvontajärjestelmiä ja että komission järjestelmät olisivat normaalisti havainneet ja oikaisseet monet tilintarkastustuomioistuimen tiettyinä varainhoitovuonna havaitsemat virheet seuraavina vuosina. Tämä voidaan osoittaa laskemalla jäljelle jäävät virhetasot ohjelman päättämisaikana: näiden on aiemmin osoitettu olleen alhaisempia kuin täytäntöönpanokaudella.

Komissio on samaa mieltä siitä, että ei ole yksinkertaista verrata tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman virhetasoa, jotka koskevat tapahtumien tarkastelua vuositason, komission itse laskemaan virhetasoon.

1.46 Kuten tilintarkastustuomioistuin itsekin kohdassa 1.44 toteaa, useimmat ohjelmakauden 2000–2006 loppuvaiheessa hyväksytyt koheesiopolitiikan alan rahoitusoikaisut pannaan täytäntöön ohjelman päättymisen yhteydessä, ei siis sinä vuonna, jona ne tehtiin tai jona rahoitusoikaisu vahvistettiin. Tämä johtuu yhteisesti hallinnoitujen ohjelmien oikaisujärjestelmien monivuotisesta luonteesta.

Lisäksi voidaan vaatia kiinteämääräisiä oikaisuja tilanteissa, joissa jäsenvaltion tasolla on todettu heikkouksia valvontajärjestelmissä, mutta jäsenvaltio ei ole korjannut niitä; tämä ei liity mihinkään tiettyyn aiheettomaan menoon tai tiettyyn vuoteen.

Siksi ei ole mahdollista vetää suoraa yhteyttä rahoitusoikaisun ja sen kohteena olevien menojen syntymisvuoden välille.

Rakennerahastojen täytäntöönpano tapahtuu monivuotisessa puitekehysessä. Ellei rahoitusoikaisua ole raportoitu vuonna N, se raportoidaan vuonna N+1 tämän heikentämättä sen menettelyn luotettavuutta, jonka tärkein tavoite on varmistaa, että kaikki aiheettomat maksut oikaistaan. Tämä ohjelmakauden eri vuosien välillä tehtävä tasaus on välttämätön, jotta rahoitusoikaisusta voidaan antaa tarkkaa, avointa ja kattavaa kumulatiivista tietoa.

Tästä huolimatta tilinpäätösten liitetiedoissa esitetään tietoja tiettyinä vuonna vahvistetuista ja täytäntöönpannuista rahoitusoikaisusta sekä kumulatiivisia tietoja.

Sitä vastoin maataloudessa (Euroopan maatalouden tukirahasto ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto) rahoitusoikaisut liittyvät tietyn varainhoitovuoden menoihin ja tämä yhteys ilmoitetaan jokaisessa komission hyväksymässä sääntöjenmukaisuutta koskevassa päätöksessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.47 Lisäksi monien oikaisumekanismien soveltamissykli voi kestää useita vuosia ja monien valvontajärjestelmien oikaisukapasiteettiin kohdistuvat eri osatekijät määrittävät sitä, kuinka hyvin todennäköinen vaikutus tulevaisuudessa on mahdollista arvioida (muun muassa lainsäädäntö ja organisatorinen kehys, takaisinperintämenettelyjen soveltamissäännöt sekä hankkeiden tyyppi, koko ja kesto).

1.48 Lopuksi olisi muistettava, että komission käyttämiin oikaisumekanismeihin kuuluu pääasiassa muunlaisia rahoitusoikaisuja kuin takaisinperintämenettelyjä (ks. kohdat 1.39 ja 1.40).

Valvontajärjestelmien oikaisukapasiteettia koskeva päätelmä

1.49 Komissio on vuonna 2009 pyrkinyt antamaan enemmän ja parempia tietoja EU:n talousarvioon sovellettavista oikaisumekanismeista. Tämä kehityssuunta on myönteinen. Komission antamat tiedot eivät kuitenkaan vielä ole täysin luotettavia siksi, että sen jäsenvaltioilta saamat tiedot eivät aina ole luotettavia. Lisäksi pitäisi tutkia, olisiko tarpeen tarkentaa tilinpäätösraportoinnin suuntaviivoja siltä osin, mitä tietoja tilinpäätökseen on syytä sisällyttää ja millä tavoin niitä pitäisi käsitellä. Joillakin menoaloilla komissio ei anna seuraavia tietoja: minä vuonna maksu suoritettiin, minä vuonna siihen liittyvä virhe havaittiin ja minä vuonna asianomainen rahoitusoikaisu sisällytettiin tilinpäätöksen liitetietoihin.

1.50 Arvomääräisesti tarkasteltuna suurin osa oikaisuksista on jäsenvaltioihin tai unionin ulkopuolisiin valtioihin kohdistuvia rahoitusoikaisuja, eikä niissä niinkään ole kyse varojen perimisestä takaisin EU:n tukia aiheuttomasti saaneilta yksittäisiltä edunsaajilta. Tilintarkastustuomioistuimen testaamisen avulla havaitsemat virheet sitä vastoin useimmiten liittyvät edunsaajien aiheuttomasti hakemiin tai heille aiheuttomasti maksettuihin määriin. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että sen arvioita virhetasoista ei ole tarkoituksenmukaista verrata komission rahoitusoikaisusta ja takaisinperinnästä antamiin tietoihin.

KOMISSION VASTAUKSET

1.48 Katso edellä kohtaan 1.39 annettu vastaus.

1.49 Katso vastaukset kohtiin 1.19, 1.40 ja 1.46.

Maksujen, virheiden ja rahoitusoikaisujen täsmäyttäminen keskenään tilintarkastustuomioistuimen esittämällä tavalla ei ole mahdollista silloin, kun menojen ilmoitusjärjestelmä on kumulatiivinen monen vuoden jaksolla tai joissakin tapauksissa, kun kyse on järjestelmää koskevista oikaisuksista (ks. myös vastaus kohtaan 1.50).

1.50 Suorassa hallinnoinnissa komissio oikaisee virheet joko takaisinperinnän avulla (takaisinperintämääräys tai myöhemmästä maksusta tehtävä kuittaus) tai pyytämällä korjatun kustannusselvityksen.

Selvästi suurin osa (noin 80 prosenttia) EU:n talousarviosta pannaan täytäntöön yhteisellä hallinnolla, jossa jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa komissiolle ilmoitettujen menojen sääntöjenmukaisuuden varmistamisesta ja siten myös sääntöjenvastaisuuden havaitsemisesta ja korjaamisesta. Tässä hallintotavassa komissio myös vastaa sen varmistamisesta, että kansallisten viranomaisten käyttöön ottamat järjestelmät ovat tehokkaita, ja elleivät ne ole, komissio voi vaatia rahoitusoikaisuja. Sovellettavassa lainsäädännössä säädetty rahoitusoikaisujen järjestelmä on siis sellainen, että komissio kohdistaa takaisinperintätoimet/oikaisut jäsenvaltioihin, jotka vuorostaan perivät aiheuttoman maksun takaisin edunsaajalta. Kun rahoitusoikaisu liittyvät järjestelmän heikkouksiin, ne kuitenkin yleensä perustuvat kiinteämääräisiin tai ekstrapoloituihin summiin eivätkä siis edunsaajien tasolla yksilöityihin virheisiin.

KOMISSION VASTAUKSET

Tämän seurauksena on erotettava toisistaan seuraavat asiat:

- EU-tarkastusten seurauksena tehtyjä rahoitusoikaisuja koskevat tiedot, jotka ovat kattavia ja luotettavia, mutta joita ei voida järjestelmän heikkouksien osalta välittömästi yhdistää virheisiin tietyille edunsaajalle tehdyissä maksuissa eikä välttämättä tiettyyn vuoteenkaan.
- jäsenvaltioiden komissiolle toimittamat tiedot aiheettomien menojen peruutuksista ja takaisinperintätoimista: maatalouden osalta saatavilla olevat tiedot ovat asianmukaisia (katso vastaus kohtaan 1.17), mutta koheesiopolitiikan alojen osalta vuoden 2008 rakennetoimien toimintasuunnitelmassa nimenomaisesti tartuttiin näiden tietojen laatuun ja kattavuuteen. Tämän seurauksena jäsenvaltioiden komissiolle vuoden 2010 ensimmäisellä puoliskolla toimittamat vuotta 2009 koskevat tiedot ovat laadultaan parempia ja kattavampia.

Komissio on samaa mieltä siitä, että ei ole merkityksellistä verrata tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman virhetasoa, jotka perustamissopimuksen nojalla koskevat tapahtumaotoksen tarkastelua vuositason, rahoitusoikaisuja koskeviin lukuihin. Kuten yllä on esitetty, rahoitusoikaisuja on eri tyyppisiä, joten koheesiopolitiikan aloilla ei ole mahdollista vetää suoraa yhteyttä rahoitusoikaisun ja sen kohteena olevien menojen syntymisvuoden välille. Rahoitusoikaisujen vaikutus voidaan kuitenkin selvästi yksilöidä laskettaessa jäännösvirheiden määrää ohjelman päättymisen jälkeen. Esimerkiksi PO REGIO on tammikuussa 2010 saanut valmiiksi ei-tilastollisen lopputarkastuksen eräistä kauden 1994–1999 EAKR-ohjelmista. Tulokset viittaavat siihen, että kun ohjelmat on päätetty ja kaikki rahoitusoikaisut tehty, kokonaisvirheriski oli pienentynyt selvästi.

Komissio varmistaa unionin taloudellisten etujen turvaamisen soveltamalla varainhoitoa ja eri toimialoja koskevia hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja -menettelyjä, jotka lainsäätäjä on säätänyt ehkäistäkseen, havaitakseen ja oikaistakseen virheitä, jotka vahingoittaisivat EU:n talousarviota.

LIITE 1.1

TARKASTUKSEN LÄHESTYMISTAPA JA TARKASTUSMENETELMÄT

OSA 1 – Tarkastuksen lähestymistapa ja tarkastusmenetelmät tilien luotettavuuden osalta

1. Konsolidoitu tilinpäätös koostuu konsolidoiduista tilinpäätösasiakirjoista ja talousarvion toteuttamista koskevasta konsolidoidusta selvityksestä ⁽¹⁾. Arvioitaessa, antaako konsolidoitu tilinpäätös olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot Euroopan unionin taloudellisesta asemasta sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta, käytetään pääasiassa seuraavia arviointiperusteita:

- a) *laillisuus ja asianmukaisuus (sääntöjenmukaisuus)*: onko tilinpäätös laadittu sääntöjen mukaisesti ja ovatko talousarvion määrärahat käytettävissä
- b) *kattavuus*: onko kaikki kyseiseen kauteen kuuluvat tulo- ja menotapahtumat sekä kaikki varat ja velat (myös taseen ulkopuoliset erät) kirjattu tileihin
- c) *toimien tosiasiallisuus sekä varojen ja velkojen olemassaolo*: perustuuko jokainen tulo- ja menotapahtuma toimeen, joka kytkeytyy kyseiseen yksikköön ja kuuluu tarkasteltavana olevaan kauteen; ovatko varat ja velat olemassa taseen antamispäivänä ja kuuluvatko ne tarkastettavalle yksikölle
- d) *mittaaminen ja arvostaminen*: onko tulo- ja menotapahtumat sekä varat ja velat kirjattu tileihin oikea-arvoisina ja varovaisuuden periaatetta soveltaen
- e) *tietojen esittäminen*: onko tulo- ja menotapahtumat, varat ja velat ilmoitettu ja kuvattu kirjanpitosääntöjen ja käytäntöjen mukaisesti ja avoimuuden periaatetta soveltaen.

2. Tarkastus koostui seuraavista osatekijöistä:

- a) kirjanpidon valvontaympäristö arvioitiin uudelleen
- b) tarkastettiin keskeisten kirjanpitomenettelyjen ja varainhoitovuoden päättyessä sovellettavien tilinpäätösmenettelyjen toimivuus
- c) tarkastettiin analyttisesti keskeiset kirjanpitotiedot (johdonmukaisuus ja asianmukaisuus)
- d) tilit ja/tai saldot analysoitiin ja täsmäytettiin
- e) toimitettiin sitoumuksia, maksuja ja tiettyjä tase-eriä koskeva tapahtumatarkastus edustavien otosten perusteella.

OSA 2 – Tarkastuksen lähestymistapa ja tarkastusmenetelmät toimien sääntöjenmukaisuuden osalta

3. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastamiseen lähestymistapaa, joka koostuu **kahdesta keskeisestä pilarista**:

- tapahtumien suora testaaminen, jonka avulla selvitetään, kuinka sääntöjenmukaisia tapahtumat ovat
- arvio siitä, kuinka vaikuttavasti valvontajärjestelmillä kyetään varmistamaan tapahtumien sääntöjenmukaisuus.

4. Tämän lisäksi tilintarkastustuomioistuin hyödyntää muiden tarkastajien työhön perustuvaa todentavaa aineistoa (kun relevanttia aineistoa on saatavilla) ja analysoi johdon antamia tietoja ⁽²⁾.

Miten tilintarkastustuomioistuin testaa tapahtumat?

5. Tapahtumatarkastus perustuu **edustavaan tilastolliseen otokseen**, joka on poimittu saatujen määrien (tulojen tapauksessa) tai maksettujen määrien (kussakin toimintalohkoryhmässä) joukosta. Testauksen avulla laaditaan tilastollinen arvio siitä, kuinka suuri osa perusjoukon tapahtumista on sääntöjenmukaisia.

6. Tilintarkastustuomioistuin määrittää **varmuuteen perustuvan mallin** avulla, kuinka suuri otos tarvitaan, jotta tulokset ovat luotettavia. Malliin kuuluu toimintariskin (tapahtumissa voi olla virheitä) ja valvontariskin (valvontajärjestelmillä ei kyetä ehkäisemään tai havaitsemaan ja korjaamaan näitä virheitä) arvioiminen. Kun järjestelmät on testattu ja todettu vaikuttaviksi, niiden avulla voidaan saada osa tapahtumien sääntöjenmukaisuutta koskevasta varmuudesta. Käytännössä tilintarkastustuomioistuin tukeutuu pääasiassa tapahtumien suoraan testaamiseen.

⁽¹⁾ Liitetiedot mukaan lukien.

⁽²⁾ Etenkin komission pääjohtajien vuotuisia toimintakertomuksia ja lausumia sekä (ks. kohdat 16 ja 17) yhteenvetokertomusta.

7. Testaamisella tarkoitetaan poimittujen tapahtumien **yksityiskohtaista tarkastamista**, jossa selvitetään, onko maksupyyntöön liittyvä määrä määrä tai kassa maksu laskettu oikein ja menoihin sovellettavien sääntöjen ja säännösten mukaisesti. Talousarvioiteihin kirjatuista tapahtumista poimitun otoksensa avulla tilintarkastustuomioistuin jäljittää maksun lopullisen edunsaajan (esimerkiksi viljelijä, kurssinjärjestäjä tai kehitysapuhankkeen edistäjä) tasolle saakka ja tarkastaa kullakin tasolla, täyttääkö tapahtuma asetetut ehdot. Jos (millä tasolla hyvänsä) tapahtuman laskelmat ovat virheellisiä tai tapahtuma ei vastaa säännöksiä tai sopimusehtoja, tapahtumassa katsotaan olevan **virhe**.

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi ja esittää tapahtumatarkastusten tulokset?

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

9. Tilintarkastustuomioistuin **luokittelee virheet** seuraavasti:

— *kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe*

— *virhe, joka ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti: tapauksissa, joissa ei ole mahdollista mitata, kuinka suuri osa EU:n talousarviosta maksetusta tai talousarvioon saadusta määrästä on virheellinen, tai virhe liittyy "muihin säännöstenmukaisuustekijöihin" ⁽³⁾*

— *virheen luonteen perusteella: tukikelpoisuuteen liittyvä virhe (maksu ei täytä tukikelpoisuussääntöjä), tosiasiallisuuteen liittyvä virhe (korvattujen kulujen aiheutumisesta ei saada näyttöä) tai oikeellisuuteen liittyvä virhe (maksu on laskettu virheellisesti).*

10. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa virheiden **esiintyvyyttä** ilmoittamalla, kuinka suureen osuuteen otoksen tapahtumista liittyy virheitä (jotka joko voidaan ilmaista tai joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti). Tämä osuus kuvastaa sitä, kuinka laajalti toimintalohekoryhmässä todennäköisesti on virheitä.

11. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden taloudellisen kokonaisvaikutuksen ja päättelee sen perusteella todennäköisimmän **virhetason**. Todennäköisin virhetaso jaotellaan kuuluvaksi yhteen seuraavista kolmesta luokasta:

— alle kaksi prosenttia

— 2–5 prosenttia

— yli viisi prosenttia.

12. Tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastusten tulokset on esitetty tämän vuosikertomuksen lukujen 2–9 liitteessä 1. Tuloksista laadittu yhteenveto on **taulukossa 1.2**.

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi järjestelmät ja raportoi tuloksista?

13. **Valvontajärjestelmät**, joilla hallitaan EU:n talousarvioon kohdistuvia riskejä (myös toimien sääntöjenmukaisuuden osalta), ovat komission (sekä jäsen- ja edunsaaja valtioiden) kehittämiä. Keskeisiin tarkastusmenettelyihin kuuluu sen arvioiminen, kuinka vaikuttavasti järjestelmillä voidaan varmistaa toimien sääntöjenmukaisuus. Lisäksi tällainen arviointi on erityisen hyödyllinen laadittaessa suosituksia järjestelmien parantamista varten.

14. Jokaista toimintalohekoryhmää hallinnoidaan lukuisin erillisin järjestelmin, joista kunkin testaamiseen ja arvioimiseen kuluu paljon aikaa. Siksi tilintarkastustuomioistuin poimii järjestelmien joukosta vuosittain otoksen tarkastusta varten. **Järjestelmien arvioinnin** tulokset on esitetty taulukossa "Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio" lukujen 2–9 liitteessä 2. Silloin kun tarkastus on ollut mahdollista suunnitella ja toimittaa siten, että valvontajärjestelmien vaikuttavuus on voitu arvioida, järjestelmät on luokiteltu tapahtumien virheriskin lieventämisen kannalta **vaikuttaviksi, osittain vaikuttaviksi** (tietyt puutteet heikentävät järjestelmän toimivuutta) tai **ei vaikuttaviksi** (puutteet ovat laajoja ja haittaavat ratkaisevasti järjestelmän toimivuutta). Muilla aloilla / muissa toimintalohekoryhmissä järjestelmät on arvioitu sääntöjenmukaisuuden näkökulmasta.

15. Silloin kun tilintarkastustuomioistuin on saanut riittävästi todentavaa aineistoa, se on lisäksi laatinut valvontajärjestelmiä koskevan **yleisarvion** (myös se on esitetty luvuissa 2–9 olevassa liitteessä 2). Yleisarviota laadittaessa on otettu huomioon sekä tarkastukseen valittuja järjestelmiä koskeva arvio että tapahtumatarkastusten tulokset.

⁽³⁾ Joissakin meno-ohjelmissa edunsaajille asetetaan lakisääteisiä vaatimuksia, mutta määrätään samalla, että vaatimusten noudattamatta jättäminen ei vaikuta edunsaajan oikeuteen saada tukea, vaan johtaa rahoitusoikaisuun tai sakkoon. Hyvä esimerkki tästä on täydentävien ehtojen noudattaminen maatalouden alalla. Ne perustuvat lainsäädäntöön, jolla suojellaan ympäristöä, kansanterveyttä, eläinten ja kasvien terveyttä ja eläinten hyvinvointia (lakisääteiset hoitovaatimukset) sekä pidetään maatalousmaa hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksen mukaisena. Jos yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten suorien maksujen saaja ei noudata täydentäviä ehtoja, suorita maksuja pienennetään tai niitä ei suoriteta lainkaan. Kun tilintarkastustuomioistuin havaitsee, ettei täydentäviä ehtoja ole noudatettu, se luokittelee kyseiset tapaukset virheiksi, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Nämä virheet eivät niin ollen vaikuta todennäköisimpään virhetasoon.

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi komission johdon antamia tietoja ja raportoi arvioinnin tuloksista?

16. Jokainen pääosasto laatii – ja julkaisee – vuotuisen toimintakertomuksen, jossa se raportoi toiminnan tavoitteiden saavuttamisesta sekä hallinto- ja valvontajärjestelmistä, joilla pyritään varmistamaan toimien sääntöjenmukaisuus sekä resurssien tarkoituksenmukainen käyttö. Kuhunkin vuotuiseseen toimintakertomukseen liittyy pääjohtajan lausuma, jossa käsitellään muun muassa sitä, missä määrin resursseja on käytetty aiottuihin tarkoituksiin, ja miltä osin valvontamenetelyillä kyetään varmistamaan toimien sääntöjenmukaisuus ⁽⁴⁾. Toimintakertomus ja lausuma yhdessä muodostavat yhden sisäisen valvonnan keskeisistä osatekijöistä.

17. Tilintarkastustuomioistuin arvioi vuotuiset toimintakertomukset ja niihin liittyvät lausumat ja määrittää siten, antavatko ne oikean ja riittävän kuvan varainhoidosta toimien sääntöjenmukaisuuden osalta. Määrittäminen tapahtuu tarkastusten ja analyysien avulla sekä vertaamalla kertomuksia ja lausumia tilintarkastustuomioistuimen asianomaisilla aloilla tekemiin havaintoihin.

Mihin tilintarkastustuomioistuin perustaa lausumansa luonteen?

18. Tilintarkastustuomioistuin vertaa arvioitua todennäköisintä virhetasoa kahden prosentin olennaisuusrajaan määrittääkseen – myös muuta todentavaa aineistoa käyttäen – liittyykö tapahtumiin olennaisessa määrin virheitä: virhetaso ei ole olennainen (huomautuksia sisältämätön lausuma), virhetaso on olennainen (kielteinen lausuma) tai virhetaso on olennainen ainoastaan tietyssä osassa perusjoukkoa (huomautuksia sisältävä lausuma).

⁽⁴⁾ Lisätietoja näistä prosesseista sekä linkkejä viimeisimpiin kertomuksiin annetaan osoitteessa http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm.

TOINEN LUKU

Tulot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	2.1–2.14
Talousarvioalan erityispiirteet	2.2–2.6
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	2.7–2.14
Perinteiset omat varat	2.8–2.12
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	2.13–2.14
Toimien sääntöjenmukaisuus	2.15–2.18
Perinteiset omat varat	2.16
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	2.17
Muut tulot	2.18
Järjestelmien vaikuttavuus	2.19–2.31
Perinteiset omat varat	2.20–2.24
Alv:oon perustuvat omat varat	2.25–2.26
BKTL:oon perustuvat omat varat	2.27–2.31
Kansantalouden tilinpidon kokoaminen jäsenvaltioissa	2.27–2.28
Yleiset ja erityiset varaumat	2.29–2.30
BKTL-luetteloiden tarkastaminen jäsenvaltioissa	2.31
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	2.32
Päätelmät ja suositukset	2.33–2.39

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

2.1 Tässä luvussa esitetään tuloja koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Euroopan unionin talousarvion tulot koostuvat omista varoista ja muista tuloista. Tuloja koskevat keskeiset tiedot esitetään **taulukossa 2.1**. Omat varat ovat selkeästi talousarviomenojen tärkein rahoituslähde (94,1 prosenttia).

Taulukko 2.1 – Tulot – Keskeiset tiedot

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Tulotyyppi	Kuvaus	Tulot 2009	%
1	Perinteiset omat varat	Sokerin tuotantomaksu (luku 11)	132	0,1
		Tullimaksut (luku 12)	14 397	12,3
	Alv:oon perustuvat omat varat	Kuluneen varainhoitovuoden alv-varat (luku 13)	13 743	11,7
	BKTL:oon perustuvat omat varat	Kuluneen varainhoitovuoden BKTL-varat (luku 14)	82 413	70,3
	Talousarvion epätasapainon korjaaminen	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus (luku 15)	– 315	– 0,3
	Bruttovähennys vuotuisesta BKTL-osuudesta	Myönnetty Alankomaille ja Ruotsille (luku 16)	4	0,0
	OMAT VARAT YHTEENSÄ		110 373	94,1
3		Käytettävissä olevat ylijäämät	330	0,3
4		Yhteisön toimielinten ja muiden elinten palveluksessa olevasta henkilöstöstä kertyvät tulot	781	0,7
5		Toimielinten hallinnollisesta toiminnasta kertyvät tulot	258	0,2
6		Yhteisön ohjelmiin ja sopimuksiin liittyvät rahoitusosuudet ja palautukset	4 545	3,9
7		Viivästyskorot ja sakot	933	0,8
8		Lainat	4	0,0
9		Sekalaiset tulot	61	0,1
MUUT TULOT YHTEENSÄ		6 912	5,9	
Varainhoitovuoden tulot yhteensä			117 285	100,0

Lähde: Varainhoitovuoden 2009 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Talousarvioalan erityispiirteet

2.2 Omat varat jakautuvat kolmeen ryhmään ⁽¹⁾: perinteiset omat varat (tuonnista kannetut tullit sekä sokerin tuotantomaksu), jäsenvaltioiden keräämään arvonlisäveroon (alv) perustuvat omat varat sekä jäsenvaltioiden bruttokansantuloon (BKTL) perustuvat omat varat.

2.3 Jäsenvaltiot toteavat ja kantavat perinteiset omat varat. Kolme neljäsosaa tästä määrästä maksetaan unionille, 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 (selvitys B-kirjanpidosta) ⁽²⁾.

2.4 Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat ovat unionin sääntöjen mukaisesti laskettuja maksuosuuksia, jotka perustuvat siihen, että jäsenvaltioiden teoreettisesti yhdenmukaistetuihin alv-määräytymisperusteisiin ja jäsenvaltioiden BKTL:oon sovelletaan yhdenmukaisia verokantoja.

2.5 Päätöksen 2007/436/EY, Euratom mukaisesti osaan jäsenvaltioista sovelletaan alennettua alv-kantaa ⁽³⁾ ja tietyt jäsenvaltiot saavat vuotuisesta BKTL-osuudestaan bruttovähennyksen ⁽⁴⁾ kaudella 2007–2013. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehdään talousarvion epätasapainon korjaus ("Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus"), jolla vähennetään Yhdistyneen kuningaskunnan maksamaa BKTL-varojen määrää.

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

⁽¹⁾ Ks. neuvoston päätös 2007/436/EY, Euratom, tehty 7 päivänä kesäkuuta 2007, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä (EUVL L 163, 23.6.2007, s. 17), sekä neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000, yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 2007/436/EY, Euratom soveltamisesta (EYVL L 130, 31.5.2000, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY, Euratom) N:o 105/2009 (EUVL L 36, 5.2.2009, s. 1).

⁽²⁾ 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-kirjanpitoon).

⁽³⁾ Alankomaat, Itävalta, Ruotsi ja Saksa.

⁽⁴⁾ Alankomaat ja Ruotsi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

2.7 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteessä 1.1 olevassa osassa 2**. Tilintarkastustuomioistuin poimi komission rekisteristä, joka sisälsi kaikki kerätyt tulot, 62 perintämääräystä käsittävän edustavan tilastollisen otoksen ja testasi ne komission tasolla (ks. **Liite 2.1**).

Perinteiset omat varat

2.8 Tilintarkastustuomioistuin ei pysty tilien perustana olevien toimien tarkastuksellaan kattamaan tuontia, josta ei ole tehty ilmoitusta tai joka on välttänyt tullivalvonnan.

2.9 Tilintarkastustuomioistuin arvioi valvontajärjestelmät kolmessa jäsenvaltiossa ⁽⁵⁾ ja tarkasti niiden perinteisiä omia varoja koskevat kirjanpitojärjestelmät. Se analysoi maksuvirrat maksujen toteamisesta siihen vaiheeseen, kun komissiolle tehtiin ilmoitus, saadakseen kohtuullisen varmuuden siitä, että määrät oli kirjattu oikein. Tarkastajat tarkastivat 30 satunnaisotannalla poimittua tuonti-ilmoitusta kaikissa kolmessa jäsenvaltiossa.

2.10 Kohdassa 2.7 mainittuun otokseen sisältyvien viiden perinteisiä omia varoja koskevan perinnän kohdalla tilintarkastustuomioistuin täsmäytti valitut kuukausittaiset ilmoitukset jäsenvaltioiden ⁽⁶⁾ pitämään kirjanpitoaineistoon.

2.11 Tilintarkastustuomioistuin arvioi valvontajärjestelmät komissiossa sekä komission jäsenvaltioissa toimittamat tarkastukset. Lisäksi arvioitiin omia varoja käsittelevän neuvoo-antavan komitean ⁽⁷⁾ valvontaroolia.

2.12 Tilintarkastustuomioistuin otti huomioon vuosina 2008 ja 2009 toimittamastaan tarkastuksesta saadut tulokset. Tarkastus koski tuontiin sovellettavia yksinkertaistettuja tullimenettelyjä yhdeksässä jäsenvaltiossa ⁽⁸⁾.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

2.13 Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat perustuvat makrotalouden tilastoihin, joiden pohjana olevia tietoja ei voida tarkastaa suoraan. Näin ollen alv:a ja BKTL:a koskeva tarkastus aloitettiin siitä vaiheesta, kun komissio sai jäsenvaltioiden laatimat makrotalouden aggregaatit. Sen jälkeen arvioitiin komission järjestelmät, joiden avulla tietoja käsitellään siten, että lopullisiin tileihin sisällytettävät määrät saadaan määritettyä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti näin ollen, miten talousarvio oli laadittu ja olivatko jäsenvaltioiden maksuosuudet oikeellisia.

⁽⁵⁾ Irlanti, Latvia ja Saksa.

⁽⁶⁾ Italia, Ranska, Saksa, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽⁷⁾ Omia varoja käsittelevä neuvoo-antava komitea: muutettu asetukset (EY, Euratom) N:o 1150/2000, 20 artikla.

⁽⁸⁾ Alankomaissa, Belgiassa, Irlannissa, Italiassa, Ranskassa, Ruotsissa, Sloveniassa, Unkarissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

2.14 Arvioitavina olivat myös ne komission valvontajärjestelmät, joiden avulla on tarkoitus saada varmuus siitä, että kyseiset varat lasketaan ja kannetaan oikein; tarkastuksessa arvioitiin niin ikään omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean ja BKTL-komitean⁽⁹⁾ roolia.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

2.15 Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 2.1**.

Perinteiset omat varat

2.16 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että yleisesti ottaen jäsenvaltioiden komissiolle lähettämässä selvityksissä virhetaso ei ollut olennainen.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

2.17 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa todettiin, että virhetaso ei ollut olennainen jäsenvaltioiden maksuosuuksien laskennassa ja suorittamisessa. Joulukuussa 2009 komissio kuitenkin havaitsi virheen laskelmissaan, jotka koskivat Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän vuosien 2008 ja 2009 korjauksen alustavia arvioita: vuoden 2008 osalta määrä oli arvioitu 138 miljoonaa euroa liian suureksi ja vuoden 2009 osalta 458 miljoonaa euroa liian suureksi. Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskeva vuoden 2008 korjaus oli viety vuoden 2009 talousarvioon, ja näin ollen talousarviota rahoittavat jäsenvaltiot maksoivat suuremman osuuden kuin vuonna 2009 oli tarpeen. Asia saadaan korjattua vasta, kun tarkistettut arviot sisällytetään tulevien vuosien talousarvioon.

Muut tulot

2.18 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että muiden tulojen ryhmässä testatuissa tapahtumissa virhetaso ei yleisesti ottaen ollut olennainen.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAUVUUS

2.19 Yhteenveto järjestelmätarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 2.2**.

2.17 *Komission havaitsemista ongelmista on ilmoitettu jäsenvaltioille ja tilintarkastustuomioistuimelle. Kaikki jäsenvaltiot ovat suostuneet siihen, että tarvittavat korjaustoimet toteutetaan tavanomaisten tarkistus- ja päivitysmenettelyjen yhteydessä.*

⁽⁹⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1287/2003: "BKTL-asetus" (EUVL L 181, 19.7.2003, s. 1), 4 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Perinteiset omat varat

2.20 Aiempien vuosien tapaan⁽¹⁰⁾ tilintarkastustuomioistuin havaitsi menettelyissä ja järjestelmissä ongelmia, jotka vaikuttavat B-kirjanpitoon vietäviin määriin ja olisi siksi korjattava. Ongelmana oli muun muassa maksujen perinnän viivästyminen ja perittyjen määrien myöhäinen käyttöön asettaminen⁽¹¹⁾ sekä tullivelkojen perusteeton poistaminen⁽¹²⁾.

2.21 Kahdessa tarkastuksen kohteena olleessa jäsenvaltiossa⁽¹³⁾ kansalliset viranomaiset eivät pystyneet täysin perustelemaan B-kirjanpitoon kirjattuja määriä, sillä ne eivät täsmänneet perustana olevan asiakirja-aineiston kanssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi samanlaisia eroja täsmäyttäessään A-kirjanpitoa⁽¹⁴⁾.

2.22 Komissio katsoo, että silloin kun laittomasti yhteisön tullialueelle tuodut tavarat on takavarikoitu, asianomaista tullivelkaa ei tarvitse viedä B-kirjanpitoon. Huhtikuussa 2009 antamassaan tuomiossa⁽¹⁵⁾ EU:n tuomioistuin katsoi, että tavaroiden takavarikoinnin tulee tapahtua ennen kuin tavarat menevät ensimmäiseen asianomaisella alueella sijaitsevaan tullitoimipaikkaan, jotta tullivelka voitaisiin mitätöidä. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseisen vaiheen jälkeen takavarikoitujen tavaroiden tullivelat on vietävä kirjanpitoon.

2.23 Tilintarkastustuomioistuimen paikan päällä toimittamissa tarkastuksissa havaittiin puutteita kansallisessa tullivalvonnassa, etenkin riskianalyyseissä, jolla valitaan toimijat ja tuontitavarat tullitarkastukseen⁽¹⁶⁾. Näin ollen kasvaa riski, että sääntöjenvastaisuuksia ei havaita ja perinteisiä omia varoja jää siksi saamatta.

KOMISSION VASTAUKSET

2.20 Komissio kehottaa asianomaisia jäsenvaltioita toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Tarvitessa niiltä peritään perinteisten omien varojen puuttuva osuus ja maksamattomista määristä kertyneet viivästyskorot.

2.21 Asianomaisia jäsenvaltioita kehoitetaan perustelemaan kyseiset määrät kirjanpidossaan ja maksamaan havaitut puuttuvat perinteiset omat varat. Jos perinteisten omien varojen käyttöön asettaminen on viivästynyt, jäsenvaltioilta peritään viivästyskorro.

2.22 Komission kanta perustuu tullikoodeksin soveltamisasetuksen (ETY) N:o 2454/93 867 a artiklaan, jonka mukaan takavarikoituja tai valtiolle menetetyksi julistettuja tavaroita on pidettävä tullivarsa-toimintimenettelyyn asetettuina. Tämän menettelyn mukaisesti tullivarsa-toimintimenettelyyn asetetuista tavaroista ei määritetä tullivelkaa kirjanpitoon vietäväksi. EU:n tuomioistuin vuonna 2009 antamassa tuomiossa ei käsitelty 867 a artiklan vaikutusta takavarikoitujen tavaroiden tullivelan määrittelyyn, minkä vuoksi komissio odotti tuomioistuimen ratkaisua toisessa vastaavassa asiassa, C-230/08. Komissio arvioi parhaillaan tämän viimeaikaisen tuomion vaikutusta asiaan ja sen edellyttämiä jatkotoimia. Uudistetun tullikoodeksin voimaantulon jälkeen takavarikoitujen tavaroiden tullivelka joka tapauksessa mitätöidään aina riippumatta siitä, missä takavarikointi tapahtuu.

2.23 Jäsenvaltioiden on itse laadittava tullivalvontajärjestelmänsä asianmukaisen riskianalyysin perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat puutteet koskevat kolmea jäsenvaltiota. Yhdessä niistä tehtiin yksinkertaistettuja menettelyjä koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä samanlaisia havaintoja, ja komissio valvoo jatkotoimia. Kahdessa muussa jäsenvaltiossa havainnot liittyvät siihen, että tulli-ilmoitusten/toimijoiden tarkastukseen poiminnassa ei käytetty satunnaistekijää. Yhden jäsenvaltion kansalliset viranomaiset ovat toteuttaneet korjaavia toimenpiteitä. Toisessa jäsenvaltiossa käytettiin satunnaistekijää, joka ei kuitenkaan sisältänyt automatisoitua järjestelmää, jonka avulla tuonti-ilmoitukset/toimijat valittiin tarkastukseen.

⁽¹⁰⁾ Esimerkiksi varainhoitovuotta 2008 koskeva vuosikertomus, kohta 4.14.

⁽¹¹⁾ Irlanti, Italia, Latvia ja Saksa.

⁽¹²⁾ Saksa.

⁽¹³⁾ Irlanti ja Latvia.

⁽¹⁴⁾ Irlanti.

⁽¹⁵⁾ Asia C-459/07, 2. huhtikuuta 2009.

⁽¹⁶⁾ Irlanti, Latvia ja Saksa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.24 Lisäksi hiljattain laaditussa erityiskertomuksessa⁽¹⁷⁾, jonka aiheena olivat tuontiin sovellettavat yksinkertaistetut tullimenettelyt⁽¹⁸⁾, tilintarkastustuomioistuin toi esiin merkittäviä valvonnan puutteita kaikissa tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa ja pani lisäksi merkille, että useimmissa näistä jäsenvaltioista virheiden esiintyvyys oli suuri. Kyseisten jäsenvaltioiden osuus on yli puolet kannettujen perinteisten omien varojen kokonaismäärästä, ja lisäksi noin kaksi kolmasosaa kaikista EU:n tulli-ilmoituksista tehdään yksinkertaistetuin menettelyin. Se merkitsee, että kyseiset valvontapuutteet vaikuttavat jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien toimintaan perinteisten omien varojen alalla, mikä puolestaan lisää riskiä, että perinteisiä omia varoja kerätään virheellisiä määriä.

Alv:oon perustuvat omat varat

2.25 Alv:oon perustuvat omat varat lasketaan jäsenvaltioissa tosiasiallisesti kannetun alv:n pohjalta⁽¹⁹⁾. Komission syyskuussa 2009 julkaisemassa selvityksessä, jossa analysoitiin ja laskettiin alv-vaje EU 25 -jäsenvaltioissa (Kyprosta lukuun ottamatta)⁽²⁰⁾, arvioitiin kerättyjen alv-tulojen ja arvonlisäverojen teoreettisen nettomäärän eroksi keskimäärin 13 prosenttia kaudella 2004–2006. Niissä jäsenvaltioissa, joiden alv-määräytymisperusteelle ei ole asetettu enimmäismäärää⁽²¹⁾, EU:n talousarvioon maksettava alv:oon perustuva osuus kasvaisi, jos alv-vaje poistettaisiin. Tämä vähentäisi BKTL:oon perustuvia mak-suosuuksia, vaikkakin sen vaikutus yksittäisiin jäsenvaltioihin nähdén vaihtelisi.

2.26 Varaumien ansiosta komissio voi oikaista jäsenvaltioiden alv-ilmoituksiin sisältyviä epäselviä osatekijöitä lakisäätöiden neljän vuoden aikarajan jälkeen. Vuonna 2009 esitettiin 67 varaumaa ja poistettiin 63 varaumaa. Vuoden lopussa varau-
mien yhteismäärä oli 167 (ks. **taulukko 2.2**). Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että pitkäkestoisia alv-varaumia oli poistettu jonkin verran, mutta silti vuoden 2009 lopussa oli edelleen voimassa 20 varaumaa, jotka koskivat vuotta 2000 aikaisempia vuosia (vuoden 2008 lopussa vastaava määrä oli 34).

KOMISSION VASTAUKSET

2.24 Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä siitä, että tullivalvontaa voitaisiin parantaa ja että sitä on kehitettävä saatujen kokemusten ja parhaiden käytänteiden pohjalta.

Komissio on avustanut jäsenvaltioita muuttuvien menettelyjen noudattamisessa. Se on laatinut yksityiskohtaisia ohjeita ja antanut koulutusta niiden soveltamisessa. Toiminnan tuloksia tarkastellaan vuosina 2010 ja 2011 tehtävien tarkastuskäyntien yhteydessä. Lisäksi komissio on tehnyt vuosina 2009 ja 2010 kaikkien jäsenvaltioiden tullivalvontastrategioita koskevia erityistarkastuksia. Näiden tarkastusten ja tilintarkastustuomioistuimen huomautusten perusteella komissio on jo kehottanut jäsenvaltioita toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä. Se aikoo laatia vuonna 2010 jäsenvaltioiden tullivalvontastrategioita koskevan erityiskertomuksen, johon sisällytetään komission havaintojen ohella myös tilintarkastustuomioistuimen huomautukset. Aiheesta keskustellaan jäsenvaltioiden kanssa omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean (ACOR) kokouksessa toiminnan kehittämiseksi tällä alalla.

2.25 Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, vuotuinen arvonlisäveropohja, jonka perusteella määritetään alv-varoihin perustuvien omien varojen määrä, muodostuu kyseisen vuoden aikana todellisuudessa kannetuista alv-tuloista. Vaikka alv-vajeen supistuminen voisi teoriassa lisätä alv:oon perustuvien omien varojen määrää, lainsäätäjät on valinnut menetelmän, jossa alv:oon perustuvien omien varojen kasvu neutraloidaan budjettiteknisesti vähentämällä BKTL-maksuja vastaavalla määrällä.

2.26 Pitkäaikaisia varaumia pyritään edelleen poistamaan aktiivisesti. Vuonna 2008 komissio luokitteli kaikki pitkäaikaiset varau-
mat niihin liittyvien riskien perusteella ja ryhtyi yhdessä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa purkamaan niitä ottaen huomioon niihin liittyvät ensisijaiset painopisteet. Menettely alkoi kantaa hedelmää vuonna 2009, ja sitä jatketaan edelleen: vuonna 2010 on poistettu vielä 7 kaikkein vanhimpiin kuuluvaa varaumaa. Komissio pitää saavutettua edistystä hyvänä. Seuraavat hallinnointikokoukset on tar-
koitus pitää 2010/2011.

⁽¹⁷⁾ Erityiskertomus nro 1/2010.

⁽¹⁸⁾ Yksinkertaistettu ilmoitus ja kotitullausmenettely luovutettaessa tavaraita vapaaseen liikkeeseen. Näissä menettelyissä taloudellinen toimija voi saada tavarat luovutetuksi tekemällä pelkän osittain täytetyn tulli-ilmoituksen tai kirjaamalla tavarain kirjanpitoonsa. Täydellinen yksityiskohtainen tulli-ilmoitus tehdään ja tullit maksetaan tavallisesti seuraavassa kuussa.

⁽¹⁹⁾ Neuvoston asetus (ETY, Euratom) N:o 1553/89 (EYVL L 155, 7.6.1989, s. 9), 3 artikla.

⁽²⁰⁾ http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_cooperation/combating_tax_fraud/reckon_report_sep2009.pdf.

⁽²¹⁾ Päätöksen 2007/436/EY, Euratom, 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti.

Taulukko 2.2 – Alv-varaumat 31.12.2009

Jäsenvaltio	Varaumia jäljellä 31.12.2008	Vuonna 2009 esitetyt varaumat	Vuonna 2009 poistetut varaumat	Varaumia jäljellä 31.12.2009	31.12.2009 tilanteen mu- kaan vanhimmat varau- mat koskivat vuotta
Belgia	8	0	5	3	2000
Bulgaria	0	1	0	1	2007
Tšekki	8	1	0	9	2004
Tanska	0	5	0	5	2004
Saksa	18	1	15	4	2001
Viro	8	0	0	8	2004
Irlanti	16	1	0	17	1998
Kreikka	10	4	3	11	1998
Espanja	3	0	1	2	2001
Ranska	4	6	0	10	1993
Italia	14	2	7	9	1995
Kypros	3	1	1	3	2004
Latvia	2	4	1	5	2004
Liettua	2	12	7	7	2005
Luxemburg	2	1	0	3	2004
Unkari	5	3	4	4	2004
Malta	6	4	0	10	2004
Alankomaat	5	3	1	7	2002
Romania	0	0	0	0	—
Itävalta	11	4	10	5	2002
Puola	3	3	0	6	2004
Portugali	9	1	0	10	1996
Slovenia	0	3	0	3	2004
Slovakia	5	0	2	3	2004
Suomi	8	4	2	10	1995
Ruotsi	9	2	4	7	1995
Yhdistynyt kuningas- kunta	4	1	0	5	1998
Yhteensä	163	67	63	167	

Lähde: Euroopan komissio.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

BKTL:oon perustuvat omat varat*Kansantalouden tilinpidon kokoaminen jäsenvaltioissa*

2.27 Kreikan julkisen talouden alijäämää ja velkaa koskevista tilastoista laaditussa raportissa ⁽²²⁾, jonka komissio esitti Ecofin-neuvostolle, kyseenalaistettiin Kreikan makrotalouden ja kansantalouden tilinpidon tilastojen laatu. Komissio ja neuvosto epäilivät Kreikan tilastokeskuksen valvontajärjestelmien tehokkuutta; Kreikan tilastokeskus tuottaa myös BKTL-tiedot omien varojen laskemista varten.

2.28 Aiemmissa vuosikertomuksissa ⁽²³⁾ tilintarkastustuomioistuimen kanta oli, että kansallisten tilastokeskusten valvontajärjestelmien eroavaisuudet saattoivat heikentää kansantalouden tilinpitojen vertailtavuutta, luotettavuutta ja kattavuutta. Eurostat ei ole saanut vielä päätökseen kansallisten tilastokeskusten valvontajärjestelmiä koskevaa arviointiaan eikä se ole vielä antanut ohjeita kyseisten järjestelmien soveltamiseksi jäsenvaltioissa.

Yleiset ja erityiset varaukset

2.29 Vuosien 2002–2006 BKTL-tietoja koskevia yleisiä varauksia ⁽²⁴⁾ oli EU 15 -jäsenvaltioiden kohdalla voimassa vuoden 2009 lopussa, koska päivitettyjen tai uusien BKT-luetteloiden analysointi oli kesken; EU 10 -jäsenvaltioiden kohdalla yleiset varaukset koskevat BKTL-tietoja vuosilta 2004–2006.

2.30 Vuoden 2009 alussa voimassa oli kymmenen erityistä ⁽²⁵⁾ BKTL-varausta, jotka koskivat kautta 1995–2001. Vuonna 2009 komissio luopui kuudesta Kreikkaa koskevasta varauksesta, eli varauksia oli vuoden päättyessä jäljellä neljä ⁽²⁶⁾.

2.27 Raportissa mainitaan Kreikan julkisen talouden alijäämään ja velkaan liittyvät kysymykset. Julkisen talouden alijäämää ja velkaa koskevan tarkastuksen yhteydessä esiin tulleiden ongelmien potentiaalisten vaikutusten perusteellisen arvioinnin nojalla ei näytä siltä, että ne vaikuttaisivat merkittävästi BKT:n/BKTL:n määrään.

Kreikka on ryhtynyt toteuttamaan toimenpiteitä komission 8. tammikuuta 2010 esittämässä raportissa mainittujen ongelmien ratkaisemiseksi hyväksymällä Kreikan tilastojärjestelmää koskevan uuden lain, jolla muun muassa perustetaan uusi tilastoviranomainen (ELSTAT), jotta voidaan varmistaa tilastotietojen riippumattomuus ja eheys.

2.28 Komissio katsoo, että kansantalouden tilinpitojen luotettavuus riippuu ensisijaisesti käytetyistä tilastollisista tietolähteistä ja menetelmistä, ja sen toimittama BKTL-tietojen validointi perustuukin juuri lähteiden ja menetelmien tarkastamiseen ja parantamiseen. Hyvin suunniteltujen valvonta- ja tarkastusjärjestelmien käyttö voi auttaa jäsenvaltioiden kansallisia tilastolaitoksia tunnistamaan virheiden riskin ja vähentämään sitä. Komissio on jo ottanut huomioon valvontajärjestelmiä koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset siten kuin se on esittänyt vastauksissaan vuoden 2008 vuosikertomuksen 4.24 kohtaan. BKTL-tarkastusten yhteydessä komissio myös keräsi tietoja jäsenvaltioiden käytänteistä erityisesti joulukuussa 2009 järjestämäänsä työpajaa varten. Työpajassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti komissio yksilöi ja kehittää tähän alaan liittyviä arviointimenetelmiä sekä parhaita käytänteitä jäsenvaltioiden käyttöön.

2.30 Komissio jatkaa yhteistyötä niiden kahden jäsenvaltion kanssa, joilla on vielä vuosien 1995–2001 liittyviä BKTL-varauksia (Kreikalla on yksi varaus ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla kolme), jotta varaukset voidaan poistaa.

⁽²²⁾ KOM(2010) 1 lopullinen, 8. tammikuuta 2010 sekä Ecofin-neuvoston 19. tammikuuta 2010 pidetyn kokouksen pöytäkirjat.

⁽²³⁾ Varainhoitovuotta 2004 koskeva vuosikertomus, kohdat 3.47–3.49, varainhoitovuotta 2005 koskeva vuosikertomus, kohdat 4.23–4.25 ja varainhoitovuotta 2008 koskeva vuosikertomus, kohdat 4.23 ja 4.24.

⁽²⁴⁾ Asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 10 artiklan 7 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna, 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. Yleinen varaus koskee kaikkia tietyn jäsenvaltion tietoja.

⁽²⁵⁾ Erityinen varaus koskee BKTL-luettelon eri osatekijöitä.

⁽²⁶⁾ Voimassa olevat varaukset koskevat Kreikkaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja ne liittyvät lähinnä menetelmiin ja tietojen koon-tiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

BKTL-luetteloiden tarkastaminen jäsenvaltioissa

2.31 Vuonna 2009 komissio (Eurostat) teki tarkastuskäynnit 16 jäsenvaltioon tarkastaakseen BKTL-luettelot ⁽²⁷⁾ suoraan. Tarkastukset kuitenkin kattoivat vain hyvin pienen osan BKTL:n osa-alueista kyseisissä jäsenvaltioissa. Kuten Eurostatin ohjeista käy ilmi, yleensä ei oleteta, että tällaisen suoraan tarkastukseen perustuvan lähestymistavan pohjalta tehdään päätelmiä BKTL-arvioiden kaikista osista.

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

2.32 Yhteenveto komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista on esitetty **liitteessä 2.3**. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa kiinnittämään huomiota hiljattain annettuun erityiskertomukseen, jonka aiheena olivat tuontiin sovellettavat yksinkertaistetut tullimenettelyt (kertomuksesta tarkemmat tiedot kohdassa 2.24). Komission on vuoden 2010 toimintakertomuksessaan tarpeen ottaa huomioon kyseisessä kertomuksessa esitetyt päätelmät, komission omien yksinkertaistettuja menettelyjä koskevien tarkastushavaintojen seuranta sekä jäsenvaltioiden valvontastrategia.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

2.33 Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustensa perusteella seuraavat päätelmät:

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

31. joulukuuta 2009 päättyneeltä varainhoitovuodelta virhetaso ei ole olennainen.

2.34 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että valvontajärjestelmillä kyettiin vaikuttavasti varmistamaan tulojen sääntöjenmukaisuus. Se kehottaa kuitenkin kiinnittämään huomiota puutteisiin, jotka vaativat jäljempänä esitettyjä toimenpiteitä, vaikka puutteet eivät olekaan olennaisia järjestelmien vaikuttavuuden kannalta kokonaisuutena katsottuna.

Perinteiset omat varat

2.35 Tilintarkastustuomioistuin tarkastuksissa ilmeni edelleen ongelmia B-kirjanpidon käytössä. Näin ollen tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio pyrkii jatkossakin varmistamaan, että kirjanpitoa käytetään oikein, ja seuraamaan etenkin, että tullimaksut todetaan ja asetetaan käyttöön oikea-aikaisesti (kohta 2.20).

KOMISSION VASTAUKSET

2.31 Komissio täydentää jäsenvaltioiden BKTL-luetteloita koskevan arviointilomakkeen (GIAQ) tarkastamista tekemällä myös suoria tarkastuksia. Komissio katsoo, että valittujen tekijöiden määrä oli suorien tarkastusten tavoitteisiin nähden riittävä BKTL-komitean hyväksymän suoria tarkastuksia koskevien suuntaviivojen mukaisesti.

2.32 Myös komissio on havainnut yksinkertaistettuja menettelyjä ja jäsenvaltioiden valvontastrategioita koskevien tarkastustensa yhteydessä puutteita jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä, ja se aikoo toteuttaa seurantatoimia sekä tilintarkastustuomioistumin että omien havaintojensa pohjalta. Kun seurantatoimet on toteutettu, komissio voi laatia arvionsa kattavammalta pohjalta.

2.35 Komissio jatkaa B-kirjanpidon säännöllistä seurantaa havaitakseen mahdolliset heikkoudet, jotka saattavat vaikuttaa perinteisten omien varojen oikea-aikaiseen määrittämiseen ja käyttöön asettamiseen.

⁽²⁷⁾ 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.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.36 Vuonna 2009 tehdyn tarkastustyön sekä yksinkertaistettujen menettelyjen valvonnan vaikuttavuutta koskevan tarkastuksen yhteydessä havaitsemiensa puutteiden perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät ovat vain osittain vaikuttavia perinteisten omien varojen alalla ja että järjestelmien avulla kyetään varmistamaan vain osittain vaikuttavasti tullimaksujen kirjaaminen täysimääräisesti ja oikein (kohdat 2.23 ja 2.24).

Alv:oon perustuvat omat varat

2.37 Pitkäaikaisia varaumia on edelleen voimassa. Komission olisi edelleen painostettava jäsenvaltioita toimittamaan nopeasti tiedot, joiden avulla se voi poistaa kyseiset varaumat mahdollisimman pian ja tehdä tarvittavat oikaisut jäsenvaltioiden alv-määräytymisperusteisiin (kohta 2.26).

BKTL:oon perustuvat omat varat

2.38 Komissio ei ole vielä laatinut jäsenvaltioiden BKTL:a koskevia arviointiraportteja eikä esittänyt erityisiä varaumia vuodesta 2002 eteenpäin. Niin tehdäkseen sen olisi saatava valmiiksi BKTL-luetteloita koskeva tarkistuksensa jäsenvaltioissa, ottaen huomioon kansallisten tilastokeskusten valvontajärjestelmiä koskeva arviointinsa kansantalouden tilinpitojen kokoamisen osalta (kohdat 2.28 ja 2.31). Komission olisi lisäksi ilmaistava selvästi, miten laajalta alueelta se esittää kantansa jäsenvaltioiden BKTL-tietoja koskevassa arvioinnissaan (kohta 2.31).

2.39 Aiempien huomautusten seuranta on esitetty **liitteessä 2.4.**

KOMISSION VASTAUKSET

2.36 Komissio seuraa näiden puutteiden korjaamista omien tarkastustensa yhteydessä tehtyjen havaintojen yhteydessä.

2.37 Vuonna 2010 on poistettu tähän mennessä seitsemän kaikkien pitkäaikaisimmista varaumista. Seuraavat hallinnointikokoukset on tarkoitus pitää 2010/2011.

2.38 Komissio saattaa päätökseen jäsenvaltioiden BKTL-luetteloiden tarkastuksen ja laatii arviointiraportin vuoden 2010 lopussa tai vuoden 2011 alussa. Komissio katsoo, että sen soveltama lähestymistapa (BKTL-kyselylomakkeiden asiakirjatarkastukset, BKTL-luetteloiden tarkastus GIAQ-lomakkeen avulla sekä täydentävät suorat tarkastukset) soveltuu jäsenvaltioiden BKTL-luetteloiden lopulliseen arviointiin. Valvonta- ja tarkastusjärjestelmät ovat tässä yhteydessä luonteeltaan organisatorisia eivätkä anna erityisiä viitteitä kirjanpidon luotettavuudesta, joka perustuu ensisijaisesti tilastolähteisiin ja käytettyihin menetelmiin. Valvonta- ja tarkastusjärjestelmät voivat toki auttaa vähentämään kansalliseen kirjanpitoon sisältyvien virheiden riskiä.

LIITE 2.1

TULOT: TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET

	2009				2008	2007
	Perinteiset omat varat	Alv/BKTL/Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus	Muut	Yhteensä		
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE						
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	5	43	14	62	60	66
perintämääräyksiä	5	43	14	62	60	66
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET						
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)						
Tapahtumissa ei esiintynyt virheitä	80 % {4}	100 % {43}	86 % {12}	95 % {59}	100 %	100 %
Tapahtumissa esiintyi virheitä	20 % {1}	0 % {0}	14 % {2}	5 % {3}	0 %	0 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS						
Todennäköisin virhetaso:						
< 2 %	X				X	X
2 % – 5 %						
> 5 %						

LIITE 2.2

TULOT: JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Tulotyyppi	Keskeinen sisäinen valvonta (komissio)			Keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt tarkastetuissa jäsenvaltioissa
	Komission tarkastukset jäsenvaltioissa	Komission suorittamat asiakirjatarkastukset ja tulojen hallinnointi	Varausten hallinnointi komissiossa	
Perinteiset omat varat			e.t.	(¹)
ALV				e.t.
BKTL				e.t.

(¹) Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuimissa ottaa huomioon puutteet, jotka havaittiin vuoden 2009 DAS-tarkastuksissa ja joista raportoitiin yksinkertaisesti tullimenettelyjä koskevassa erityiskertomuksessa nro 1/2010 (kohdat 2.23, 2.24 ja 2.36).

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2009	2008	2007

Värikoodien merkitys:

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

LIITE 2.3

TULOT: KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta
Budjettipääosasto	Ei omia varoja koskevia varauksia	e.t.	—	A

(*) Viittaus pääjohtajan antamaan lausumaan: pääjohtaja ilmoittaa lausumassaan saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla saadaan tarvittavat takeet toimien sääntöjenmukaisuudesta.

A: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

B: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat osittain oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

C: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus eivät anna riittävää ja oikeaa arviota varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

TULOT: 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.	Jäljellä olevasta 22,7 miljoonan euron määrästä keskusteltiin edelleen vuoden 2009 lopussa.	Olisi syytä määrittää pikaisesti lopullinen peritävä määrä, jotta asia saadaan lopullisesti päätökseen.	Vuonna 2009 komission oli vielä pyydettävä Saksalta lisäselvityksiä pienestä osasta asianomaisia tapahtumia. Selvitykset saatuaan komissio totesi saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että Saksalta ei ole enää saatavana perinteisiä omia varoja ja korkoja Saksan jo maksamien määrien lisäksi. Asian käsittely on näin ollen saatu päätökseen.
Alv:oon perustuvat omat varat: rikkomismenettelyyn liittyvät viipeet			
Tilintarkastustuomioistuin pani merkille varainhoitovuot- sia 2008 ja 2007 koskevista vuosikertomuksissaan (vuoden 2008 vuosikertomuksen kohta 4.19 ja vuoden 2007 vuosikertomuksen kohta 4.24), että rikkomismenettelyn pitkällä kestolla saattoi olla vaikutusta alv:oon perustuviin omiin varoihin.	Komissio on muuttanut menettelyjään, siten, että päätöksiä voidaan tehdä useammin prosessin nopeuttamiseksi.	Vuonna 2009 havaittiin rikkomismenettelyjen eri vaiheissa viipeitä, joiden seurauksena alv:oon perustuviin omiin varoihin liittyvien oikeiden määrien maksaminen saattaa lykkääntyä. Tilintarkastustuomioistuin pitäytyy kannassaan, jonka mukaan komission olisi lyhennettävä aikaa, joka kuluu rikkomistapausten kirjaamisesta mahdollisia rikkomisia koskevaan rekisteriin siihen hetkeen, kun tapaukset siirretään Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.	Komissio vahvistaa uudelleen, että se on muuttanut menettelyjään siten, että päätöksiä voidaan tehdä useammin prosessin nopeuttamiseksi. Muutosten myönteinen vaikutus on kuitenkin nähtävissä vasta jonkin ajan kuluttua. Varainhoitovuotta 2008 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 4.19 ja varainhoitovuotta 2007 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 4.24 mainituista kaikista kahdeksasta rikkomismenettelystä viisi on saatu tällä välin päätökseen.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
BKTL:oon perustuvat omat varat: tarkistuksiin sovellettava EU:n menettelytapa (mukaan lukien Kreikkaa koskevan tarkistuksen seuranta)			
Varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin esitti 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 komissiolle ja BKTL-komitealle on ilmoitettava ennalta suurista tarkistuksista; b) panee täytäntöön koordinoitua menettelytavan, jota sovelletaan kansantalouden tilinpitotietoihin tehtäviin tarkistuksiin ja johon sisältyy säännöllistä vertailua koskeva vaatimus;	a) Neljä jäsenvaltiota ilmoitti suurista tarkistuksista vuoden 2009 BKT/BKTL-kyselylomakkeissaan ja laaturaporteissaan. Belgia ja Viro eivät lähettäneet yhtään virallista kirjettä ilmoittaakseen kansantalouden tilinpitoa koskevista suurista tarkistuksistaan, vaikka Eurostat oli lähettänyt muistutuksia. Malta ja Latvia lähettivät viralliset kirjeet määräpäivän jälkeen. b) Raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean (CMFB) heinäkuussa 2009 pidetyssä kokouksessa komissio ja Euroopan keskuspankki ehdottivat konkreettista yhteistä kansantalouden tilinpitojen ja maksutasetilastusten menettelytapaa. Raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitea päätti, että jäsenvaltioiden olisi suoritettava arviointi ehdotetun tarkistuksia koskevan EU:n menettelytavan vaikutuksista kansallisiin tilastojen tuottamisprosesseihin.	a) Yhdessäkään näistä neljästä tapauksesta ei noudatettu ohjeita, jotka raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitea oli laatinut suurista tilastollisista tarkistuksista ilmoittamista varten. Eurostatin olisi ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että jäsenvaltiot noudattavat kyseisiä ohjeita. b) Saavutetusta edistyksestä huolimatta komissiossa ja jäsenvaltioissa on edelleen tehtävä työtä sen eteen, että tarkistuksiin sovelletaan Euroopan unionissa yhteistä menettelytapaa.	a) Komissio (Eurostat) muistuttaa jatkuvasti jäsenvaltioita ohjeiden noudattamisesta, erityisesti BKTL-komitean kokouksissa ja kahdenvälisessä yhteydenpidossa. Vaikka niissä vuonna 2009 päätökseen saatetussa tarkistustapauksessa, jotka tilintarkastustuomioistuin mainitsi, asianomaiset jäsenvaltiot antoivat joitakin tietoja etukäteen BKTL-komitean kokouksissa, komissio seuraa ja painottaa jatkossakin sitä, että jäsenvaltiot noudattavat kyseistä menettelyä. b) Komissio työskentelee ja käy jäsenvaltioiden kanssa edelleen keskusteluja sen eteen, että tarkistuksiin sovelletaan EU:ssa yhteistä menettelytapaa, ottaen samalla huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
c) varmistaa, että Kreikan BKTL-luettelon tarkastamiseen perustuvat päätelmät ovat käytettävissä riittävän ajoissa, jotta varainhoitovuotta 2007 koskeville tileille voidaan merkitä oikaistut tiedot. Varainhoitovuotta 2007, 2008 ja 2009 koskevilla vuosikertomuksissaan tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että komissio on edistynyt tomissaan ja että edellä mainittujen suositusten täytäntöönpano edellyttää yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa toteutettavia lisätoimia.	c) Heinäkuussa 2009 komissio poisti kuusi seitsemästä Kreikkaa koskevasta erityisestä varaumasta.	c) Komission (Eurostat) olisi jatkettava työtään vuonna 2010 yhteistyössä Kreikan kanssa, jotta Kreikan BKTL-tietoja koskevien kauden 1995–2001 tietojen tarkistaminen saataisiin päätökseen.	c) Komissio (Eurostat) jatkaa yhteistyötään Kreikan viranomaisten kanssa, jotta jäljellä oleva kauden 1995–2001 koskeva BKT-varaus saataisiin poistettua.
BKTL:oon perustuvat omat varat: laittoman toiminnan arviointi kansantalouden tilinpidossa			
EKT 95 (1):n 1.13 kohdan g alakohdassa ja 3.8 kohdassa vaaditaan, että laitton toiminta, joka täyttää taloustoimen tunnusmerkit, olisi sisällytettävä BKT/BKTL-laskelmaan. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee varainhoitovuotta 2004 koskevassa vuosikertomuksessaan (kohta 3.54, alakohta c), että komissio varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot noudattavat laittomia toimintoja koskevia EKT 95 -vaatimuksia.	BKTL-komitea keskusteli maaliskuussa 2004 laittoman toiminnan arvioinnista kansantalouden tilinpidossa. Ohjeiden laatimisessa on ollut suuria vaikeuksia kyseisellä alalla, ja näin ollen BKTL-komitea suositti, että laittoman toiminnan kattamiseksi ei käytettäisi nimenomaisia mukautuksia, ennen kuin paremmat koontimenetelmät ja lähteet on saatu käyttöön. Huhtikuussa 2008 ja huhtikuussa 2009 BKTL-komitea tutki tietäntyyppisten laittomien toimintojen arviointia. Se perusti tutkimuksensa eräiden jäsenvaltioiden hiljattain tekemiin tutkimuksiin. Komissio (Eurostat) suunnitteli saattavansa päätökseen tarkistuksensa, joka koskee nykyistä laittoman toiminnan arviointia kansantalouden tilinpidossa; lisäksi se suunnitteli ehdottavansa vuonna 2010 jäsenvaltioille ohjeita, joissa se on ottanut huomioon BKTL-komitean esittämät kannat.	Huolimatta siitä, että laittoman toiminnan arviointi kansantalouden tilinpidossa on edistynyt, komission ja jäsenvaltioiden on edelleen tehtävä työtä asian eteen.	BKTL-komitea keskusteli 29. huhtikuuta 2010 pitämässään kokouksessa laittoman toiminnan viimeisestä ryhmästä, jonka se oli yksiköinyt kansantalouden tilinpitoa varten. Keskustelun lisäksi komissio ehdottaa ratkaisuja laittoman toiminnan arviointiin kansantalouden tilinpidossa vuoden 2011 ensimmäisen puoliskon aikana.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
BKTL:oon perustuvat omat varat: välilliset rahoituspalvelut (Financial Intermediation Services Indirectly Measured, FISIM)			
Välilliset rahoituspalvelut (FISIM) muodostavat rahoituslaitosten tuotosta sen osan, joka ei synny kiinteähintaisen palvelujen myynnistä vaan lainoista velotetusta korosta, joka on säästöille maksettavaa korkoa korkeampi. Välillisten rahoituspalveluiden kohdentamisesta EKT 95:ssä säädettiin neuvoston asetuksessa (EY) N:o 448/98 ⁽²⁾, ja se pantiin täytäntöön 1. tammikuuta 2005 alkaen komission asetuksella (EY) N:o 1889/2002 ⁽³⁾. Ensin mainitun asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään, kyseisen asetuksen säännöksistä poiketen, että neuvosto tekee päätöksen FISIMin kohdentamisesta yhteisön talousarvion ja sen omien varojen tarkoituksiin yksimielisesti komission ehdotuksesta. Tilintarkastustuomioistuin suositti varainhoitovuotta 2005 koskevassa vuosikertomuksessaan (kohta 4.30, alakohta e), että komissio esittää ehdotuksen välillisten rahoituspalveluiden sisällyttämisestä omia varoja laskettaessa käytettyyn BKTL:oon.	Toimittaessaan syys-lokakuussa 2008 EKT 95:tä koskevia tietoja kaikki jäsenvaltiot esittivät kansantalouden tilinpitoa koskevat tiedot, joissa välilliset rahoituspalvelut oli kohdennettu (minkä seurauksena jäsenvaltioiden BKTL kasvoi keskimäärin yli yhdellä prosentilla). Toukokuussa 2009 komissio teki ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jonka aiheena oli välillisten rahoituspalvelujen kohdentaminen omien varojen tarkoituksiin käytettävän BKTL:n määrittämiseksi; päätöksen oli määrä tulla takautuvasti voimaan 1. tammikuuta 2005 alkaen. Neuvoston omia varoja koskeva työryhmä keskusteli kyseisestä komission ehdotuksesta ja ilmaisi olevansa huolestunut välillisten rahoituspalvelujen laskentamenetelmistä sekä ehdotuksen voimaantulon ajoituksesta ja ehdotuksen takautuvasta luonteesta. Lokakuussa 2009 puheenjohtajavaltio teki tarkistetun esityksen, jossa ehdotettiin, että neuvoston päätös tulee voimaan 1. tammikuuta 2010. Maaliskuussa 2010 hyväksyttiin neuvoston päätös 2010/196/EU, Euratom ⁽⁴⁾.	Tilintarkastustuomioistuin seuraa tulevissa tarkastuksissaan välillisten rahoituspalveluiden kohdentamista omien varojen laskemisessa käytettyyn BKTL:oon.	
⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 2223/96, sellaisena kuin se on muutettuna (EYVL L 310, 30.11.1996, s. 1). ⁽²⁾ EYVL L 58, 27.2.1998, s. 1. ⁽³⁾ EYVL L 286, 24.10.2002, s. 11. ⁽⁴⁾ EUVL L 87, 7.4.2010, s. 31.			

KOLMAS LUKU

Maatalous ja luonnonvarat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	3.1–3.17
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	3.3–3.16
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	3.17
Toimien sääntöjenmukaisuus	3.18–3.26
Maatalous ja maaseudun kehittäminen	3.20–3.23
Ympäristöasiat, meri- ja kalastusasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat	3.24–3.26
Järjestelmien vaikuttavuus	3.27–3.64
Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohko	3.27–3.61
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät järjestelmät	3.27–3.49
Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät	3.50–3.61
Ympäristöasioiden, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintalohkot	3.62–3.64
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	3.65–3.69
Päätelmät ja suositukset	3.70–3.77

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

3.1 Tässä luvussa esitetään maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohekoryhmää koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Ryhmä koostuu seuraavista toimintalohekoista: 05 – maatalous ja maaseudun kehittäminen, 07 – ympäristöasiat, 11 – meri- ja kalastusasiat ja 17 – terveys- ja kuluttaja-asiat. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2009 menoista esitetään taulukossa **taulukossa 3.1**.

Taulukko 3.1 – Maatalous ja luonnonvarat – Keskeiset tiedot

(miljoonaa euroa)

Talous- arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut 2009	Hallinnointitapa
5	Maatalous ja maaseudun kehittäminen	Hallintomenot	128	Suora keskitetty
		Maatalousmarkkinoiden interventiot	7 006	Yhteinen
		Suorat tuet	39 114	Yhteinen
		Maaseudun kehittäminen	8 738	Yhteinen
		Liittymistä valmistelevat toimenpiteet	254	Hajautettu
		Muut	– 31	Yhteinen
		55 209		
7	Ympäristöasiat	Hallintomenot	87	Suora keskitetty
		Toimintamenot	269	Suora keskitetty / Välillinen keskitetty
		356		
11	Meri- ja kalastusasiat	Hallintomenot	39	Suora keskitetty
		Toimintamenot	553	Keskitetty / Yhteinen
		592		
17	Terveys- ja kuluttaja- asiat	Hallintomenot	111	Suora keskitetty
		Toimintamenot	416	Suora keskitetty / Välillinen keskitetty
		526		
		Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾	366	
		Toimintamenot yhteensä (menot koostuvat):	56 318	
		– ennakkomaksuista	518	
		– väli-/loppumaksuista	55 800	
		Varainhoitovuoden maksut yhteensä	56 684	
		Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä	62 165	

(¹) Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksännessä luvussa.

Lähde: Varainhoitovuotta 2009 koskeva tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.2 Perussopimuksen 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 ja välillisesti komissiossa; tästä muodostaa poikkeuksen Euroopan kalatalousrahasto, jota hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa monivuotisinä ohjelmina.

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet**Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohko**

3.3 Perussopimuksen mukaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteena ⁽¹⁾ on lisätä maatalouden tuottavuutta ja näin ollen taata maatalousväestölle kohtuullinen elintaso, vakauttaa markkinat, varmistaa tarvikkeiden saatavuus ja taata kohtuulliset kuluttajahinnat.

3.4 Yhteisen maatalouspolitiikan menoja rahoitetaan EU:n talousarviosta lähinnä kahden rahaston kautta ⁽²⁾. Suorat tuet ja markkinatoimenpiteet ⁽³⁾ rahoitetaan kokonaisuudessaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (jäljempänä 'maataloustukirahasto'), kuten seuraavassa kohdassa selitetään. Maaseudun kehittämistä koskevat ohjelmat rahoitetaan osittain Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (jäljempänä 'maaseuturahasto'); rahoituksen taso vaihtelee.

⁽¹⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 39 artikla.

⁽²⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1290/2005, annettu 21 päivänä kesäkuuta 2005, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1).

⁽³⁾ Lukuun ottamatta tiettyjä yhteisrahoitettuja toimenpiteitä, kuten menekinedistämistoimenpiteet ja kouluhedelmäjärjestelmä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.5 Maataloustukirahastosta rahoitetaan ennen kaikkea seuraavat toimenpiteet:

- ”Tilatukijärjestelmänä” tunnettu suoran tuen järjestelmä otettiin käyttöön, jotta viljelijöille suoritettavat maksut eivät riippuisi tuotannosta (”tuotannosta riippumaton tuki”). Saadakseen tilatukea viljelijöiden on ensin saatava ”tukioikeuksia” ⁽⁴⁾. Jokainen tukioikeus, yhdessä viljelijän ilmoittaman tukikelpoisen viljelymaahehtaarin kanssa, oikeuttaa tilatuen saamiseen ainakin vuoteen 2013 ⁽⁵⁾ saakka. Tilatuen merkitys on kasvanut ja vuonna 2009 sen menojen määrä oli 28 806 miljoonaa euroa.
- ”Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmänä” tunnettu suoran tuen järjestelmä perustuu tukikelpoisesta viljelymaasta maksettavaan yhdenmukaiseen hehtaarikohtaiseen maksuun. Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää sovelletaan parhaillaan kymmenessä uudessa jäsenvaltiossa ⁽⁶⁾. Vuonna 2009 siihen liittyvien menojen määrä oli 3 723 miljoonaa euroa.
- Muiden suorien tukijärjestelmien (tuotantoon sidotut tuet) tarkoituksena on pitää tuotannossa alat, jotka muutoin olisivat vaarassa joutua pois tuotannosta. Yleisesti ottaen kyseessä olevat määrät pienenevät sitä mukaa kuin tuki ei enää riipu tuotannosta ja muita tukijärjestelmiä sisällytetään tilatukijärjestelmään. Menojen määrä oli 6 585 miljoonaa euroa.
- Maatalousmarkkinoiden interventiot: keskeisiä toimenpiteitä ovat interventio, varastointi ja vientituet sekä muut toimenpiteet, kuten erityistuki viiniä, hedelmiä ja vihanneksia sekä elintarvikkeita koskeville ohjelmille (yhteensä 3 988 miljoonaa euroa) ja sokerialan rakenneuudistusrahasto (3 018 miljoonaa euroa).

KOMISSION VASTAUKSET

3.5.

- Sokerialan rakenneuudistusrahastosta suoritettavat maksut rahoitettiin kiintiöjärjestelmään kuuluvien tuottajien maksuilla, jotka ovat maataloustukirahastoon sidottuja tuloja.

⁽⁴⁾ Kansalliset viranomaiset laskivat kunkin viljelijän tukioikeuksien määrän ja arvon käyttäen yhtä EU:n lainsäädännössä vahvistetuista malleista. Perusvaihtoehdossa viljelijälle myönnetään tukioikeuksia aiempien lukujen pohjalta eli viitekaudella 2000–2002 saadun tuen ja viljellyn alan keskiarvon perusteella. Alueellisessa mallissa alueen kaikilla tukioikeuksilla on sama kiinteämääräinen arvo ja viljelijälle myönnetään tukioikeus jokaista ensimmäisenä soveltamisvuonna ilmoitettua tukikelpoista hehtaaria kohden. Yhdistelmämallissa yhdistetään perusvaihtoehto ja kiinteämääräinen tuki, ja jos on kyse dynamisesta mallista, perusvaihtoehdon osuus pienenee joka vuosi, kunnes järjestelmästä tulee pääasiallisesti kiinteämääräinen järjestelmä.

⁽⁵⁾ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, 31.1.2009, s. 16) 137 artiklan mukaisesti viljelijöille ennen 1 päivää tammikuuta 2009 jaettuja tukioikeuksia pidetään laillisina ja sääntöjenmukaisina 1 päivästä tammikuuta 2010 paitsi tapauksissa, joissa tukioikeudet on jaettu viljelijöille sellaisten hakemusten perusteella, joissa on asiavirheitä, lukuun ottamatta tapauksia, joissa viljelijä ei kohtuudella ole voinut todeta virhettä.

⁽⁶⁾ Bulgaria, Kypros, Latvia, Liettua, Puola, Romania, Slovakia, Tšekin tasavalta, Unkari ja Viro.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.6 Maaseudun kehittämisen menot osarahoitetaan maaseuturahastosta. Menot kattavat useita eri toimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi maatalouden ympäristötukijärjestelmät, epäsuotuisien alueiden viljelijöille maksettavat luonnonhaittakorvaukset, maatilojen investoinnit sekä maaseudun infrastruktuurit (8 992 miljoonaa euroa) ⁽⁷⁾. Vuonna 2009 ns. yhteisen maatalouspolitiikan tilanteen tarkastelun ⁽⁸⁾ ja Euroopan talouden elvytys-suunnitelman ⁽⁹⁾ yhteydessä lisärahoitusta kanavoitiin maaseudun kehittämisen kautta. Näin rahoitettiin painopistealueita, kuten internetlaajakaistainfrastruktuuria, ilmastomuutosta, uusiutuvia energioita, vesienhoitoa, luonnon monimuotoisuutta ja maitoalan rakenneuudistukseen liittyviä toimenpiteitä. Edellä mainituista toimenpiteistä ei kuitenkaan vuonna 2009 aiheutunut menoja.

3.7 Kaikissa neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 ⁽¹⁰⁾ kattamien maataloustukirahaston suoran tuen järjestelmissä ja tietyissä maaseuturahaston tukijärjestelmissä EU-tuen edunsaajien on täytettävä ”täydentäviä ehtoja” koskevat vaatimukset. Kyseiset vaatimukset liittyvät ympäristönsuojeluun, kansanterveyteen, eläinten ja kasvien terveyteen, eläinten hyvinvointiin (lakisääteiset hoitovaatimukset) ja maan säilyttämiseen maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa (hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus) ⁽¹¹⁾. EU:n lainsäädännössä säädetään, että jos huomataan, että kyseisiä vaatimuksia ei ole noudatettu, tuen vähentämistä tai sen ulkopuolelle jättämistä ⁽¹²⁾ sovelletaan suorien tukien kokonaismäärään sinä kalenterivuonna tehtyjen hakemusten perusteella, jona havainto tehtiin. Tilintarkastustuomioistuimen testaamiin viljelijöille suoritettuihin maksuihin liittyi vain vähäinen määrä täydentäviä ehtoja koskevia vaatimuksia (ks. kohta 3.17, kolmas luetelma-kohta). Havaitut rikkomukset luokitellaan virheiksi, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti, ja niin ollen niitä ei oteta huomioon virhetasoa koskevassa laskelmassa.

KOMISSION VASTAUKSET

3.6 Jäsenvaltiot alkoivat jo vuonna 2009 noudattaa YMP:n kokonaisarvioinnin (Health Check) yhteydessä ja Euroopan talouden elvytysuunnitelmassa määriteltyjä uusia toimintalinjoja, mutta ilmoittivat komissiolle menonsa ainoastaan vuoden 2009 jälkeiseltä ajalta, koska ennen sitä ohjelmamuutoksia ei ollut vielä hyväksytty.

Kyseiset 8 992 miljoonaa euroa liittyvät maksumäärärahoihin talousarvioluvuissa 0504 ja 0505, joihin sisältyvät

- operatiivinen tekninen apu,
- perintöainekseen liittyvät toimenpiteet,
- entisistä EMOTR:n takuuosaston ohjelmista (EU-15) takaisinperityt määrät,
- liittymistä valmistelevat välineet (SAPARD), jotka eivät kuulu maaseuturahastoon vaan jotka on erotettu omaksi budjettikohdakseen ja jotka kuuluvat myös rahoituskehyksessä toiseen otsakkeeseen.

⁽⁷⁾ Määrä pitää sisällään edellistä ohjelmakautta ja liittymistä valmistelevia välineitä koskevia menoja.

⁽⁸⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 74/2009 (EUVL L 30, 31.1.2009, s. 100).

⁽⁹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 473/2009 (EUVL L 144, 9.6.2009, s. 3).

⁽¹⁰⁾ EUVL L 270, 21.10.2003, s. 1.

⁽¹¹⁾ Asetuksen (EY) N:o 1782/2003 liitteessä IV tarkoitettuja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa. Kyseisen asetuksen liitteessä III tarkoitettujen lakisääteisten hoitovaatimusten ovat kuitenkin pakollisia ainoastaan EU-15-maissa. EU-10-maissa lakisääteiset hoitovaatimukset otetaan vaiheittain käyttöön vuosina 2009–2013 ja EU-2-maissa vuosina 2012–2014.

⁽¹²⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 796/2004 (EUVL L 141, 30.4.2004, s. 18) 66 ja 67 artiklan mukaisesti laiminlyöntitapauksessa vähennysten taso voi noudattamatta jätettyjen lakisääteisten hoitovaatimusten tai hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten kohdalla vaihdella 1–5 prosentin välillä ja voi johtaa siihen, että tuki evätään kokonaan, jos noudattamatta jättäminen on ollut tahallista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.8 EU:n pinta-alatukeen ovat oikeutettuja ainoastaan viljelijät. Määritelmän mukaan viljelijä on maataloustoimintaa harjoittava henkilö. 'Maataloustoiminnalla' tarkoitetaan maataloustuotteiden tuotantoa, kasvatusta tai viljelyä, sadonkorjuuta, lypsämistä ja tuotantoeläinten kasvatusta ja pitoa tai maan säilyttämistä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa ⁽¹³⁾. Asianomaisissa EU-säännöissä määrätään, että jos hakija ei harjoita mitään muuta maataloustoimintaa, hänen on ainakin säilytettävä maa maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa ollakseen oikeutettu tukeen.

3.9 Molempien rahastojen kattamat menot kanavoidaan noin 80 kansallisen tai alueellisen maksajaviraston kautta. Maksajavirastojen on oltava komission vahvistamien kriteerien perusteella hyväksytyjä, jotta ne voisivat pyytää, että menot maksetaan EU:n talousarviosta. Maksajavirastot suorittavat maksut edunsaajille. Sitä ennen niiden on hankittava joko suoraan tai valtuutettujen elinten kautta vahvistus siitä, että tukihakemukset oikeuttavat tukeen. Riippumattomat tarkastuselimet (todentamisviranomaiset) tarkastavat maksajavirastojen tilit ja maksut ja raportoivat niistä komissiolle kyseistä varainhoitovuotta seuraavan vuoden helmikuussa.

Ympäristöasioiden, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintalohtot

3.10 Unionin ympäristöpolitiikalla olisi myötävaikutettava ympäristön laadun suojeluun ja parantamiseen, ihmisten terveyden suojeluun ja luonnonvarojen järkevään käyttöön, myös kansainvälisellä tasolla. Tärkein rahoitusväline on ympäristöalan rahoitusväline (LIFE) ⁽¹⁴⁾, joka kattaa EU:n osuuden jäsenvaltioissa toteutettavissa hankkeissa, jotka koskevat luontoa ja monimuotoisuutta sekä ympäristöpolitiikkaa, hallintotapaa, tiedonvälitystä ja viestintää.

3.11 Euroopan kalatalousrahasto ⁽¹⁵⁾ on meri- ja kalastusasioiden toimintalohtkon pääasiallinen väline. Yhteisellä kalastuspolitiikalla pyritään saavuttamaan samat tavoitteet kuin yhteisellä maatalouspolitiikalla (ks. kohta 3.3).

3.12 Terveys- ja kuluttaja-asioiden alalla EU edesauttaa yhtäältä ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden suojaamista ja toisaalta kuluttajien hyvinvointia.

KOMISSIION VASTAUKSET

3.9 *Komission asetuksen (EY) N:o 885/2006 5 artiklassa edellytetään, että tilien lisäksi todentamisviranomaiset tarkastavat ja todentavat vuosittain maksajavirastojen sisäisen valvonnan menettelyt.*

⁽¹³⁾ Ks. asetuksen (EY) N:o 1782/2003 1 artikla ja 2 artiklan a ja c alakohda.

⁽¹⁴⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 614/2007 (EUVL L 149, 9.6.2007, s. 1).

⁽¹⁵⁾ Uudella ohjelmakaudella (2007–2013) kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR) on korvattu Euroopan kalatalousrahastolla – neuvoston asetus (EY) N:o 1198/2006 (EUVL L 223, 15.8.2006, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ennakkomaksut ja väli-/loppumaksut

3.13 Maataloustukirahaston kohdalla menoissa on pääasiassa kyse jäsenvaltioiden viljelijöille ja muille edunsaajille maksamien tukien korvaamisesta.

3.14 Maaseuturahaston ja Euroopan kalatalousrahaston kohdalla maksettiin komission hyväksyttyä ohjelmat ennakkomaksu, jonka osuus kullekin ohjelmalle kuuluvasta EU:n rahoitusosuudesta oli seitsemän prosenttia ⁽¹⁶⁾. Vuonna 2009 maaseuturahaston suorittamat maksut olivat yksinomaan välimaksuja; Euroopan kalatalousrahaston kohdalla joukossa oli myös ennakkomaksuja.

3.15 Terveys- ja kuluttaja-asioita koskevien maksujen joukossa ei ollut ennakkomaksuja, sillä korvaukset suoritetaan jäsenvaltioille niiden ilmoittamien kulujen perusteella. Ympäristöasioiden alalla tarkoituksena on avustussopimuksen mukaisesti maksaa LIFE-hankkeelle ennakkomaksu, joka vastaa 40:tä prosenttia EU:n rahoitusosuudesta.

Talousarvion toteuttaminen

3.16 Maaseuturahaston kohdalla talousarviomäärärahoja peruuntui vuoden 2009 ⁽¹⁷⁾ lopussa 1 650 miljoonaa euroa pääasiassa siitä syystä, että jäsenvaltioiden menokehitys hidastui. Tämä johtui vaikeuksista saada kansallista osarahoitusta. Romaniassa ja Bulgariassa syynä oli se, että niillä ei ollut kokemusta maaseudun kehittämistä koskevien ohjelmien täytäntöönpanosta ⁽¹⁸⁾.

3.16 Se, että maaseuturahaston talousarviomäärärahoja peruuntui vuoden 2009 lopussa 1 650 miljoonaa euroa, johtui osittain myös siitä, että useissa tapauksissa ohjelmien hyväksyminen viivästyi. Myös määrärahojen uudelleen kohdentaminen YMP:n kokonaisarviointiin yhteydessä ja Euroopan talouden elvytys suunnitelman huomioon ottamiseksi on saattanut jonkin verran viivästyttää uusien hankkeiden käynnistämistä jäsenvaltioissa, ennen kuin tarkistetut maaseudun kehittämishjelmat hyväksyttiin.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

3.17 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteen 1.1 osassa 2**. Maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkor ryhmää koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

— Tarkastuksen yhteydessä testattiin 241 maksun otos.

⁽¹⁶⁾ Euroopan kalatalousrahaston kohdalla maksettiin pyynnöstä toinen seitsemän prosentin ennakkomaksu neuvoston asetuksen (EY) N:o 744/2008 (EUVL L 202, 31.7.2008, s. 1) mukaisesti.

⁽¹⁷⁾ Lisätalousarvio nro 10, jonka Euroopan parlamentti hyväksyi 16. joulukuuta 2009.

⁽¹⁸⁾ Budjettikohta 05 04 05 01: vuonna 2009 maksujen kokonaismäärä oli 8 209,4 miljoonaa euroa. Alustavassa talousarviossa maksumäärärahoja oli käytettävissä 9 135,3 miljoonaa euroa ja vuodelta 2008 oli siirretty vielä 774,9 miljoonaa euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- Valvontajärjestelmien arviointi kattoi *maataloustukirahaston* osalta poimitut maksajavirastot neljässä yhtenäistä pinta-alatuen järjestelmää käyttävässä jäsenvaltiossa – Kyproksella, Latviassa, Liettuaissa ja Slovakiassa – ja neljässä tilatukijärjestelmää käyttävässä jäsenvaltiossa – Maltalla, Kreikassa, Italiassa (Emilia-Romagna) ja Espanjassa (Baskimaa). Maltan tapauksessa tarkastus kattoi myös tukioikeuksien myöntämisen tilatukijärjestelmän vuonna 2007 tapahtuneen käyttöönoton jälkeen. *Maaseudun kehittämiseen* liittyvien menojen osalta tilintarkastustuomioistuin testasi valvontajärjestelmät Itävallassa, Saksassa (Baijeri), Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Englanti), Kreikassa, Tšekin tasavallassa, Romaniassa, Bulgariassa ja Ranskassa. *Terveys- ja kuluttaja-asioiden* osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti valvontajärjestelmät, jotka liittyivät eläintautien hävittämistä ja seuranta koskeviin ohjelmiin.
- Täydentävien ehtojen kohdalla tilintarkastustuomioistuin rajasi pinta-alatukimaksuja tarkastaessaan testattavan alueen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin (vähimmäiskasvipeite, haitallisen kasvillisuuden leviäminen), josta todentavaa aineistoa voidaan saada ja päätelmät voidaan tehdä tarkastuskäynnin aikana. Maaseuturahaston maksujen kohdalla testattiin tietyt lakisääteiset hoitovaatimukset (pohjaveden suojelu ja maaperän suojelu saastumiselta, eläinten merkitseminen ja eläinten hyvinvointi). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin analysoi yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevien tarkastusten yhteydessä toisaalta hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta koskevien standardien soveltamista kansallisella tasolla ja toisaalta jäsenvaltioiden käyttöönottamat valvontajärjestelmät.
- Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi komission tekemien tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätösten perustaa tarkastamalla 60 todentamisviranomaisten antamaa todistusta ja kertomusta, jotka liittyivät 54 maksajavirastoon ⁽¹⁹⁾.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

3.18 Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 3.1**. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tulosten perusteella, että maatalouden ja luonnonvarojen kohdalla todennäköisin virhetaso on 2–5 prosenttia.

3.18 Komissio katsoo, että viime vuosina 2 prosentin tuntumassa pysytellyt virhetaso vahvistaa arvion edellisten vuosien myönteisestä yleiskehityksestä.

EU:n talousarvioon kohdistuva riski katetaan sääntöjenmukaisuutta koskevilla tarkastuksilla asianmukaisesti.

⁽¹⁹⁾ Tarkastuslausumaa varten poimitussa otoksessa oli maataloustukirahaston osalta 56 maksajavirastoa ja maaseuturahaston osalta seitsemän. Kolmen maksajaviraston (kaksi/maataloustukirahasto ja yksi/maaseuturahasto) kohdalla todentamisviranomaiset eivät toimittaneet kertomusta eivätkä todistusta ajoissa ja näin ollen tarkastusta ei toimitettu. Samasta syystä komissio jätti näiden kolmen maksajaviraston tilit tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen ulkopuolelle.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.19 Vuodelta 2009 tarkastetuista 241 tapahtumasta virheitä esiintyi 66 tapahtumassa (27 prosentissa) ⁽²⁰⁾. Näistä tapahtumista 42 tapahtumassa (64 prosentissa) ⁽²¹⁾ esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Kyseiset virheet koskivat etenkin tukikelpoisuutta ja oikeellisuutta. Havaituista virhetyypeistä esitetään jäljempänä esimerkkitapauksia.

Maatalous ja maaseudun kehittäminen

3.20 Otokseen poimittiin 148 maataloustukirahaston tapahtumaa, joista virheitä esiintyi 35 tapahtumassa (24 prosentissa) ⁽²²⁾. Näistä tapahtumista 24 tapahtumassa (69 prosentissa) esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Maaseudun kehittämisen menojen tapauksessa otokseen poimituissa 80 tapahtumassa virheitä esiintyi 25 tapahtumassa (31 prosentissa). Näistä tapahtumista 16 tapahtumassa (64 prosentissa) esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä.

3.21 Esimerkkejä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista tukikelpoisuutta koskevista virheistä:

3.20 Komissio huomauttaa, että useimmilla näistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä on suhteellisen pieni taloudellinen merkitys, ja ne koskevat pääasiallisesti tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa lohkojen uudelleenmittauksessa todettuja vähäisiä poikkeamia (ks. 3.22 kohta). Kyseinen jäsenvaltio oli itse havainnut monet näistä virheistä jo ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta.

3.21

⁽²⁰⁾ Vuonna 2008 vastaava luku oli 66 (32 prosenttia).

⁽²¹⁾ Vuonna 2008 vastaava luku oli 45 (68 prosenttia).

⁽²²⁾ Yksi otokseen poimittu tapahtuma kuului komission asetuksen (EY) N:o 885/2006 (EUVL L 171, 23.6.2006, s. 90) 11 artiklassa tarkoitetun sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevan menettelyn piiriin ja siksi lopullista arviointia ei tarkastusta toimitettaessa ollut mahdollista tehdä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkkejä: maataloustukirahasto

Yhtenäiseen pinta-alatukeen liittyvä maksu suoritettiin edunsaajalle ilman minkäänlaisia todisteita siitä, että tämä olisi harjoittanut maataloustoimintaa: edunsaaja oli kunnan omistama osakeyhtiö, joka haki yhtenäistä pinta-alatukea yli 530 hehtaarin niittyjä ja laidunlohkoja varten. Tarkastajille ei voitu antaa minkäänlaista näyttöä siitä, että yhtiö olisi ollut oikeutettu tukeen harjoittamansa maataloustoiminnan vuoksi. Maataloustoiminnalla tarkoitetaan maataloustuotteiden tuotantoa tai viljelyä, eläinten kasvatusta tai tuotantoeläinten pitoa tai maan pitämistä maatalouden kannalta hyvässä kunnossa. Niin ollen tuen (30 000 euroa) maksaminen ei ollut perusteltua. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseinen tapaus on jälleen yksi esimerkki ongelmasta, jonka tilintarkastustuomioistuin oli jo pannut merkille vuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessa ⁽²³⁾.

Tilantukijärjestelmään liittyvä maksu suoritettiin edunsaajalle, joka oli ilmoittanut väärin alan vuokrattua huonoa laidunmaata. Kyseinen ala oli julkista maata, jonka osalta eräs toinen viljelijä (vuokranantaja) ilmoitti, että kunta oli myöntänyt hänelle laiduntamisoikeudet. Edunsaaja oli eläkkeellä oleva viljelijä, joka oli luopunut alkuperäisestä tilastaan, mutta pitänyt itsellään osan tukioikeuksistaan. Edunsaaja teki vuokranantajan kanssa seuraavat kaksi sopimusta, jotta asetuksen vaatimukset täyttyisivät näennäisesti:

- vuokrasopimus, joka koski 57:ää hehtaaria edellä mainitusta laidunmaasta,
- vastasopimus, jonka mukaan laiduntamisoikeudet luovutetaan takaisin vuokranantajalle.

Kunta ei kuitenkaan ollut myöntänyt lohkon laiduntamisoikeuksia vuokranantajalle. Laiduntamisoikeuksien vuokraaminen edelleen (kokonaan tai osittain) on joka tapauksessa kunnan säännöissä selkeästi kielletty.

Täten kyseinen ala ei ollut vuokranantajan eikä myöskään edunsaajan käytössä. Tästä seurasi, että EU-lainsäädäntöä ⁽²⁴⁾ ei noudatettu.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jälkimmäisessä tapauksessa rikotaan selkeästi asetuksen 29 artiklan säännöksiä, joiden mukaan "tukea ei makseta edunsaajille, joiden osalta on osoitettu, että he ovat keinotekoisesti luoneet kyseisten tukien saamiseen vaaditut edellytykset".

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkkejä: maataloustukirahasto

Luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöillä, jotka harjoittavat maataloustoimintaa tai säilyttävät maan hyvässä viljelykunnossa, on oikeus yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmästä maksettavaan tukeen ⁽¹⁾. Tuen saaminen ei enää edellytä määrättyä maataloustoimintaa. Riittää, että viljelijä noudattaa hyvään viljelykuntoon liittyviä vaatimuksia.

Tässä tapauksessa ei ole kyse asiaa koskevien EU:n sääntöjen noudattamisesta vaan EU:n lainsäätäjän YMP:n kokonaisarviointiin yhteydessä tekemästä poliittisesta ratkaisusta antaa jäsenvaltioiden itse päättää, myöntävätkö ne suoria tukia sellaisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, joiden pääliiketoimintaan ei kuulu maataloustoiminnan harjoittaminen tai joiden maataloustoiminta on vain vähäinen osa koko taloudellisesta toiminnasta. Tämän kysymyksen tarkastelua jatketaan vuoden 2013 jälkeisessä yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksessa.

Maksutiedoston tietojen mukaan kansalliset viranomaiset kävivät tarkastamassa ilmoitetun maa-alueen sekä joitakin tilintarkastustuomioistuinten tarkastamia laidunlohkoja syyskuussa 2008 ja määrittivät tuen ainoastaan pinta-alalle, jonka havaittiin olevan hyvässä viljelykunnossa. Komission toukokuussa 2010 tekemä tarkastus paikalla vahvisti, että alue, jolle tukea maksettiin, on pidetty hyvässä viljelykunnossa.

⁽²³⁾ Vuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessaan (kohta 5.17) tilintarkastustuomioistuin raportoi yhtenäisen pinta-alatuen maksuista edunsaajille, joilla ei ollut oikeutta tukeen ja jotka eivät vastanneet määritelmää viljelijästä, sillä he eivät harjoittaneet minkäänlaista maataloustoimintaa. Tämä esitettiin esimerkkinä tapauksesta, jossa kunnille suoritettiin yhtenäisen pinta-alan tuen maksuja yhteiskäytössä olevasta nurmilaitumesta, jota paikalliset viljelijät käyttivät eläinten laiduntamiseen.

⁽²⁴⁾ Asetus (EY) N:o 1782/2003, 44 artiklan 1 ja 3 kohta.

⁽¹⁾ Ks. komission vastaus tilintarkastustuomioistuinten vuoden 2008 vuosikertomuksen 5.17 kohtaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.22 Suurin osa kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä liittyi *oikeellisuuteen* (87 prosenttia maataloustukirahaston osalta ja 81 prosenttia maaseudun kehittämisen osalta). Lisäksi suurimmassa osassa oikeellisuuteen liittyvistä virheistä kyse oli siitä, että tukikelpoinen maa oli ilmoitettu liian suurena. Seuraavassa laatikossa esitetään lisää esimerkkejä tilintarkastustuomioistuinten havaitsemista oikeellisuuteen liittyvistä virheistä:

Esimerkkejä: maataloustukirahasto

Yhdessä jäsenvaltiossa tarkastetuista 12 tapahtumasta kahdessa maksut oli laskettu tietokantaan kirjattujen virheellisten tukioikeuksien perusteella, minkä vuoksi kummassakin tapauksessa maksettiin noin 20 prosenttia liikaa.

Eräässä toisessa jäsenvaltiossa tilatukijärjestelmään liittyvä maksu oli laskettu viljelijän tukioikeuksien keskiarvon mukaan eikä EU:n lainsäädännön mukaisesti viljelijän hakemuksessaan ilmoittamien tukioikeuksien keskiarvon mukaan, minkä vuoksi viljelijälle maksettiin noin 20 prosenttia liian vähän.

3.23 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi niiden virheiden osalta, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti, että esimerkiksi **maataloustukirahaston** osalta lohkoja ei ollut yksilöity hakemuksessa selkeästi, maksut tehtiin lakisääteisen määräajan jälkeen eikä niissä täsmennetty päivämäärää, jolloin hakijoilla on oltava yksinoikeus ilmoitetun lohkon käyttöön. **Maaseuturahaston** osalta tilintarkastustuomioistuin pani merkille tapauksen, jossa tiettyjä luonnonmukaiseen viljelyyn tarkoitettua tukea koskevia ehtoja ei ollut noudatettu täysimääräisesti.

Ympäristöasiat, meri- ja kalastusasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat

3.24 Otos sisälsi 13 ympäristöasioiden, meri- ja kalastusasioiden sekä terveyden ja kuluttaja-asioiden alan tapahtumaa, joissa virheitä esiintyi kuudessa tapahtumassa (46 prosentissa). Näistä tapahtumista kahdessa tapahtumassa (33 prosentissa) esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä.

3.25 Kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa hankkeet oli saatettu päätökseen tukikelpoisuuskauden ulkopuolella.

KOMISSION VASTAUKSET

3.22

Esimerkkejä: maataloustukirahasto

Kansalliset viranomaiset olivat kummassakin tapauksessa havainneet jo ennen tilintarkastustuomioistuinta, että maksut oli laskettu virheellisten tukioikeuksien perusteella ja että liikaa maksetut määrät olisi perittävä takaisin.

Komissio pitää valitettavana, että liian pieninä suoritettut maksut, joista ei aiheudu tappiota EU:n talousarviolle, ekstrapoloidaan kokonaismenoihin, jolloin yleinen virhetaso nousee. Lisäksi tästä syntyy virheellinen vaikutelma, että virhetaso osoittaa aiheettomasti suoritettujen maksujen määrää.

3.23 Komissio tarkastaa järjestelmällisesti, onko suorien tukien maksumääräaikoja noudatettu, ja tekee tarvittaessa rahoitusoikeuksia. Muut tilintarkastustuomioistuinten mainitsemat virheet ovat ainoastaan muodollisia eikä niillä ole taloudellista vaikutusta.

3.24 Päättyessään kyseisille jäsenvaltioille suoritettavista maksuista yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti komissio ei tiennyt tilintarkastustuomioistuinten havaitsemista, lopullisen tuensaajan tasolla syntyneistä virheistä. Estääkseen tällaisten virheiden syntymisen komissio on kuitenkin ottanut käyttöön valvontajärjestelmän ja suorittaa tarkastuksia varmistuakseen siitä, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti.

Yhden meri- ja kalastusasioiden alan tapahtuman osalta komissio määrittä välimaksun soveltamalla asianmukaisesti neuvoston asetuksen (EY) N:o 1198/2006 76 artiklassa esitettyjä välimaksujen laskemista koskevia sääntöjä, jotka estävät komissiota soveltamasta mitään muuta laskentamenetelmää.

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

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki:

Kansalliset viranomaiset korvasivat menoja, jotka olivat aiheutuneet yhdeksän kuukauden kuluttua kalastusaluksen rakentamiselle asetetun määräajan jälkeen. Lainsäädännön mukaan kyseinen meno ei ole tukikelpoinen, koska tällainen määräaika voidaan hanketta toteutettaessa sivuuttaa ainoastaan ylivoimaisen esteen vuoksi.

3.26 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti.

Esimerkkejä:

Kalatalouden ohjauksen rahoitusväline: lopullinen edunsaaja ilmoitti muun muassa omaan henkilöstöönsä ja laitteistoihinsa liittyviä kuluja, jotka oli arvioitu myyntihinnan mukaan eikä hankkeen täytäntöönpanosta aiheutuneiden tosiasiallisten kulujen perusteella. Koska tiedossa ei ollut edunsaajalle tosiasiallisesti aiheutuneita kuluja, tämä virhe luokiteltiin virheeksi, jota ei voida ilmaista kvantitatiivisesti.

Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto: tilintarkastustuomioistuin tarkasti tupakoinnin vastaista kampanjaa varten tehtyjen tv-mainosten lähetykskuluja koskevan maksun ja havaitsi, että komissio ei ollut tarkistanut asianmukaisesti, että kaikki maksetut palvelut oli tosiasiallisesti toimitettu.

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki:

Komissio toteuttaa tilejä päätettäessä tarvittavat toimenpiteet tukeen oikeuttamattoman määrän vähentämiseksi lopullisesta menoselvityksestä ja viimeisestä maksatushakemuksesta.

3.26

Esimerkkejä:

KOR: Komissio toteuttaa tilejä päätettäessä tarvittavat toimenpiteet tukeen oikeuttamattoman määrän vähentämiseksi lopullisesta menoselvityksestä ja viimeisestä maksatushakemuksesta.

SANCO: Komissio toimitti tietyn määrän tarkistuksia, jotka osoittivat, että tv-mainoksia oli lähetetty. Tulevaisuudessa on määrä tehdä lisää tarkastuksia.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohko

Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät järjestelmät

3.27 Toimien sääntöjenmukaisuuden varmistamiseen pääasiallisesti käytetty valvontajärjestelmä on yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS) ⁽²⁵⁾.

3.28 Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä muodostuu kussakin jäsenvaltiossa tietokannoista, jotka koskevat tiloja, hakemuksia ja viljelylohkoja. Järjestelmässä maksut liittyvät yhä eläinmääriin, eläintietokantaan sekä tukioikeusrekistereihin jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan tilatukijärjestelmää. Järjestelmään sisältyy useita tukikelpoisuuteen liittyviä tarkastuksia: kaikkien tukihakemusten hallinnollinen tarkastus, tietokantoihin nähden tehtäviä ristiintarkastuksia, joilla estetään saman viljelyalan tai eläimen ilmoittaminen kahdesti, sekä tiloilla suoritettavia tarkastuksia, joita maksajavirastojen on tehtävä vähintään 5 prosentille tiloista.

⁽²⁵⁾ Asetus (EY) N:o 73/2009 ja asetus (EY) N:o 796/2004.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.29 Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä kattaa tilatukijärjestelmän, yhtenäisen pinta-alatuen ja kaikki tuotantoon sidotut pinta-alatukijärjestelmät sekä eläinpalkkiojärjestelmät. 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 ⁽²⁶⁾.

3.30 Tilintarkastustuomioistuin arvioi kahdeksan maataloustukirahaston alaista yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää ja kahdeksan maaseuturahaston valvontajärjestelmää (ks. kohta 3.17).

3.31 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko asianomaisten asetusten säännöksiä noudatettu, ja arvioi, varmistetaanko järjestelmillä vaikuttavasti toimien sääntöjenmukaisuus. Tarkastus koski seuraavia osa-alueita:

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

3.32 Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on periaatteessa hyvin suunniteltu, mutta yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevissa tilintarkastustuomioistuimen viime vuosina toimittamissa vuotuisissa tarkastuksissa on käynyt ilmi, että yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän vaikuttavuutta heikentää se, että tietokantoihin sisältyvät tiedot eivät ole oikeellisia, ristiintarkastukset eivät ole kattavia tai poikkeamien seuranta ei ole asianmukaista tai kattavaa. Varainhoitovuosien 2006–2008 osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti tilatukijärjestelmään tai yhtenäiseen pinta-alatukeen liittyvien yhdennettyjen hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuuden 20 maksajavirastossa 17 jäsenvaltiossa ja raportoi tuloksista vuosikertomuksissaan. Yhdessä maksajavirastossa yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä arvioitiin vaikuttavaksi, kahdesatoista osittain vaikuttavaksi ja seitsemässä virastossa havaittiin huomattavia puutteita, joiden perusteella tilintarkastustuomioistuin totesi, että järjestelmä ei ollut vaikuttava.

KOMISSION VASTAUKSET

3.31

III) Komissio muistuttaa, että se, noudattaako viljelijä täydentäviä ehtoja, ei ole peruste tukikelpoisuutta arvioitaessa, ja näiden ehtojen tarkastukset eivät liity mitenkään tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen. Viljelijöillä, jotka eivät noudata näitä ehtoja, on oikeus suoriin tukiin, mutta tuen määrää vähennetään noudattamatta jättämisen vakavuuden, laajuuden, keston ja toistuvuuden mukaan sekä sen perusteella, onko kyseessä tuensaajan laiminlyönti tai tarkoituksellinen noudattamatta jättäminen.

3.32–3.33 Komissio katsoo, että – kuten tilintarkastustuomioistuin on aikaisemmissa vuosikertomuksissaan todennut vuodesta 2005 lähtien – yhdennetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä pystytään yleensä tehokkaasti rajoittamaan virheiden tai sääntöjenvastaisten menojen riskiä edellyttäen, että järjestelmää sovelletaan asianmukaisesti.

Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti, ja sitä parannetaan jatkuvasti. Sen vahvistavat sääntöjenmukaisuuden tarkastukset, joita komissio on viime vuosina toimittanut kaikissa muissa jäsenvaltioissa paitsi Luxemburgissa, sekä jäsenvaltioilta saatujen ja todentamisviranomaisten tarkastamien ja todentamien valvontatilastojen alhainen virhetaso. Vuoden 2008 vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin toteaa itsekin, että virhetaso on alhainen.

⁽²⁶⁾ Komission 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 (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 74).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.33 Vuotta 2009 koskevassa kahdeksan maksajaviraston tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että järjestelmän avulla varmistettiin maksujen sääntöjenmukaisuus vaikuttavasti ainoastaan yhdessä maksajavirastossa ja osittain vaikuttavasti neljässä virastossa. Järjestelmä ei ollut vaikuttava kolmessa maksajavirastossa (Kreikka, Kypros ja Malta).

3.34 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kahdeksan maaseudun kehittämiseen liittyvää valvontajärjestelmää ja havaitsi, että käytössä olevista valvontajärjestelmistä kolme oli vaikuttavia ja viidellä niistä varmistettiin maksujen sääntöjenmukaisuus ainoastaan osittain vaikuttavalla tavalla.

3.35 Tilintarkastustuomioistuimen keskeiset tarkastushavainnot esitetään jäljempänä olevissa kohdissa. Yhteenveto järjestelmätarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 3.2**.

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

3.36 Hallinnollisten tarkastusten on koskettava kaikkia tukihakemuksia ja maksupyyntöjä ja niissä on tarkastettava kaikki ne tekijät, joita on mahdollista ja asianmukaista valvoa hallinnollisesti ⁽²⁷⁾. Hallinnollisten tarkastusten yhteydessä on suoritettava ristiintarkastuksia, mikäli se on mahdollista ja asianmukaista, mm. vertaamalla tietoja yhdenmetyyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoista peräisin oleviin tietoihin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, olivatko tietokannat kattavia ja luotettavia, havaittiinko tarkastuksilla riittävän hyvin poikkeamat ja ryhdyttiinkö niiden perusteella korjaaviin toimiin. Seuraavaksi käsitellään merkittävimpiä järjestelmässä havaittuja puutteita.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio havaitsi, että Bulgarian ja Romanian yhdenmetyissä hallinto- ja valvontajärjestelmissä oli merkittäviä puutteita maksatusvuotena 2008. Sen seurauksena nämä kaksi jäsenvaltiota laativat vuonna 2009 toimintasuunnitelmat, joiden toteuttamista komissio on seurannut tiiviisti.

Muiden jäsenvaltioiden yhdenmetyissä hallinto- ja valvontajärjestelmissä oli joitakin puutteita, mutta ne ovat vähäisempiä eivätkä tee järjestelmistä tehottomia vaan pikemminkin kehityskelpoisia. Niiden korjaamiseksi on jo aloitettu tai ollaan aloittamassa toimia.

Kaikkia näitä puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski on katettu asianmukaisesti.

3.34 Bulgariassa ja Romaniassa sovellettujen maaseudun kehittämisen valvontajärjestelmien heikkoudet johtuvat yhdenmetyyn hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteista. Siksi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessa esitetään näiden maiden yhdenmetyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskeva varauma.

Muiden komission vuonna 2009 tarkastamien jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät todettiin tehokkaiksi. Seuraavilla osa-alueilla on kuitenkin vielä parannettavaa:

- maatalouden ympäristösitoumuksia ja niiden todennettavuutta koskevassa valmisteluasiakirjassa esitettyjen yleisten suuntaviivojen noudattaminen; asiakirjassa korostetaan erityisesti, että valvonmassa on käytettävä useita välineitä ja niitä on yhdistettävä toisiinsa,
- yksinkertaisten ja selkeiden tukikelpoisuusperusteiden määrittämisessä ja selkeässä ja yksiselitteisessä tiedottamisessa tuensaajille heitä koskevista velvoitteista on yhä parannettavaa,
- kattavien hallinnollisten tarkastusten toimittaminen erityisesti maatalouden ympäristötoimenpiteiden osalta,
- tarkastuskertomusten laadun parantaminen jäljitettävyyden lisäämiseksi ja selkeiden päätelmien tekemiseksi toimitetuista tarkastuksista.

⁽²⁷⁾ Asetuksen (EY) N:o 1975/2006 11 artikla ja asetuksen (EY) N:o 796/2004 24 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

MAATALOUSTUKIRAHASTO

3.37 Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä (LPIS) on tietokanta, johon kirjataan kaikki jäsenvaltion viljelyalat (viitelohkot). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolmen jäsenvaltion LPIS-järjestelmissä huomattavia puutteita, jotka vähentävät hallinnollisten ristiintarkastusten vaikuttavuutta jäljempänä kuvatulla tavalla:

Esimerkkejä:

LPIS-GIS-teknologia tuli pakolliseksi vuonna 2005. Kreikassa LPIS-GIS-järjestelmässä ei ollut tukivuoden 2008 loppuun saakka minkäänlaisia graafisia tietoja (ortokuvia), joista olisi käynyt ilmi kirjattujen viitelohkojen tosiasiallinen tukikelpoinen ala. LPIS-GIS-järjestelmä ei ollut vielä siinä määrin toimintakuntoinen, että tarvittavat ristiintarkastukset olisi voitu toimittaa joulukuusta 2009 alkaen.

Liettuassa tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että viranomaiset eivät olleet poistaneet LPIS-järjestelmään sataprosenttisesti tukikelpoisiksi kirjatusta lohkoista tukeen oikeuttamatonta osaa, jonka kokonaisala oli 13 700 hehtaaria.

Kyproksella otettiin ja analysoitiin vuonna 2008 uusia ortokuvia. Analyysi osoitti, että yli 39 000 viitelohkolla maankäyttö oli muuttunut, minkä johdosta yhtenäiseen pinta-alatukeen oikeutettu ala väheni yli 7 000 hehtaarilla (mikä vastaa 5:tä prosenttia viljelymaasta). Päivitetyt tiedot oli saatavilla, mutta Kyproksen viranomaiset päättivät, että tukivuoden 2008 maksut suoritetaan vanhentuneiden vuoden 2003 ortokuvien perusteella.

3.37 LPIS-järjestelmien (viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä) laatu paranee jatkuvasti kaikissa jäsenvaltioissa, kuten ilmenee myös komission jäljempänä esittämästä vastauksesta tilintarkastustuomioistuinten mainitsemiin esimerkkeihin. Jäsenvaltioiden on maksatusvuodesta 2010 alkaen laadittava vuosittain LPIS-GIS-järjestelmistään laatuarviointi ennalta määriteltujen menettelyjen mukaisesti sekä raportoitava sen tuloksista ja tarvittaessa tilanteen parantamiseksi suunnittelemistaan toimenpiteistä komissiolle.

Komissio myöntää, että Kreikan yhdenmetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä oli ongelmia maksatusvuonna 2008. Aikaisemmilta vuosilta kertyvä taloudellinen riski kuitenkin katetaan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyllä, jossa EU:n rahoituksen ulkopuolelle on tähän mennessä jätetty tai ollaan jättämässä noin 866 miljoonaa euroa.

LPIS-GIS-järjestelmä perustettiin toimintasuunnitelman mukaisesti 31.12.2008 ja otettiin käyttöön ennen vuoden 2009 maksatuskauden alkua. Vuonna 2009 esiintyneet ongelmat johtuivat siitä, etteivät viljelijät toimittaneet ajoissa viljelylohkojensa tunnistetietoja digitaalisessa muodossa. Tilanteen korjaamiseksi on sittemmin ryhdytty toimenpiteisiin asettamalla määräaika digitaalisten tunnistetietojen toimittamiselle.

Komissio seuraa Liettuan LPIS-GIS-järjestelmässä vuodesta 2005 lähtien esiintyneitä puutteita toimittamalla sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia. Liettuan viranomaiset ovat kuitenkin sittemmin ilmoittaneet komissiolle, että LPIS-GIS-järjestelmässä toteutettiin korjaavia toimia joulukuussa 2009.

Komissio on seurannut Kyproksen LPIS-GIS-järjestelmässä ilmenneitä puutteita vuodesta 2005 lähtien. Tarkastuskäyntien seurauksena Kypros ryhtyi korjaaviin toimiin sen varmistamiseksi, että järjestelmän katsottaisiin toimivan tehokkaasti vuodesta 2009 lähtien. Tilannetta seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.38 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös kahdessa jäsenvaltiossa (Italia, Espanja), että tuoreimpia saatavilla olevia ortokuvia ei käytetty maksujen laskennassa tukikelpoisten alueiden rajaamisessa.

Esimerkkejä:

Italiassa (Emilia Romagna) ja Espanjassa (Baskimaa) huonon laidunmaan tukikelpoisuustaso ei perustunut tuoreimpiin saatavilla oleviin tietoihin (ortokuvaan tai paikalla tehtyyn tarkastukseen) vaan siihen, mitä viljelijä oli ilmoittanut ennen tilatukijärjestelmän käyttöönottoa. Tarkastetuissa tapauksissa sekä italialaisten että espanjalaisten viljelijöiden sallittiin pyytää korkeampia, aiemmin sovellettuja tukikelpoisuustasoja huonolle laidunmaalle, jonka osalta tukikelpoisuustaso oli viimeaikaisten ortokuvien perusteella aiempaa huomattavasti alhaisempi. Eroavaisuuksien vuoksi tukea myönnettiin tosiasialliseen tukikelpoiseen alaan verrattuna huomattavasti enemmän.

3.39 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useissa jäsenvaltioissa (Kypros, Kreikka, Italia, Slovakia ja Liettua) hakemukset sisältävästä tietokannasta ei saanut selville muutosten ja oikaisujen luonnetta ja ajankohtaa. Luotettavan kirjausketjun puuttumisen vuoksi tilintarkastustuomioistuin ei voi arvioida, onko EU-seuraamuksia sovellettu asianmukaisesti.

Esimerkkejä:

Kreikassa suurin osa hakemuksiin sisältyvien tietojen hallinnollisista ristiintarkastuksista ja tarvittavista oikaisuksista toteutetaan soveltaen menettelyä, josta ei jää kirjausketjua ja joka ei johda seuraamusten soveltamiseen. Kyproksella tiedot hakemuksiin tehtyjen muutosten päivityksistä ja sisällöstä olivat keskenään ristiriitaisia hakemusten paperiversioissa ja tietokannassa.

KOMISSION VASTAUKSET

3.38 Komissio korostaa, että vaatii paljon työtä, ennen kuin uusien ortokuvien voidaan tosiasiallisesti katsoa olevan ”käyttökelpoinen” osa järjestelmää. Kuvat on ensin käsiteltävä ja muutettava digitaaliseen muotoon ja tulosten laatu tarkastettava, ennen kuin niitä voidaan tehokkaasti käyttää ristiintarkistuksissa. Tämä prosessi vie aikaa. Komissio pitää kuitenkin erittäin hyödyllisenä, että jäsenvaltiot asettavat ortokuvat saataville mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta viljelijät voivat käyttää niitä maksatusmenettelyssä ja tarkastajat paikalla toimitettavissa tarkastuksissa, kuten on jo tehty.

Jäsenvaltioilla on velvollisuus periä edellisinä vuosina maksetut tuet takaisin, jos päivitettyjen ortokuvien perusteella todetaan jälkikäteen, että ilmoitetut määrät ovat olleet liian suuria. Jos komissio katsoo, ettei jäsenvaltio pyri riittävän aktiivisesti suojaamaan EU:n talousarviota, se seuraa tilannetta sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

Italia viimeistelee parhaillaan LPIS-järjestelmänsä perusteellista uudistusta. Uudistetussa järjestelmässä uudet ortokuvat kattavat koko maan, kuvat uusitaan joka kolmas vuosi ja viitelohkot arvioidaan järjestelmällisesti tekemällä tarvittaessa tarkastuksia kentällä. Uudistuksen jälkeen todetut aiheettomasti maksetut määrät peritään takaisin. Komissio pitää tätä lähestymistapaa merkittävänä edistysaskeleena.

Espanjan tapauksessa tilintarkastustuomioistuin on tarkastellut kuvia, joita ei ollut vielä käsitelty. Nämä kuvat asetettiin viljelijöiden saataville vuoden 2008 maksatushakemusten toimittamista varten.

Komissio seuraa aktiivisesti toimenpiteitä aikaisempien liian suurina ilmoitettujen määrien oikaisemiseksi.

3.39 Kyproksen, Kreikan ja Slovakian osalta todentamismenettelyjen kertomuksissa varainhoitovuodelta 2009 esitettiin samankaltaisia havaintoja kuin tilintarkastustuomioistuin nyt esittää, ja maksajavirastot vastasivat kaikissa kolmessa tapauksessa, että ongelmien korjaamiseksi on ryhdytty toimenpiteisiin.

Jäsenvaltioita muistutettiin maatalousrahastokomiteassa, että niiden on varmistettava tietoteknisissä sovelluksissaan täydellinen kirjausketju.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.40 Oikein suoritettujen tilatukijärjestelmän maksujen edellytyksenä on luotettava *tukioikeudet sisältävä tietokanta*. Jäsenvaltioiden on lisäksi noudatettava yleisiä kansallisia enimmäismääriään sekä tilatukijärjestelmän että yhtenäisen pinta-alatuen osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi yhden enimmäismäärän ylityksen (Kypros), vaikka se ei vaikuttanutkaan EU:n talousarvioon. Lisäksi havaittiin, että tukioikeuksia ei ollut myönnetty oikein (Malta).

Esimerkkejä:

Kun Malta otti käyttöön tilatukijärjestelmän vuonna 2007, erityisoikeuksia myönnettiin kaikille kotieläintuottajille tai maidontuottajille – myös niille, joilla oli tukikelpoisia hehtaareja. Tämä on vastoin EU-lainsäädäntöä. EU-lainsäädännössä Malta vapautettiin vaatimuksesta, jonka mukaan hakijan olisi ylläpidettävä vähintään 50 prosenttia aiemmin ilmoittamastaan eläinten kasvatustoiminnasta saadakseen erityistukeen liittyvät maksut. Malta päätti olla asettamatta karjaa koskevia vähimmäisvaatimuksia kansallisella tasolla erityistuen aktivointia varten. Näin ollen viljelijät, jotka vähensivät huomattavasti karjaansa tilatukijärjestelmän käyttöönoton jälkeen, ovat edelleen oikeutettuja tukeen ja heille maksetaan täysimääräinen tuki erityisoikeuksien vuoksi.

Kypros ylitti EU:n yhtenäisen pinta-alatuen enimmäismäärän 1,44 prosentilla. Kyproksen viranomaiset eivät soveltaneet suhteellista vähennystä. Tästä seurasi, että kaikki yksittäiset maksut suoritettiin 1,44 prosenttia liian suurina, vaikka tämä rahoitettiin lähinnä kansallisesta eikä EU:n talousarviosta.

3.41 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maksujen oikeellisuuden ja havaitsi eräissä jäsenvaltiossa huomattavia puutteita, joiden vuoksi metsää ilmoitettiin monivuotisinä laitumina (Kreikka). Lisäksi Kreikassa sallitaan yhä, että ilmoitettu ala on suurempi kuin LPIS-järjestelmään kirjatun viitelohkon tukikelpoinen ala soveltamalla viiden prosentin hyväksyttävyyserajaa, josta ei ole olemassa säännöksiä. Tilintarkastustuomioistuin raportoi kyseisestä havainnostaan jo vuonna 2005. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa edunsaajille oli suoritettu maksuja korjaamatta tunnettuja poikkeamia (Italia) ja suorittamatta ilmoitetun alan ja LPIS-järjestelmään kirjatun tukikelpoisen alan ristiintarkastusta (Espanja). Lisäksi se havaitsi tapauksia, joissa tuki oli laskettu järjestelmällisesti väärin ja joissa seuraamuksia ei ollut sovellettu asianmukaisella tavalla silloin, kun pinta-ala oli ilmoitettu epätarkasti ja hakeamus oli jätetty myöhässä.

KOMISSION VASTAUKSET

3.40

Esimerkkejä:

Maltaalla harjoitetaan merkittävää karjan tehokasvatusta ilman maa-alaa. Neuvosto päätti vapauttaa Maltaan vaatimuksesta, jonka mukaan hakijan on ylläpidettävä vähintään 50 prosenttia ennen tilatukijärjestelmään siirtymistä harjoitetusta maataloustoiminnasta saadakseen tukea.

Kypros pyrkii ratkaisemaan ongelman vuoden 2008 maksushakemusten tarkastuksessa, jotta kyseiset määrät saadaan perittyä takaisin.

3.41 Italian viranomaiset vahvistavat, että ennen maksujen suorittamista alueelliset viranomaiset tekevät hallinnollisia tarkastuksia tukikelpoisuuden varmistamiseksi, poikkeamien korjaamiseksi ja tulosten toimittamiseksi viljelijöiden saataville. Jos komissio kuitenkin havaitsee järjestelmissä sellaisia puutteita, jotka voivat johtaa aiheettomasti suoritettuihin maksuihin, se seuraa niitä tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa menettelyssä.

Espanjan viranomaiset vahvistavat, että maksatusvuonna 2008 LPIS-GIS-järjestelmää käytettiin ainoastaan osassa ristiintarkastuksia, mutta tilanne korjattiin maksatusvuodesta 2009 eteenpäin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkkejä:

Kreikassa LPIS-järjestelmään metsänä kirjatut alat oli ilmoitettu monivuotisia laitumina ja ne saivat tukea tilatukijärjestelmästä, vaikka ortokuvat osoittavat selvästi, että kyseessä oli huomattavan tiheäpuustoinen alue, jossa oli kallioita.

Lisäksi havaittiin, että Kreikka laski järjestelmällisesti tilatuen väärin tapauksissa, joissa määritetty ala ei ollut niin suuri, että sen perusteella olisi maksettu kaikki viljelijän ilmoittamat tukioikeudet, ja joissa tukioikeudet olivat yksikköarvoltaan erilaisia. Sama ongelma havaittiin niin ikään Maltalla, jossa yhdessä tapauksessa väärän laskumenetelmän perusteella tukea maksettiin 69 prosenttia liikaa.

Kyproksella ei vuonna 2007 määrätty EU:n lainsäädännön mukaisia seuraamuksia silloin, kun ala oli ilmoitettu liian suurena, ja vuonna 2008 seuraamuksia sovellettiin väärin.

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkkejä:

Komissio myöntää, että Kreikan yhdenmetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä oli aiemmin ongelmia, mutta toiminnassa oleva uusi LPIS-GIS-järjestelmä on vähentänyt riskiä maksatusvuodesta 2009 lähtien. Aikaisemmilta vuosilta kertyvä taloudellinen riski kuitenkin katetaan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyllä, jossa EU:n rahoituksen ulkopuolelle on tähän mennessä jätetty tai ollaan jättämässä noin 866 miljoonaa euroa.

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen havainnoista. Kreikan viranomaiset ovat luvanneet korjata ongelman. Sen vaikutus ei kuitenkaan ole kovinkaan merkittävä. Samaa voidaan todeta Maltaan tapauksesta, jossa on kyseessä yhteensä 519 viljelijää tai yhteensä 203 hehtaarin maa-ala.

Komissio on tietoinen vuoden 2007 tilanteesta, ja Kypros esitti arvionsa sen taloudellisista vaikutuksista vuoden 2007 maksatushakemusten tarkastuksen aikana. Maksatusvuoden 2008 osalta Kyproksen viranomaiset vahvistivat, että menettelyä on oikaistu.

MAASEUTURAHASTO

3.42 Hallinnolliset tarkastukset koskevat hakijoiden tekemien ilmoitusten oikeellisuutta ja tuen myöntämiseen liittyvien tukikelpoisuusvaatimusten täyttymistä ⁽²⁸⁾. Kyseiset tarkastukset käsittävät myös niiden tietojen ristiintarkastuksia, jotka hallinnolla jo on saatavilla esimerkiksi yhdenmetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoissa.

3.43 Tarkastuksessa havaittiin virheitä siinä, miten oli määritetty valuuttakurssi, jonka mukaan kansallisessa valuutassa maksetut tukimäärät muutettiin euroiksi (Yhdistynyt kuningaskunta, Tšekin tasavalta); lisäksi havaittiin puutteita siinä, miten tuen vähentäminen oli laskettu paikalla tehdyn tarkastuksen jälkeen (Saksa (Baijeri)). Puutteita havaittiin myös nitraatin aiheuttaman saastumisen vähentämistä koskevissa teknisissä tarkastuksissa (Kreikka) ja erityisen tukikelpoisuusehdon noudattamisessa. Tällainen ehto on esimerkiksi maatalouskoneiden asianmukaisuus suhteessa viljeltyyn maahan (Bulgaria).

3.43 Näiden virheiden taloudellinen vaikutus korjattiin jo myöhemmissä menoilmoituksissa (Tšekki, Yhdistynyt kuningaskunta) tai sitä seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä. Lisäksi nämä määrät ovat varsin merkityksellisiä suhteessa toteutuneisiin maksuihin (osuus on selvästi alle prosentin).

Tilintarkastustuomioistuimen Saksasta (Baijeri) esittämä huomautus ei vaikuta EU:n talousarvioon, koska EU:n talousarviosta maksetun tuen vähennys oli laskettu oikein.

Tilintarkastustuomioistuimen Bulgariassa havaitsemia puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

⁽²⁸⁾ Hallinnollisia tarkastuksia koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset on ohjelmakauden 2007–2013 maaseudun kehittämistä koskevien toimenpiteiden osalta esitetty asetuksessa (EY) N:o 1975/2006.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

II) Paikalla tehtäviin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät

3.44 Suurimmassa osassa tukijärjestelmistä jäsenvaltioiden on tarkastettava vuosittain paikalla vähintään 5 prosenttia kaikista edunsaajista ⁽²⁹⁾. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tarkastettavien edunsaajien valinnassa sovellettavien riskianalyysimenettelyjen asianmukaisuuden, tarkastusten laadun ja oikaisujen asianmukaisuuden. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että paikalla tehdyissä tarkastuksissa oli puutteita.

3.45 Maataloustukirahaston osalta tilintarkastustuomioistuin yksilöi tapauksia, joissa mittauksessa sallittuja poikkeamia ei sovellettu asianmukaisesti (Malta, Italia) eikä paikalla tehtävien tarkastusten laatu ja kattavuus ollut riittävä (Kreikka).

Esimerkkejä:

Tarkastuksessa havaittiin, että Kreikassa paikalla tehdyissä tarkastuksissa ei aina noudatettu lakisääteistä vaatimusta, jonka mukaan vähintään 50 prosenttia lohkoista ja nurmilaitumista olisi pitänyt mitata; niitä ei yleensä mitattu tai sitten ne mitattiin ainoastaan silmämääräisesti. Useissa tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa tapauksissa paikalla tarkastetuista lohkoista poimittuun otokseen ei sisällynyt viljelijöiden ilmoittamia lohkoja, joilla ortokuvien perusteella oli metsä tai pensaikko. Lisäksi useissa tilintarkastustuomioistuimen analysoimissa tarkastuskertomuksissa paikalla mitattuja lohkoja koskevat maantieteelliset koordinaatit eivät vastanneet LPIS-GIS-järjestelmän digitoitujen lohkojen sijaintia (eri sijainti, eri käyttö, eri muoto ja ympärysmitta).

3.46 Maaseuturahaston osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita valvontakertomusten tarkkuudessa ja kattavuudessa (Saksa (Baijeri), Romania), valvontamenettelyjen tulosten yleisarvioinnissa (Bulgaria) ja suoritettuja valvontamenettelyjä koskevan komissiolle tehtävän raportoinnin määräaikojen noudattamisessa (Saksa (Baijeri), Ranska).

III) Täydentävien ehtojen täytäntöönpanon ja valvonnan varmistava järjestelmä.

3.47 Täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset käsittävät lakisääteiset hoitovaatimukset ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta koskevat standardit (ks. kohta 3.7). Lakisääteiset hoitovaatimukset eritellään useissa EU-direktiiveissä ja -asetuksissa, kun taas hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta koskevat standardit on määriteltävä kansallisella tasolla.

3.45 *Maltaan viranomaisten mukaan vuoden 2008 osalta on ryhdytty korjaaviin toimiin, joita on sovellettu myös vuoteen 2009. Italian viranomaiset vakuuttivat noudattaneensa hyväksyttävyyssrajojen soveltamisessa asianmukaisia menettelyjä maksatusvuonna 2009.*

Esimerkkejä:

Komissio myöntää, että Kreikan yhdenmetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä oli aiemmin ongelmia, mutta toiminnassa oleva uusi LPIS-GIS-järjestelmä on vähentänyt riskiä maksatusvuodesta 2009 lähtien. Aikaisemmilta vuosilta kertyvä taloudellinen riski kuitenkin katetaan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyllä, jossa EU:n rahoituksen ulkopuolelle on tähän mennessä jätetty tai ollaan jättämässä noin 866 miljoonaa euroa.

3.46 *Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat puutteet liittyvät täydentäviin tarkastuksiin, eivät keskeisiin tarkastuksiin.*

Raportoinnin määräaajoista on todettava, että tiedot toimitettiin komissiolle riittävän ajoissa, jotta ne voitiin huomioida maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessa.

⁽²⁹⁾ Asetus (EY) N:o 1975/2006, 12 artikla, ja asetus (EY) N:o 796/2004, 26 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.48 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita siinä, miten vaatimus maan pitämisestä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa määriteltiin ja miten kyseisiä ehtoja valvottiin.

Esimerkki:

Italiassa yhdet ja samat lampaat laskettiin kuuluvaksi kahdelle eri viljelijälle, jotta eläintiheden vähimmäisvaatimus täytettäisiin.

3.49 Paikalla tehtävien tarkastusten aikana tilintarkastustuomioistuin havaitsi rajoitetun tarkastuksensa perusteella (ks. kohta 3.17, kolmas luetelmakohta) täydentäviä ehtoja koskevia rikkomisia noin viidessä prosentissa maksuista, jotka olivat täydentäviä ehtoja koskevien sitoumuksien alaisia. Nämä rikkomiset liittyivät sekä lakisääteisiin hoitovaatimuksiin (pohjaveden saastuminen, eläinten rekisteröinti, eläinten hyvinvointi ja kasvinsuojeluaineiden epäasianmukainen käyttö) että hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukseen (haitallisen kasvillisuuden leviäminen).

Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät

Vanhojen velkojen takaisinperintä

3.50 Niistä aiheuttomasti suoritetuista maksuista, joita jäsenvaltiot eivät ole perineet takaisin edunsaajilta neljän vuoden kuluessa tai oikeustoimitapauksessa kahdeksan vuoden kuluessa, 50 prosenttia maksetaan automaattisesti jäsenvaltioiden kansallisista talousarviosta ⁽³⁰⁾ (ns. 50/50-sääntö) ⁽³¹⁾. Jäsenvaltioilla on velvollisuus jatkaa perintämenettelyjään. Vuonna 2009 50/50-sääntöä sovellettiin ⁽³²⁾ ja näin ollen vuosilta 2000 tai 2004 perimättä olevat määrät (eli kahdeksan ja neljä vuotta vanhat velat) saatiin katettua: jäsenvaltioilta veloitettiin 31,4 miljoonaa euroa ja 20,1 miljoonaa euroa maksettiin EU:n talousarviosta.

KOMISSION VASTAUKSET

3.48 Komission toimittamissa ristiintarkistuksissa todettiin, että hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta koskevien standardien määrittelyssä ja valvonnassa on puutteita, ja ne on otettu seurantaan sääntöjen mukaisuuden valvontamenettelyssä.

Esimerkki:

Komissio on tilintarkastustuomioistueimen kanssa samaa mieltä siitä, että eläintihettä koskevaa hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta ei tässä tapauksessa noudatettu ja että siihen olisi pitänyt soveltaa täydentäviin ehtoihin perustuvia seuraamuksia.

3.49 Jäsenvaltioiden komissiolle toimittamat valvontatilastot vahvistavat tilintarkastustuomioistueimen havainnot. Tilastojen mukaan seuraamuksia sovelletaan.

3.50 Komissio huomauttaa, että kyseiset 20,1 miljoonaa euroa maksettiin EU:n talousarviosta velallisen maksukyvyyttömyyteen liittyvistä syistä, eikä niitä saatu perittyä takaisin ennen 4–8 vuoden määräajan päättymistä.

⁽³⁰⁾ Asetus (EY) N:o 1290/2005.

⁽³¹⁾ Kansallisten viranomaisten hallinnollisista virheistä johtuvat aiheuttomasti suoritetut maksut eivät kuulu EU-rahoituksen piiriin.

⁽³²⁾ Komission päätös 2009/367/EY (EUVL L 111, 5.5.2009, s. 44).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.51 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto raportoi vuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessaan ⁽³³⁾, että varainhoitovuoden 2009 lopussa sen yleinen takaisinperintäaste oli 42 prosenttia varainhoitovuoden 2006 lopussa jäljellä olevasta 1 266 miljoonan euron määrästä. Komission mukaan kaudella 2007–2009 jäsenvaltiot perivät 121 miljoonaa euroa suoraan edunsaajilta ja lisäksi komissio peri jäsenvaltioilta 411 miljoonaa euroa 50/50-sääntöä soveltamalla. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että edunsaajilta peritty 121 miljoonan euron määrä vastaa alle 10:tä prosenttia peritystä kokonaismäärästä.

Komission soveltamat tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyt

3.52 Maatalousmenojen hallinnointi toteutetaan useimmiten yhteistyössä jäsenvaltioiden ja komission kesken ja tuen maksamisen hoitavat jäsenvaltiot, joille komissio tämän jälkeen suorittaa korvauksen ⁽³⁴⁾. Menot hyväksytään lopullisesti kaksivaiheisessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä. Menettely käsittää vuotuisen tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ja monivuotiset sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset. Kyseiset päätökset tekee komissio.

Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen varainhoitovuodelta 2009

3.53 Komissio teki 30. huhtikuuta 2010 kolme tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa päätöstä maataloustukirahaston, maaseuturahaston ja maaseudun väliaikaisen kehittämisvälineen kautta rahoitettujen menojen osalta. Se hyväksyi **liitteessä 3.5** mainittuja tilejä lukuun ottamatta kaikki maksajavirastojen tilit. Kyseiset päätökset tehdään pääasiassa riippumattomien tarkastajien (todentamisviranomaisten) antamien todistusten perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa päätöksissä ei havaittu menoja, joita ei olisi tarkastettu ja hyväksytty oikein.

3.54 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi saatavatilien luotettavuudessa puutteita viimeisen kolmen vuoden ajalta. Komissio ryhtyi varainhoitovuoden 2009 osalta rahoitusoikaisuihin 13 maksajaviraston kohdalla 10 jäsenvaltiossa. Rahoitusoikaisut koskivat 14,8:aa miljoonaa euroa, mikä vastaa noin 1,43:a prosenttia siitä 1 037 miljoonan euron määrästä, joka oli määrä periä varainhoitovuoden 2009 lopussa.

KOMISSION VASTAUKSET

3.51 Takaisinperintämenettelyt viivästyvät usein kansallisissa tuomioistuimissa käytävien pitkällisten menettelyjen takia, jotka varainhoitoasetuksen 53 b artiklan 2 kohdan c alakohdassa ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 9 artiklan 1 kohdan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitetun menojen yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaan ovat jäsenvaltioiden vastuulla. Tästä syystä otettiin käyttöön uusi sääntöjenvastaisten menojen tarkastusmekanismi, jonka tuloksena EU:n talousarvioon maksamatta olevien menojen määrä on vähentynyt 60 prosenttia. Komissio katsoo tämän tuloksen osoittavan, että uudella mekanismilla voidaan tehokkaasti ja vaikuttavasti oikaista sääntöjenvastaisia menoja ja suojella EU:n taloudellisia etuja. Lisäksi se muodostaa jäsenvaltioille voimakkaan kannustimen takaisinperintämenettelyjen nopeuttamiseen.

3.54 Komissio on saanut velallisista riittävästi tietoja kirjanpitoa sekä tilien tarkastamista ja hyväksymistä varten. Komissio ehdotti 14,8 miljoonan euron rahoitusoikaisuja niiden tietojen perusteella, joita se oli saanut todentamisviranomaisten toimittamista kertomuksista. Rahoitusta koskeviin virheisiin liittyvät määrät peritään takaisin tilien tavanomaisen tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

⁽³³⁾ Maatalouden pääosaston vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2009, s. 60.

⁽³⁴⁾ Kuukausittain maataloustukirahaston kohdalla ja neljännesvuosittain maaseuturahaston kohdalla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Sääntöjenmukaisuutta koskevat tarkastukset

3.55 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" ⁽³⁵⁾.

3.56 Edellisissä vuosikertomuksissaan tilintarkastustuomioistuim on kritisoinut sitä, että rahoitusoikaisu veloitetaan jäsenvaltioiden hallinnolta eikä lopullisilta edunsaajilta. Lisäksi komissio soveltaa sääntöjenmukaisuuteen liittyvien mukautusten laskentaan menetelmää, joka sääntöjen mukaisesti perustuu suurelta osin kiinteämäärisiin oikaisuihin. Se tarkoittaa, että tällä tavoin takaisin perityt määrät eivät suoraan liity sääntöjenvastaisten maksujen todelliseen määrään. Sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen järjestelmää ei vuonna 2009 muutettu.

KOMISSION VASTAUKSET

3.56 Tilintarkastustuomioistuimen moittimat rajoitukset ovat olennainen osa järjestelmää, eikä yksikään osapuoli 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 EU:n rahoitusta. Se ei sitä vastoin ole keino sääntöjenvastaisten maksujen takaisinperimiseksi. Takaisinperintä on yhteisen hallinnon 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 EU:lle 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 EU:hun kohdistuvaa taloudellista riskiä. Komissio katsoo sen vuoksi, että tämäntyyppiset rahoitusoikaisu ja lopullisille tuensaajille sääntöjenvastaisesti suoritettujen maksujen määrä ovat tarkoituksenmukaisella tavalla yhteydessä toisiinsa.

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

Vaikka sääntöjenmukaisuuden tarkastusjärjestelmää koskevat oikeussäännöt ovatkin säilyneet muuttumattomina, komissio on ryhtynyt toimiin järjestelmän toiminnan parantamiseksi antamalla rahoituskorjauksista uudet suuntaviivat sekä laatimalla ehdotuksen tilintarkastustuomioistuimen 3.62 kohdassa mainitseman varmuuden parantamiseksi.

⁽³⁵⁾ Asetus (EY) N:o 1290/2005, 31 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Jäsenvaltioiden valvontamenettelyjen ja tarkastustulosten validointi

3.57 Maksajavirastot raportoivat tarkastusten tuloksista komissiolle. Tarkastuksissa arvioidaan viljelijöiden toimittamien hakemusten sääntöjenmukaisuutta. Vuodesta 2007 lähtien on vaadittu, että todentamisviranomaiset tarkastavat tulokset. Yhtäältä todentamisviranomaisilta pyydetään lausuntoa paikalla tehtyjen tarkastusten laadusta. Viranomaisten tarkastamaan otokseen sisältyy ainakin 10 tarkastusta kaikista seuraavista neljästä perusjoukosta: maataloustukirahasto – yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä; maataloustukirahasto – ei yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää; maaseuturahasto – yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä sekä maaseuturahasto – ei yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää. Toisaalta todentamisviranomaisia pyydetään tarkastamaan ja hyväksymään jäsenvaltioiden valvontatilastot. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtaja totesi vuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessaan, että paikalla tehtyjen tarkastusten laatua koskeva todentamisviranomaisen tarkastus oli suurelta osin (noin 90-prosenttisesti) myönteinen eri perusjoukkojen kohdalla. Lisäksi todentamisviranomaiset hänen mukaansa antoivat valvontatilastojen oikeellisuudesta myönteisen lausunnon 70 prosentista maataloustukirahaston perusjoukosta mutta ainoastaan 54 prosentista maaseuturahaston perusjoukosta.

3.58 Komission suuntaviivojen mukaan todentamisviranomaiset voivat valintansa mukaan joko osallistua 10:een paikalla tehtävään tarkastukseen tai toimittaa kyseiset tarkastukset uudelleen. Tilintarkastustuomioistuimen analysoimista todentamisviranomaisen kertomuksista käy ilmi, että ainoastaan kuusi toimitti tarkastukset uudelleen, 23 osallistui tarkastuksiin ja muiden osalta lähestymistapaa ei täsmennetty. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että aiemmin toimitetun tarkastuksen toimittaminen uudelleen antaisi paremman perustan tarkastusmenettelyjen laadun arvioinnille, sillä todentamisviranomaisen läsnäolo saattaa vaikuttaa arvioitavien tarkastajien käytökseen.

3.58 Vaikka komissio myöntää, että tarkastuskauden kuluessa paikalla toimitettujen tarkastusten laatu pystytään arvioimaan parhaiten suorittamalla aiemmin toimitettu tarkastus uudelleen ajoissa, todentamisviranomainen voi silti arvioida valvontaympäristön myös seuraamalla meneillään olevaa tarkastusta paikan päällä. Tietyissä tapauksissa tarkastusta ei kenties edes ole mahdollista suorittaa uudelleen ajoissa. Nämä rajoitukset ovat yleisiä ulkoisten tarkastajien toimittamissa jälkitarkastuksissa. Tällaisissa tilanteissa tarkastusten seuraaminen paikan päällä on hyvä vaihtoehto. Se myös vähentää viljelijään kohdistuvaa hallinnollista rasitusta.

Todentamisviranomaisen varainhoitovuodelta 2009 laatimien kertomusten tarkastelu osoittaa, että ne arvioivat noin 3 700 tarkastusta. Todentamisviranomaisen toimittamissa vaadittavissa arvioinneissa:

- noin 25 prosentissa tapauksista tarkastus toimitettiin uudelleen,
- 50 prosentissa tapauksista tarkastusta seurattiin paikan päällä,
- 5 prosentissa tapauksista käytettiin molempia lähestymistapoja (joissakin perusjoukoissa tarkastus toimitettiin uudelleen ja joissakin osallistuttiin tarkastukseen),
- 20 prosentissa tapauksista todentamisviranomaiset eivät tehneet selkeää eroa näiden kahden menetelmän välillä. Kertomuksiin sisältyvistä taulukoista kuitenkin ilmenee selvästi, että ne ovat arvioineet myös tarkastusten laadun soveltamalla vähintään yhtä menetelmää.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.59 Todentamisviranomaiset eivät myöskään aina anna tarkkoja tietoja uudelleen toimitettujen tarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissiolla olisi kyseistä tiedoista hyötyä, sillä niiden perusteella se voisi arvioida todentamisviranomaisten työn laatua luotettavalla tavalla.

3.60 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille useiden maksajavirastojen kohdalla, että todentamisviranomaiset eivät voineet vahvistaa valvontatilastojen luotettavuutta joko siitä syystä, että kertomukset eivät olleet kattavia, tai siksi, että niitä ei ollut saatavilla.

3.61 Vuonna 2009 komissio tarjosi jäsenvaltioille mahdollisuutta pyytää todentamisviranomaisia toimittamaan uudelleen edustavan otoksen tarkastuksia ja tarkistamaan, oliko näiden paikalla tehtyjen tarkastusten seuranta asianmukaista. Jos todentamisviranomaisen pystyy tämän perusteella vahvistamaan, että jäsenvaltioiden valvontatilastot ovat oikeellisia, komissio hyväksyy, että tuloksena oleva virhetaso vastaa suurinta mahdollista riskiä, eli toisin sanoen kyseistä vuotta koskevat rahoitusero- ja tulot eivät voi koskaan ylittää kyseistä tasoa. Näiden säännösten on määrä tulla voimaan vuonna 2010 ja niitä sovelletaan varainhoitovuodesta 2011 alkaen.

Ympäristöasioiden, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintalohtot

3.62 Ympäristöasioita, meri- ja kalastusasioita sekä terveys- ja kuluttaja-asioita hallinnoidaan komissiossa erityisten valvontajärjestelmien avulla. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti sisäisen valvonnan järjestelmän, joka liittyi terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston hallinnoimisiin, eläintautien hävittämistä ja seurantaan koskeviin ohjelmiin ⁽³⁶⁾.

Eläintautien hävittämistä ja seurantaan koskeviin ohjelmiin liittyvä sisäisen valvonnan järjestelmä

3.63 Tässä yhteydessä testattiin 30 satunnaisotannalla poimittua maksua, jotka liittyivät eläintautien hävittämistä ja seurantaan koskeviin ohjelmiin. Tarkastuksessa kävi ilmi, että tehtäviä ei ole järjestelmällisesti eriytetty eikä maksutapahtuman käynnistävien ja tarkastavien henkilöiden asemaa ja velvollisuuksia ole määritelty eikä pidetty erillään selkeällä tavalla. Sama pätee myös eläinlääkintäviranomaisiin ja rahoitustoimihenkilöihin. Keskeisiä valvontatoimia ei myöskään toteuteta määrääjain tarkistettavan virallisen riskianalyysin perusteella.

KOMISSION VASTAUKSET

3.59 Todentamisviranomaisten on varmistettava, että jokaisesta tarkastuksesta jää riittävän yksityiskohtainen kirjausketju. Komissio ei kuitenkaan vaadi, että todentamisviranomaisten on ilmoitettava komissiolle toimittamassaan kertomuksessa yksityiskohtaiset tiedot kaikista tekemistään tarkastuksista (vuosittain yhteensä noin 3 700), vaan tehdystä tarkastustyöstä toimitetaan ainoastaan yhteenvedo ja yleiset päätelmät. Vuodesta 2010 eteenpäin todentamisviranomaisia on pyydetty toimittamaan tarkemmat tiedot.

3.60 Todentamisviranomaiset ovat hoitaneet tehtävänsä asianmukaisesti joko toimittamalla kertomuksen ja päätelmät tekemästään työstä tai ilmoittamalla, ettei tämä ole mahdollista. Tämä mainitaan selvästi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessa. Komissio seuraa tilannetta ja on pyytänyt kyseisten jäsenvaltioiden maksajavirastoja toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet tietojen tarkkuuden ja oikea-aikaisen toimituksen varmistamiseksi tulevaisuudessa.

3.61 Tämän kertomuksen laatimishetkellä useat jäsenvaltiot ilmoittivat aikovansa pyytää todentamisviranomaisia suorittamaan vaadittavat työt tai ainakin harkitsevansa tätä.

Lisäksi komissio huomauttaa, ettei uudelleentarkastuksessa rajoituta pelkästään paikalla tehtyyn tarkastukseen, vaan tapauksen käsittely käydään läpi tukihakemuksen vastaanottamisesta aina lopullisen maksun laskemiseen ja suorittamiseen asti, mahdollisten seuraamusten määrääminen mukaan luettuna (tapahtumatarkastus).

3.63 Toimihenkilöiden (rahoituspäätösten käynnistäjät ja tarkastajat, toiminnan käynnistäjät ja tarkastajat) tehtävät ja vastuualueet määritetään työnkuvauksissa. Komissio parantaa edelleen toimihenkilöiden vastuualueiden eriyttämistä. Myös eläintautien hävittämistä/seurantaan koskeviin ohjelmiin myönnettävistä EU:n rahoitusosuuksista tehty vuosittaiset päätökset osoittavat, että lainsäädäntöä kehitetään jatkuvasti alalla ilmenevien tarpeiden ja riskien mukaisesti (enimmäismäärien kasvattaminen/supistaminen, tukikelpoisten toimenpiteiden mukauttaminen ja niiden määrittelyn parantaminen, raportointivaatimusten päivittäminen ja täsmentäminen).

⁽³⁶⁾ Budjettikohta 17 04 01 01.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.64 Tiettyjen merkittävien valvontamenettelyjen toteuttaminen on jätetty yksittäisten toimihenkilöiden harkinnan varaan. Sisäisen valvonnan menettelyjä ei ole vakioitu, minkä vuoksi on olemassa riski, että keskeiset valvontatoimet eivät toimi. Eläinlääkintäviranomaiset eivät laadi vakioimuotoista kertomusta toimintaohjelmien täytäntöönpanosta eikä valvontatoimiin sovelleta vakioituja tarkistuslistoja. Lopuksi voidaan todeta, että jälkitarkastuksia toimitetaan niin vähän, että ne eivät riittävällä tavalla edesauta saamaan varmuutta siitä, onko maksujen virhetaso olennainen.

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

3.65 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission johdon antamat tiedot, erityisesti pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat seuraavien komission pääosastojen osalta: maatalous ja maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, meri- ja kalastusasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat. Yhteenveto tarkastusten tuloksista on esitetty *liitteessä 3.3*.

3.66 Maatalouden pääosaston pääjohtaja totesi vuotuisessa toimintakertomuksessaan, että ei ole näyttöä suurista ongelmista, jotka heikentäisivät hänen saamaansa varmuutta. Hän viittasi pääosastonsa toimittamista tarkastuksista saatuihin tuloksiin ja jäsenvaltioiden paikalla tekemistä tarkastuksista saatuihin tuloksiin ja teki sen johtopäätöksen, että suorien tukien, markkinaintervention ja maaseudun kehittämistoimenpiteiden osalta jäännösvirhetaso oli alle kaksi prosenttia.

KOMISSION VASTAUKSET

3.64 Vaikka kyseiset kaksi ohjelmaa eivät sisällöllisesti olekaan täysin vertailukelpoisia (hävittäminen/seuranta), niiden sisäiset valvonta-, raportointi- ja tarkastusmenettelyt on tarkoitettu yhdenmukaistamaan niin pitkälle kuin mahdollista. On muistettava, että rahoituspäästösten käynnistäjät ja eläinlääkintäviranomaiset ovat erittäin kokeneita ja toimivat suoraan ylempien tahojen valvonnassa.

Koska vuonna 2009 oli pulaa henkilöstöstä ja koska etusija oli annettava hätärahaston ennakkotarkastuksille, voitiin tehdä vain pieni määrä jälkitarkastuksia. Koska jälkitarkastuksia tehdään kahden vuoden välein, yli 35 prosentille maksetusta määrästä saatiin kuitenkin tehtyä jälkitarkastus. Komissio korostaa, että kaikki nämä osatekijät (johdon arvio koko sisäisen valvonnan järjestelmästä, tarkastustulokset, edellisen vuoden varaumien seuranta ja edellisten vuosien tarkastuksiin perustuvat toimintasuunnitelmat sekä edelleenvaluutetuilta tulojen ja menojen hyväksyjiltä saadut varmuutta koskevat lausumat) antavat yhdessä kohtuullisen varmuuden menojen laillisuudesta.

3.66 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus on laadittu komission sisäisten ohjeiden mukaisesti, ja niissä annetaan oikea arvio varainhoidosta maatalousmenojen laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta, kuten komissio perustelee vastauksissaan 3.67–3.69 kohtaan.

Maaseudun kehittämistoimien toimintalinjaa 2 koskeva varauma perustuu komission suuntaviivoihin, joiden mukaan olennaisuus on arvioitava EU:n tasolla jokaisen toimintoperusteisen budjetoinnin toiminnon osalta erikseen. Siltä osin kuin on kyse Kreikkaa koskevan varauman poistamisesta, ks. komission vastaus 3.69 kohtaan.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessa mainitaan, että jäännösvirhetaso jäi maatalousmenoissa alle 2 prosentin, kun taas maaseuturahastossa tämä raja hieman ylittyi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.67 Tilintarkastustuomioistuin ei kannata maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston lähestymistapaa, joka rajaa jäännösvirheen käsitteen paikalla tehtyjen tarkastusten aikana todettuihin poikkeamiin. Lähestymistavassa ei oteta huomioon seuraavista syistä johtuvia jäännösvirheitä: ristiintarkastukset on tehty virheellisten tietokantojen perusteella tai poikkeamien seuranta ei ole ollut asianmukaista. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa integroitua lähestymistapaa, joka kattaa kaikkien tapahtumien osalta jäännösvirheen molemmat osat alueet. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti usean tapahtuman osalta, että hallinnollisilla tarkastuksilla virheitä ei havaittu. Hallinnollisissa tarkastuksissa esiintyville puutteille saadaan vahvistus myös yhdenmukaisesti hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tuloksista. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastus paljasti, että jäsenvaltioiden paikalla tekemien tarkastusten laadusta saadaan vain rajallinen varmuus.

3.68 Maatalouden pääosaston pääjohtajan vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään varauma, joka koskee yhdenmukaisesti hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyviä menoja Bulgariassa ja Romaniassa. Kyseiset varaukset ovat yhdenmukaisia tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2008 toimittamasta järjestelmätarkastuksesta saatujen tulosten kanssa, joten tilintarkastustuomioistuin toistaa aiemmin esittämänsä huomautuksen, jonka mukaan oli ennen aikaista poistaa Kreikan yhdenmukaisesti hallinto- ja valvontajärjestelmää koskeva pitkään voimassa ollut varauma.

3.69 Ympäristöasioiden ja meri- ja kalastusasioiden pääosastojen pääjohtajien vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetään varauksia, jotka ovat yhdenmukaisia tilintarkastustuomioistuimen aiemmin tekemien havaintojen kanssa. Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston pääjohtajan vuotuisen toimintakertomukseen ei sisälly varauksia, mutta varauma olisi pitänyt tehdä seuraavista syistä: elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta koskevaan toimintaan liittyviä virheitä ei välttämättä tarkastukset ole riittävän kattavia.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

3.70 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso oli olennainen maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohtokoryhmän maksuissa 31. joulukuuta 2009 päättäneeltä varainhoitovuodelta.

KOMISSION VASTAUKSET

3.67 Asiaa koskevien EU:n sääntöjen mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä hallinnolliset tarkastukset kaikille vastaanottamilleen tukihakemuksille. Periaatteessa maksuissa ei tarkastuksen jälkeen pitäisi enää olla sellaisia virheitä, jotka tällaisissa tarkastuksissa pystytään havaitsemaan. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston lähestymistapa, joka perustuu jäännösvirhetason määrittämiseen satunnaisotannalla valittujen tarkastusten tuloksista, on siis lähtökohdaisesti oikea.

Komissio on tietoinen siitä, että jos hallinnolliset tarkastukset tai paikalla toimitettavat tarkastukset ovat puutteellisia, virhetaso saatetaan jäsenvaltioiden toimittamissa valvontatilastoissa arvioida liian alhaiseksi. Tämän riskin poistamiseksi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto on lisännyt virhetasoihin 25 prosentin turvamarginaalin.

3.68 Varauma, joka koski yhdenmukaisesti hallinto- ja valvontajärjestelmän riittämättömyyden täytäntöönpanoa Kreikassa, perustui komission kohdistuvaan suureen mainerisktiin eikä niinkään EU:n talousarviolle aiheutuvaan taloudelliseen riskiin, joka oli jo katettu asianmukaisesti Kreikalta sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä edellytetyillä rahoitusvoimavaroilla. Kun Kreikka oli vienyt päätökseen toimintasuunnitelmansa puutteiden korjaamiseksi vuoden 2008 loppuun mennessä, maineriski poistui, joten varauksen poistaminen oli täysin perusteltua. Lisäksi aiempien vuosien puutteista aiheutuva taloudellinen riski pystytään kattamaan asianmukaisesti sääntöjenmukaisuuden tarkastuksilla, joissa EU:n rahoituksen ulkopuolelle on tähän mennessä jätetty tai ollaan jättämässä noin 866 miljoonaa euroa.

3.69 Lisähenkilöstön ja tiettyjä tarkastuksia ulkoistamalla vapautetun lisäkapasiteetin avulla merkittävä osuus vuonna 2010 maksettavasta kokonaismäärästä on tarkastettu tai saadaan ennen pitkää tarkastettua. Ennakkotarkastuksia tehdään lähes 40 prosentille tästä määrästä. Lisäksi yli 35 prosentille tästä määrästä toimitetaan jälkitarkastus. Kattavuus on näin ollen erittäin hyvä.

3.70 Komissio katsoo, että viime vuosina 2 prosentin tuntumassa pysytellyt virhetaso vahvistaa arvion edellisten vuosien myönteisestä yleiskehityksestä.

EU:n talousarvion kohdistuva riski katetaan sääntöjenmukaisuutta koskevilla tarkastuksilla asianmukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.71 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että yleisesti ottaen maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohekoryhmän valvontajärjestelmillä kyettiin varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuus enintään osittain vaikuttavasti.

3.72 Yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta tilintarkastustuomioistuin toteaa, että erityisesti kolmessa kahdeksasta tarkastetusta maksajavirastosta on tehtävä huomattavia parannuksia (ks. kohta 3.33).

3.73 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että havaitut järjestelmäpuutteet korjataan. Tilatukijärjestelmän ja yhtenäisen pinta-alatuen osalta pikaisia korjaavia toimia vaativat ennen kaikkea seuraavat puutteet:

- a) Olisi korjattava järjestelmäpuutteet, jotka johtavat virhetapauksiin, joissa ilmoitetaan tukeen oikeuttamatonta maata, ala ilmoitetaan liian suurena tai joissa tukioikeuksia ei ole määritetty oikein. Tähän päästäisiin parantamalla LPIS-järjestelmään kirjattujen tietojen luotettavuutta ja kattavuutta (järjestelmässä olisi esim. oltava uusimmat ortokuvat).
- b) Olisi varmistettava, että kaikissa yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoissa esitetään luotettava ja täydellinen kirjausketju kaikista tehdyistä muutoksista.

KOMISSION VASTAUKSET

3.71–3.72 Komissio katsoo, että – kuten tilintarkastustuomioistuin on aikaisemmissa vuosikertomuksissaan todennut vuodesta 2005 lähtien – yhdennetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä pystytään yleensä tehokkaasti rajoittamaan virheiden tai sääntöjenvastaisten menojen riskiä edellyttäen, että järjestelmää sovelletaan asianmukaisesti (ks. myös komission vastaus 3.32 ja 3.33 kohtaan).

Komissio havaitsi, että Bulgarian ja Romanian yhdennetyissä hallinto- ja valvontajärjestelmissä oli merkittäviä puutteita maksatusvuotena 2008. Sen seurauksena nämä kaksi jäsenvaltiota laativat vuonna 2009 toimintasuunnitelmat, joiden toteuttamista komissio on seurannut tiiviisti. Koska toimintasuunnitelmat on määrää saada päätökseen vasta vuonna 2011 ja koska tiettyjen toimien täytäntöönpano on jo viivästynyt, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessa esitetään näiden maiden yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskeva varaus, joka perustuu komissioon kohdistuvaan mainerisktiin.

Muiden jäsenvaltioiden yhdennetyissä hallinto- ja valvontajärjestelmissä oli joitakin puutteita, mutta ne ovat vähäisempiä eivätkä tee järjestelmistä tehottomia vaan pikemminkin kehityskelpoisia. Niiden korjaamiseksi on jo aloitettu tai ollaan aloittamassa toimia.

Kaikkia näitä puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, joiden tarkoituksena on varmistaa, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski on katettu asianmukaisesti.

LPIS-järjestelmään kirjattuja tietoja on jatkuvasti tarpeen päivittää, koska sekä tekniset mahdollisuudet että tilanne kentällä muuttuvat jatkuvasti. Lisäksi jäsenvaltioilla on nykyisin lakisääteinen velvollisuus tehdä vuosittain laatuvario LPIS-järjestelmistään. Arvion tulokset kerrotaan, onko järjestelmää tarpeen uudistaa.

3.73

- a) Komissio suunnittelee jatkuvasti yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa toimia, joilla LPIS-GIS-järjestelmän luotettavuutta voitaisiin parantaa. Jäsenvaltioiden on maksatusvuodesta 2010 alkaen laadittava vuosittain LPIS-GIS-järjestelmistään laatuvariointi ennalta määritettyjen menettelyjen mukaisesti sekä raportoitava sen tuloksista ja tarvittaessa tilanteen parantamiseksi suunnittelemissaan toimenpiteistä komissiolle.
- b) Asetuksen (EY) N:o 885/2006 liitteessä I edellytetään jo nyt yhtenä hyväksymiskriteerinä, että käytössä on kirjausketju. Toden-tamisviranomaiset tarkastavat vuosittain näiden kriteerien täytty-misen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

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

- d) Nurmilaitumille olisi asetettava EU:n tasolla vuotuiset ylläpitoa koskevat vähimmäisvaatimukset, joiden täytyttyä laitumille voidaan saada EU:n suoraa tukea.

3.74 Tilintarkastustuomioistuin toistaa niin ikään, että sääntöjä ja ehtoja on pyrittävä edelleen yksinkertaistamaan maaseudun kehittämisen osalta.

3.75 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että todentamisviranomaisilta edellytettyä työtä koskevia komission suuntaviivoja on tarkistettava niiden luonteen, kattavuuden ja raportointivelvoitteiden sekä erityisesti jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastustilastojen hyväksymisen osalta.

KOMISSION VASTAUKSET

- c) Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema viljelijän määritelmää koskeva ongelma ratkaistiin jo YMP:n kokonaisarviointin yhteydessä antamalla jäsenvaltioille mahdollisuus päättää, että suoria tukia ei myönnetä sellaisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille, joiden pääliiketoimintaan ei kuulu maataloustoiminnan harjoittaminen tai joiden maataloustoiminta on vain vähäinen osa koko taloudellisesta toiminnasta (asetuksen (EY) N:o 73/2009 28 artiklan 2 kohta).

Tätä kysymystä voidaan pohtia lisää vuoden 2013 jälkeisessä maatalouspolitiikan uudistuksessa. Tarpeettoman monimutkaisia sääntöjä on kuitenkin syytä välttää. Niiden seurauksena valvontajärjestelmästä tulisi erittäin monimutkainen ja kallis toteuttaa. Tällainen järjestelmä ei myöskään vastaisi komission yksinkertaistamispyrkimyksiä.

- d) Nykyinen järjestelmä muodostaa yhteisen lainsäädäntökehyksen, jossa jäsenvaltiot vastaavat ylläpitoa koskevien vähimmäisvaatimusten määrittelystä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten mukaisesti. Tällä tavalla pystytään huomioimaan EU:n maatalousalueiden ja -käytäntöjen moninaisuus.

3.74 Ohjelmakauden 2007–2013 osalta komissio on jo yksinkertaistanut toimintaa yhteisessä maatalouspolitiikassa, johon maaseudun kehittäminenkin sisältyy. Toiminnan rationalisointia jatketaan tulevaisuudessa. Pelkällä toiminnan yksinkertaistamisella ei kuitenkaan tietyillä maaseudun kehittämisen osa-alueilla pystytä vähentämään virheiden osuutta alle tilintarkastustuomioistuimen asettaman kahden prosentin raja-arvon ilman, että toiminnan tavoitteet vaarantuvat. Sen vuoksi komissio on esittänyt maaseuturahaston menoissa hyväksyttävälle virheriskille 2–5 prosentin vaihteluväliä. Suunnilleen vaihteluvälin keskelle sijoittuvaa virheosuutta pidettäisiin hyväksyttävänä ja perusteltuna. Hyväksyttävän tason ylityessä virheitä pyritään vähentämään lisäämällä valvontaa ja puuttumalla virheiden tärkeimpiin syihin.

3.75 Komissio pitää yleistä rakennetta ja raportointivaatimuksia asianmukaisina ja katsoo niiden soveltuvan perustaksi etenkin tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevalle päätökselle (ks. 3.54 kohta). Vuodeksi 2010 laaditut tarkistetut suuntaviivat esiteltiin maatalousrahastokomitean kokouksessa 18. kesäkuuta 2010. Suuntaviivojen muutokset koskevat ainoastaan raportointimenettelyjä, eivätkä ne vaikuta todentamisviranomaisilta edellytettyyn työhön.

Valvonta- ja tarkastustilastoihin liittyvän työn osalta komissio on hiljattain ehdottanut järjestelmää, jonka avulla jäsenvaltiot voivat vahvistaa yleistä toimintakehystä, jonka tarkoituksena on antaa kohtuullinen varmuus tapahtumien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta lopullisten edunsaajien tasolla. Tätä varten todentamisviranomaisten olisi mentävä työssään nykyisiä vaatimuksia pidemmälle valitsemalla kustakin menojen perusjoukosta edustava otos kyseisen maksajaviraston paikan päällä tarkastamia tapahtumia ja tarkastamalla ne kokonaan uudestaan. Kunkin tapauksen käsittely käytäisiin läpi tukihakemuksen vastaanottamisesta aina lopullisen maksun laskemiseen ja suorittamiseen asti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.76 Lopuksi asianomaisten kansallisten viranomaisten kanssa on ryhdyttävä vaikuttaviin toimenpiteisiin, joilla vältetään maksamasta tukeen oikeuttamattomia kalastushankemenoja. Kun kyseessä ovat sisäiset valvontatoimet, jotka koskevat eläintautien hävittämisen- ja seurantaa koskevien ohjelmien yhteydessä jäsenvaltioille suoritettavia maksuja, komission yksiköiden tehtävät on eriytettävä selkeästi toisistaan ja on kehitettävä asianmukaiset viralliset valvontamenettelyt.

3.77 Yhteenveto aiempien huomautusten seurannasta on esitetty **liitteessä 3.4**.

KOMISSION VASTAUKSET

3.76 Komissio toteutti ohjelmakaudella 2000–2006 kaikki tarvittavat toimenpiteet tukeen oikeuttamattomien määrien oikaisemiseksi. Tilejä päätettäessä varmistetaan, että kaikki tukeen oikeuttamattomat määrät on vähennetty viimeisestä maksatushakemuksesta.

Euroopan kalatalousrahastossa valvontaympäristöä on vahvistettu järjestelmien tehokasta toimintaa koskevilla uusilla säännöksillä, jotta voitaisiin ehkäistä ja oikaista tukeen oikeuttamattomia menoja. Komissio valvoo toimintaa tarkastamalla, onko jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten työ luotettavaa. Koska menoja hallinnoidaan yhdessä, vastuu kentällä toimitettavista tarkastuksista kuuluu jäsenvaltioille. Edellä kuvaillulla valvontaympäristöllä taataan, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön luotettavat ja tehokkaat hallinto- ja valvontajärjestelmät tukeen oikeuttamattomien menojen ehkäisemiseksi ja oikaisemiseksi.

Lisäksi meriasioiden ja kalastuksen pääosasto julkaisee yhteistyössä muiden rakennerahastoista vastaavien pääosastojen kanssa säännöllisesti ohjeita yhteiseen etuun liittyvistä aiheista nykyisin käytössä olevien hallinto- ja valvontajärjestelmien vaikuttavuuden parantamiseksi.

3.77 Ks. komission vastaukset liitteessä 3.4.

LIITE 3.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – MAATALOUS JA LUONNONVARAT

	2009				2008	2007	
	Maataloustukira- hasto	Maaseudun kehittä- minen	Terveys- ja kulut- taja-asioiden pää- osasto, ympäris- töasioiden pää- osasto, meri- ja ka- lastusasioiden pää- osasto	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE							
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	148	80	13	241	204	196	
ennakkomaksuja	0	0	0	0	0	0	
väli-/loppumaksuja	148	80	13	241	204	196	
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET							
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)							
Tapahtumissa ei esiintynyt virheitä	76 % {113}	69 % {55}	54 % {7}	73 % {175}	68 %	69 %	
Tapahtumissa esiintyi virheitä	24 % {35}	31 % {25}	46 % {6}	27 % {66}	32 %	31 %	
VIRHEELLISIÄ TAPAHTUMIA KOSKEVA ANALYYSI							
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)							
Analyysi virhetyypeittäin							
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti	31 % {11}	36 % {9}	67 % {4}	36 % {24}	32 %	36 %	
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet	69 % {24}	64 % {16}	33 % {2}	64 % {42}	68 %	64 %	
Virheet liittyvät:							
tukikelpoisuuteen	13 % {3}	13 % {2}	100 % {2}	17 % {7}	20 %	36 %	
tosiasiallisuuteen	0 % {0}	6 % {1}	0 % {0}	2 % {1}	2 %	3 %	
oikeellisuuteen	87 % {21}	81 % {13}	0 % {0}	81 % {34}	78 %	61 %	
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS							
Todennäköisin virhetaso:							
< 2 %					X		
2 % – 5 %	X					X	
> 5 %							

LIITE 3.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – MAATALOUS JA LUONNONVARAT

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio – maataloustukirahasto

Jäsenvaltio (maksajavirasto)	Järjestelmä	Yhdennettyyn hallinto- ja val- vontajärjestel- mään liittyvät menot (miljoonaa euroa)	Maksujen oikeellisuuden sekä tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja valvonta- toimet	Paikalla toimitettavan tarkastuksen metodolo- gia, valinta, tarkastuksen toimittaminen, laadun- valvonta ja yksittäisistä tuloksista raportointi	Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten / täydentä- vien ehtojen täytän- töönpano ja valvonta	Yleisarvio
Liettua	Yhtenäinen pinta-alatuki	183,5	2			
Latvia	Yhtenäinen pinta-alatuki	69,5				
Slovakia	Yhtenäinen pinta-alatuki	179,7	1, 2, 4, 5	A, B, C	a	
Kypros	Yhtenäinen pinta-alatuki	24,6	1, 2, 3, 4, 7, 8	A, D		
Italia (AGREA)	Tilatukijär- jestelmä	409,0	6, 7, 9	A	b, c	
Malta	Tilatukijär- jestelmä	2,7	3, 4, 5, 7, 10	A		
Kreikka	Tilatukijär- jestelmä	2 077,1	2, 3, 5, 6, 7, 9, 11, 12	A, E, F, D	b, d	
Espanja (Baskimaa)	Tilatukijär- jestelmä	30,0	1, 5, 6, 7, 13			

Värikoodien merkitys



Vaikuttava
Osittain vaikuttava
Ei vaikuttava

- 1 Tukeen oikeuttamattomia tekijöitä ei suljettu tuen ulkopuolelle/tukikelpoisia alueita ilmoitetaan liian suurina LPIS-järjestelmässä
- 2 Riittämätön kirjausketju
- 3 Hakemusten rekisteröintimenettely ei ole täysin luotettava
- 4 Tukikelpoisia alueita ei ole päivitetty LPIS-järjestelmässä uusien ortokuvien ja/tai satelliittikuvien perusteella
- 5 Ei (taannehtivia) ristiintarkastuksia päivitettyjen viitelohkotietojen perusteella
- 6 Puutteita määritettäessä tukikelpoista alaa, kun kyseessä on monivuotinen laidun ja yhteislaidun
- 7 Seuraamuksia ei ole sovellettu asianmukaisesti
- 8 Yhtenäisen pinta-alatuen enimmäismäärä ylitettiin noin 1,44 prosentilla eikä vähennyskerrointa sovellettu
- 9 Tilatukimaksuja suoritettiin ennen kuin havaitut poikkeamat oli korjattu
- 10 EU:n lainsäädännön vastaisesti erityisoikeuksia myönnettiin viljelijöille, joilla oli käytössä tukikelpoisia hehtaareja tilatukijärjestelmän käyttöönotto-vuonna
- 11 LPIS-GIS-järjestelmän perustaminen viivästyi huomattavasti, mikä heikensi ristiintarkastusten laatua
- 12 Viiden prosentin hyväksyttävyyssrajaa sovellettiin aiheetta hallinnollisissa ristiintarkastuksissa
- 13 Kansalliseen varantoon luovutettavien tukioikeuksien määrittämistä koskevilta hallinnollisilta menettelyiltä puuttuu oikeusperusta
- A Mittauksessa sallittuja poikkeamia ei sovelleta oikein / ei sovelleta lainkaan
- B Tietoja ei ole saatavilla tukivuotta 2008 koskevista valvonta- ja tarkastuskertomuksista
- C Alojen ylijäämiä ja alijäämiä ei kompensoitu viljelykasviryhmän sisällä
- D Tilintarkastustuomioistuimen paikalla toimittamat tarkastukset osoittivat suuria materiaalisia eroja
- E Huonoa laidunmaata ilmoittaneita edunsaajia ei ole tarkastettu
- F Paikalla tehdyt tarkastukset havaittiin laadultaan riittämättömiksi ja täten niistä saadut tulokset eivät ole luotettavia
- a Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia koskevista tarkastuksista laaditut tarkastuskertomukset eivät olleet kattavia / eivät sisältäneet riittävän yksityiskohtaisia tietoja
- b Nurmilaidunta tai huonoa laidunmaata koskevat kansalliset hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset eivät olleet riittäviä
- c Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta koskevat tarkastukset tehdään pelkästään kaukokartoituksen perusteella
- d Täydentäviä ehtoja koskevia seuraamuksia sovellettiin väärin

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio – Maaseudun kehittäminen

Jäsenvaltio (maksajavirasto)	Rahasto	Maksujen oikeellisuuden sekä tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja valvonta- toimet	Paikalla toimitettavan tarkastuksen metodolo- gia, valinta, tarkastuksen toimittaminen, laadun- valvonta ja yksittäisistä tuloksista raportointi	Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten/ täydentävien ehtojen täytäntöönpano ja val- vonta	Yleisarvio
Itävalta	Maaseuturahasto				
Bulgaria	Maaseuturahasto				
Tšekin tasavalta	Maaseuturahasto				
Saksa (Baijeri)	Maaseuturahasto				
Ranska	Maaseuturahasto				
Kreikka	Maaseuturahasto				
Romania	Sapard			e. t.	
Yhdistynyt kuningas- kunta (Englanti)	Maaseuturahasto				

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2009	2008	2007

Värikoodien merkitys

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

KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET – MAATALOUS JA LUONNONVARAT

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta
Maatalouden pääosasto	Varaamia esitetty	Vakavia puutteita yhdenmukaisessa hallinto- ja valvontajärjestelmässä Bulgariassa ja Romaniassa. Maaseudun kehittämistoimenpiteiden tavoitelinjan 2 (ympäristön ja maaseudun parantaminen) liittyvät menot ohjelmakaudella 2007–2013.	Vuoden 2009 tarkastuslausumaan liittyvässä tilintarkastustuomioistuimen järjestelmätarkastuksessa saatiin vahvistus siitä, että Kreikassa yhdenmukaisella hallinto- ja valvontajärjestelmällä ei vielä kyetä vaikuttavasti varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuutta; toisin sanoen erityisesti nurmilaitumen osalta LPIS-järjestelmään kirjatut tukioikeusasot eivät ole luotettavia (ks. kohta 3.38), hakemustietokannassa havaittiin vakavia jäljitysketjuun liittyviä puutteita (ks. kohta 3.40) ja paikalla tehdyt tarkastukset eivät ole kattavuudeltaan eivätkä laadultaan riittäviä (ks. kohta 3.46). Lisäksi komissio toteaa vuotta 2009 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessaan, että Kreikan maksajaviraston saama hyväksyntä kattaa ainoastaan maaseuturahaston toimet tukivuodesta 2010 alkaen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näissä olosuhteissa Kreikkaa koskevaa varauksetta ei olisi pitänyt poistaa. Varauma perustuu jäsenvaltioiden vuonna 2008 paikalla tekemistä tarkastuksista tuloksena saatuihin virhetasoihin. Virhetasot vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen. Pääjohtaja ei selitä, miksi hänen varauksensa koskee kaikkia tapahtumia Euroopan unionissa eikä ainoastaan niiden jäsenvaltioiden tapahtumia, joissa virhetaso oli vuonna 2008 erityisen korkea. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin on yleisesti ottaen samaa mieltä siitä, että sääntöjenvastaisuudet ovat todennäköisempiä tavoitelinjan 2 tapahtumissa kuin muiden tavoitelinjoiden tapahtumissa.	B
Ympäristöasioiden pääosasto	Varaamia esitetty	Avustuksia saavien edunsaajien ilmoittamien menojen tukikelpoisuus.	Varauma on yhdenmukainen tilintarkastustuomioistuimen aiemmin tekemien havaintojen kanssa. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että ympäristöasioiden pääosasto laski ”virhetasonsa” tavanomaisesta poikkeavalla tavalla (riskianalyysin perusteella).	
Meri- ja kalastusasioiden pääosasto	Varaamia esitetty	Yksilöityjen toimintaohjelmien ja kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen hallinto- ja valvontajärjestelmät (Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta, Espanja ja Ranska). Syrjäisimpien alueiden tiettyjen kalastustuotteiden kaupan pitämisessä aiheutuneiden lisäkustannusten korvaamista koskevien, jäsenvaltioille suoritettujen maksujen tukikelpoisuus.	Varaukset perustuvat pääosaston tekemään tarkastustyöhön. Varaukset ovat tilintarkastustuomioistuimen tekemien havaintojen mukaisia.	

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuinten huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta
Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto	Ei varauksia	e. t.	Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto katsoo, että jään- nösvirhe olisi olennainen, jos sen taloudellinen vaikutus tilinpäätökseen olisi yli 2 prosenttia terveys- ja kuluttaja- asioiden pääosaston vuotuisesta talousarviosta. Budjettipää- osaston mukaan huomioon pitäisi kuitenkin ottaa ainoas- taan vastaavaa toimintaa koskeva talousarvio (toimintope- rusteinen budjetointi). Kun otetaan huomioon vuotta 2009 koskevien jälkitarkastusten tulokset ja se, että havaittujen virheiden korkea taso ylittää olennaisuusrajan (6 prosenttia) toistuvasti, varaus olisi pitänyt esittää elin- tarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta koskevasta toiminnasta (toimintoperusteisen budjetoinnin mukaisesti), koska sen virhetaso oli 6,9 prosenttia.	

(*) Pääjohtaja ilmoittaa lausumassaan saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla saadaan tarvittavat takeet toimien sääntöjenmukaisuudesta.

A: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

B: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat osittain oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

C: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus eivät anna riittävää ja oikeaa arviota varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – MAATALOUS JA LUONNONVARAT

Pääosasto	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Maaseudun kehittäminen				
Maatalous	Korkotuet: käytössä olevilla menettelyillä ei voida varmistua siitä, että kirjausketju olisi riittävä, joten lopullisten edunsaajien saamien EUTukien maksamisen sääntöjenmukaisuutta ei voida näyttää toteen (Ranska) (kohta 5.15 (*)).	Komission mukaan Ranska on ottanut käyttöön uuden hallinnollisen järjestelmän, joka vuodesta 2008 alkaen tekee helpommaksi jäljittää lainan pankilta lopulliselle edunsaajalle. Todentamisviranomaisen tarkasti kaikki vuonna 2009 suoritettut maksut pankeille, jotka tarjosivat alennettua korkotasoa. Todentamisviranomaisen havaitsi maksut asianmukaisiksi, mutta pani merkille, että uudella järjestelmällä ei edelleenkään varmistettu kaikkien pankin laskujen mukaisten yksittäisten lainojen täydellistä jäljitettävyyttä. Komissio ryhtyi asian osalta jatkotoimiin ja toimitti erityistarkastuksia Ranskassa.	Vuonna 2009 oli edelleen vaikea muodostaa yhteyttä pankin tiettyinä aikana myöntämien korkovähennysten määrää koskevan pankin laskun ja lopullisille edunsaajille myönnettyjen yksittäisten lainojen välillä.	Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: Komissio katsoo oman tarkastuksensa perusteella, että kirjausketju on katkeamaton.
Maaseudun kehittäminen				
Maatalous	Maaseudun kehittämisen alalla on edelleen yksinkertaistettava sääntöjä ja ehtoja (kohta 5.66 (**)).	Neuvosto ja komissio ryhtyivät vuonna 2009 toimenpiteisiin. Neuvostossa tämä tarkoitti sitä, että 16 jäsenvaltiota toimitti konkreettisia ehdotuksia, joiden tarkoituksena oli yksinkertaistaa yhteisen maatalouspolitiikan eri osa-alueita. Tietyt ehdotukset koskivat täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen ja tarkastusten yksinkertaistamista, ja niin ollen ne olivat relevantteja maaseudun kehittämisen kannalta. Komission yksiköt kävivät läpi ehdotukset ja aikoivat esittää neuvostolle vuonna 2010 asianmukaisia tarkistuksia nykyisiin sääntöihin. Neuvosto ilmaisi 14.–16. joulukuuta 2009 pitämässään kokouksessa olevansa tyytyväinen siihen, että komissio aikoo ryhtyä jatkotoimiin useiden ehdotusten kohdalla, ja kehotti komissiota esittämään ehdotetut tarkistukset ja jatkamaan työtään monissa meneillään olevissa yksinkertaistamista koskeissa hankkeissa.	Vuonna 2009 toteutetut toimet osoittavat, että huomiota kiinnitettiin siihen, että tiettyjä maaseudun kehittämistoimenpiteitä koskevia sääntöjä ja ehtoja oli tarpeen yksinkertaistaa. Maaseudun kehittämisen menoista määrätään myös kansallisilla säännöillä, joten tilintarkastustuomioistuin – aivan kuten neuvostokin vastuu- vapaudesta varainhoitovuodelta 2008 antamassaan suosituksessa – muistuttaa, että yksinkertaistamista olisi saatava aikaan myös kansallisella tasolla.	Ks. komission vastaus 3.74 kohtaan.

Pääosasto	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä				
Maatalous	Kreikka Tilintarkastustuomioistuin on jo useina vuosina ottanut esille sen, että Kreikassa ongelmana on yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän riittämätön täytäntöönpano. Kreikassa LPIS-järjestelmä on puutteellinen ja sisältää lohkojen viitemerkintöihin liittyviä virheitä. Lisäksi pantiin merkille, että hallinnollisissa ja paikalla tehdyissä tarkastuksissa esiintyy puutteita. Muut jäsenvaltiot 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 sääntöjenmukaisuus (kohta 5.32 (**)).	Vuoteen 2007 saakka maatalouden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettiin varaus Kreikan yhdennetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä. Vuonna 2008 komissio katsoi, että vuoden 2009 hakemusmenettelystä alkaen Kreikan yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä sisältää kaikki tarvittavat osa-alueet ja on toimintakunnossa, joten varaus voidaan poistaa. Bulgaria ja Romania ovat laatineet puutteiden korjaamiseksi toimintasuunnitelmat, jotka komissio hyväksyi vuonna 2009. Komissio katsoo, että Yhdistyneessä kuningaskunnassa havaitulla puutteella on erittäin vähäinen vaikutus järjestelmään. Komissio seuraa raportoituja tapauksia sääntönmukaisuuden tarkastamista koskevien menettelyjen yhteydessä.	Vuoden 2009 tarkastuslausumaan liittyvän tarkastuksen yhteydessä tilintarkastustuomioistumin järjestelmätarkastuksessa saatiin vahvistus siitä, että Kreikan yhdennetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä ei vielääkään kyetty varmistamaan vaikuttavasti maksujen sääntöjenmukaisuutta; toisin sanoen Kreikan LPIS/GIS-järjestelmä ei ole vielääkään täysin toimintakunnossa, hakemustietokantaa heikentää kirjausketjun epäluotettavuus ja paikalla tehdyt tarkastukset eivät ole kattavuudeltaan ja laadultaan riittäviä (kohdat 3.37, 3.39 ja 3.45 (***)). Maatalouden pääosaston vuonna 2009 toimittamassa OPEKEPE-iraston hyväksymistä koskevassa tarkastuksessa kävi ilmi, että maataloustukirahaston varainhoidossa on vakavia puutteita (maatalouden pääosaston vuotuisen toimintakertomus vuodelta 2009, A.1.3, s. 29). Komission ja jäsenvaltioiden toteuttamien toimien tuloksia ei voida vielä arvioida. Toimintasuunnitelmat on tarkoitus saada valmiiksi vasta vuodeksi 2011 ja yksittäisten toimien täytäntöönpano on jo viivästynyt (maatalouden pääosaston vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2009). Komission ja jäsenvaltioiden toteuttamien toimien tuloksia ei voida vielä arvioida. Tukivuoden 2008 osalta LPIS-järjestelmässä havaittiin puutteita Kreikassa, Kyproksella, Liettuassa, Italiassa ja Espanjassa (kohdat 3.37 ja 3.38 (***)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi jälleen puutteita seuraamusten soveltamista hallinnoivassa järjestelmässä. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että havaitut järjestelmäpuutteet korjataan.	Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: Komissio myöntää, että Kreikan yhdennetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä oli aiemmin ongelmia, mutta käytössä oleva uusi LPIS-GIS-järjestelmä on vähentänyt riskiä maksatusvuodesta 2009 lähtien. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston OPEKEPE-irastossa vuonna 2009 tekemässä hyväksymiskriteereitä koskevassa tarkastuksessa havaitsemat vakavat puutteet liittyivät pikemminkin maaseuturahastoon kuin maataloustukirahastoon. Niiden vuoksi OPEKEPE on hyväksytty maksajavirastoksi ainoastaan maaseuturahaston toimenpiteisiin, joiden osalta se on ottanut käyttöön asianmukaisen valvontajärjestelmän ja -menettelyt. Komissio havaitsi, että Bulgarian ja Romanian yhdennetyissä hallinto- ja valvontajärjestelmissä oli merkittäviä puutteita maksatusvuotena 2008. Sen seurauksena nämä kaksi jäsenvaltiota laativat vuonna 2009 toimintasuunnitelmat, joiden toteuttamista komissio on seurannut tiiviisti. Koska nämä toimintasuunnitelmat on määrä saada päätökseen vasta vuonna 2011 ja koska komissio on jo todennut viivästyksiä, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto esitti vuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessaan näiden maiden yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevan varauksen, joka perustuu maineriskiin. Muiden jäsenvaltioiden yhdennetyissä hallinto- ja valvontajärjestelmissä oli joitakin puutteita, mutta ne ovat vähäisempiä eivätkä tee järjestelmistä tehotomia vaan pikemminkin kehityskelpoisia. Niiden korjaamiseksi on jo aloitettu tai ollaan aloittamassa toimia. Näitä jäsenvaltioita varten on laadittu toimintasuunnitelmat, ja edellisinä vuosina havaitut ongelmat on korjattu tai niiden korjaaminen edistynyt riittävästi. Kreikan, Italian, Espanjan ja Portugalin osalta hallinnollisten tarkastusten puutteita seurataan käynnissä olevissa sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä.

Pääosasto	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
	LPIS-järjestelmä Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kahden jäsenvaltion (Bulgaria ja Yhdistynyt kuningaskunta) LPIS-järjestelmissä suuria puutteita, jotka vähentävät huomattavasti hallinnollisten ristiintarkastusten tehokkuutta. Eräissä toisessa jäsenvaltiossa (Espanjassa) tukeen oikeuttamattomille aloille (osittain metsän peittämälle ja/tai vuoristoiselle laitumelle) suoritettavat maksut hyväksyttiin käytössä olleiden suurten kertomien vuoksi (kohta 5.36 (**)). Lisäksi eräissä maissa LPIS (GIS) -järjestelmän graafinen taso sisältää vanhentuneita ilmakuvia (kohdan 5.30 alakohdat b ja c (*)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että yhdessä jäsenvaltiossa (Puolassa) ortokuviin perustuvien maksujen kohdalla ei ollut asianmukaisia ylärajoja. Hallinnolliset tarkastukset Varainhoitovuoden 2007 tarkastuslausumaa varten tehtävän tarkastuksen yhteydessä havaittiin puutteita suorien tuotantoon sidottujen maksujen hallinnollisissa tarkastuksissa Kreikassa, Italiassa, Espanjassa ja Portugalissa: hakemuksia koskevia tietoja oli tallennettu virheellisesti, samalle lohkolle oli maksettu tukia monista keskenään yhteensopimattomista tukijärjestelmistä eikä rangaistuksia ja seuraamuksia ollut sovellettu oikein, minkä vuoksi maksuja suoritettiin liian suurina (kohdan 5.27 alakohda a (**)).	Komissio muutti asetusta (EY) N:o 1122/2009 (muutos asetuksessa (EU) N:o 146/2010) siten, että jäsenvaltioiden on arvioitava vuosittain LPIS-järjestelmänsä laatua ja laadittava tarvittaessa toimintasuunnitelma, jonka avulla havaitut puutteet korjataan (maalouden pääosaston vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2009, s. 48) Komissio seuraa raportoituja tapauksia säännönmukaisuuden tarkastamista koskevien menettelyjen yhteydessä. Komissio seuraa raportoituja tapauksia säännönmukaisuuden tarkastamista koskevien menettelyjen yhteydessä.		
Tilatukijärjestelmä				
Maatalous	Tarkastuksessa havaittiin, että tukioikeuksien laskemisessa oli järjestelmällisiä puutteita (kohdat 5.22–5.26 (*), 5.38 (**)). Tilintarkastustuomioistuimen toistamien tarkastusten yhteydessä havaittiin paikalla tehtyjen tarkastusten laadussa useita erityisiä puutteita sekä yksilöitiin sellaisia viljelyaloja tai lohkoja, jotka eivät olleet tukikelpoisia ja jotka kansallisten tarkastajien olisi pitänyt jättää tuen ulkopuolelle (Kreikka, Italia, Espanja ja Portugali) (kohta 5.28 (*)).	Komissio seuraa raportoituja tapauksia säännönmukaisuuden tarkastamista koskevien menettelyjen yhteydessä.	Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa käy edelleen ilmi puutteita tukioikeuksien laskemisessa ja tarkastuksissa (kohdat 3.40, 3.41, 3.44 ja 3.45 (***)).	Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: komissio seuraa puutteita sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

Pääosasto	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus				
Maatalous	Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että viljelijä ja 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 (kohta 5.49 (**)).	Asetuksen (EY) N:o 73/2009 28 artiklassa otettiin käyttöön säännös, jota jäsenvaltioiden ei ole pakko noudattaa: ne voivat jättää maksujärjestelmien ulkopuolelle sellaiset luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joiden maataloustoiminta on hyvin vähäistä. Toisaalta kuitenkin maan ylläpidon kannalta komissio on sitä mieltä, että nykyisellä järjestelmällä taataan riittävän hyvin se, että maata hoidetaan hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten mukaisesti (maatalouden pääosaston toimintakertomus vuodelta 2009). Näin ollen komissio ei suunnittele asiaan liittyviä lisätoimia.	Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin ja vähimmäisylläpitoon liittyviä sääntöjä olisi tiukennettava (kohdan 3.73 alakohdat c ja d (**)).	Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: ks. komission vastaus 3.73 kohtaan.
Ympäristöasiat	Ympäristötoimenpiteiden osalta todettiin, että pääasiallisesta rahastosta rahoitetut hankkeet (LIFE-hankkeet) sisälsivät tukeen oikeuttamattomia menoja (kohta 5.49 (*)).	Ympäristöasioiden pääosasto laati toimintasuunnitelman, jonka tarkoituksena oli parantaa avustuksia saaneiden edunsaajien vuonna 2008 ilmoittamien menojen tukikelpoisuutta. Lisäksi vuonna 2010 ollaan hyväksymässä edunsaajien valistamista ja ehkäiseviä toimia koskevaa toimintasuunnitelmaa.	Näiden toimintasuunnitelmien vaikutus on edelleen arvioitava, mutta ympäristöasioiden pääosasto on esittänyt varauksen ilmoitetuista menoista, jotka eivät oikeuta tukeen.	Ympäristöasioiden pääosasto: Tilintarkastustuomioistuimen arvio perustuu vuonna 2009 laadittuihin tarkastuskertomuksiin. Työsuman pienentämiseksi toteutettujen toimien seurauksena vuonna 2009 saapui suuri määrä viivästyneitä kertomuksia, mikä lisää automaattisesti näennäistä raportointiviivettä.
	Lisäksi tarkastusten päättämisessä oli yhä merkittäviä viipeitä. Tilanne kuitenkin parani vuonna 2007 (kohta 5.49 (*)).	Ympäristöasioiden pääosasto osoitti, että se on pyrkinyt lyhentämään viipeitä.	Tarkastuskertomusten kohdalla keskimääräinen viive on pidentynyt 191,6 päivästä (vuonna 2006) 230,5 päivään vuonna 2009 (laskettuna tarkastuskäyntipäivästä tarkastuskertomuksen päiväykseen). Tilintarkastustuomioistuimella on näyttöä siitä, että ympäristöasioiden pääosasto ei ole vielä onnistunut korjaamaan kyseistä puutetta.	Komissio luottaa siihen, että viive pienenee vuonna 2010; tänä vuonna toimitetuissa kertomuksissa viivettä on 116,56 päivää.
Meri- ja kalastusasiat	Kalatalouden alalla asianmukaisten säännösten puuttuminen sekä se, että kalavarojen hoitoon tarvittavien tietojen keräämisestä aiheutuvat menot on dokumentoitu puutteellisesti, lisäävät sääntöjenvastaisesti suoritettujen maksujen riskiä (kohta 5.49 (*)).	Komissio totesi, että säännökset muutettaisiin vuonna 2008. Uusi oikeusperusta sisältäisi selkeät säännöt, ja sen pitäisi korjata tilintarkastus-tuomioistuimen esille ottamat puutteet.	Asetuksessa (EY) N:o 1078/2008, joka tuli voimaan 1. tammikuuta 2009, kuvataan tukikelpoisuus-kriteerit ja dokumentaatio, joka on toimitettava korvaushakemusten kanssa. Tästä huolimatta puutteita havaittiin kansallisten viranomaisten käyttöön ottamissa hallinto- ja valvontajärjestelmissä, ja komission tarkastuksissa havaittiin edelleen vuonna 2009 tukeen oikeuttamattomia menoja.	Meri- ja kalastusasioiden pääosasto: On totta, että kansallisten ohjelmien täytäntöönpanon hallinto- ja valvontajärjestelmissä todettiin tiedonkeruuseen liittyviä puutteita ja että ohjelmissa ilmeni tukeen oikeuttamattomia menoja. Kaikki näiden ohjelmien täytäntöönpanoa koskevat tarkastukset kuitenkin toimitettiin edellisen lainsäädäntökehyksen perusteella, jonka voimassaolo päättyi vuoden 2008 lopussa. Uuteen lainsäädäntökehykseen – myös komission asetukseen (EY) N:o 1078/2008 – perustuvat tarkastukset on tarkoitus toteuttaa ensi vuonna, toisin sanoen sen jälkeen, kun loppumaksut uuden lainsäädäntökehyksen ensimmäiseltä täytäntöönpanovuodelta on suoritettu.

Pääosasto	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
	Velvoitteita, jotka aiheutuivat kahdenvälisen kalastussopimusten uusimiseen liittyvistä erityistapauksista, ei ole katettu ajoissa sitomalla vastaavat määrärahat (kohta 5.49 (*)).	Komissio katsoi, että kalastussopimuksia varten voidaan sitoa talousarviomäärärahoja vasta siten, kun on annettu oikeusperusta (neuvoston päätös ja/tai asetus).	Komissio panee parhaillaan täytäntöön toimintalinjaa, jonka mukaan pöytäkirjoja ja sopimuksia koskeva neuvottelumenettely voidaan aloittaa aikaisin, mikä mahdollistaa sen, että talousarviositoumus voidaan tehdä ennen oikeudellisen sitoumuksen voimaantuloa.	Komissio käynnistää uusien pöytäkirjojen neuvottelumenettelyn mahdollisimman pian, hyvissä ajoin ennen niiden voimassaolon päättymistä. Tähän vaikuttaa kuitenkin myös se, ovatko kolmannet valtiot valmiita aloittamaan neuvottelut varhaisessa vaiheessa.
	Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineeseen (KOR) liittyviä tukeen oikeuttamattomia menoja (kohta 5.25 (**)).	Estääkseen tällaisten virheiden syntymisen komissio on ottanut käyttöön valvontastrategian ja suorittaa jälkitarkastuksia varmistuakseen siitä, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti.	Vuonna 2009 komission havaitsema tukeen oikeuttamattomien kulujen olennainen taso antoi aiheita esittää varauksen meri- ja kalastusasioiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa.	Komissio toteuttaa tilien päättämisen yhteydessä tarvittavat toimenpiteet tukeen oikeuttamattoman määrän vähentämiseksi lopullisesta menoselvityksestä ja viimeisestä maksatushakemuksesta, olivatpa nämä määrät havaittu komission tarkastuksissa, ulkoisissa tarkastuksissa tai muulla tavalla.
Terveys- ja kuluttajasiat	Terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden alalla eläinlääkintätoimia oli rahoitettu ilman kaikkea tarvittavaa todentavaa aineistoa (kohta 5.49 (*)).	Komissio on uusien sopimusten osalta ottanut käyttöön lausekkeen, jossa todetaan, että rokotteen tuottajan on todistettava, että rokotteen on lähetetty komission määrittämään paikkaan.	Komissio on toteuttanut korjaavia toimia. Kyseisten toimien vaikuttavuus on arvioitava.	

(*) Kohdan numero tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2007.

(**) Kohdan numero tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2008.

(***) Kohdan numero tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2009.

LIITE 3.5

TILIEN TARKASTAMIS- JA HYVÄKSYMISPÄÄTÖKSEN ULKOPUOLELLE JÄTETYT MAKSAJAVIRASTOJEN TILIT
VARAINHOITOVUODEN 2009 OSALTA

(miljoonaa euroa)

Jäsenvaltio	Maksajavirasto	Päätöksen ulkopuolelle jätetyt tilit ⁽¹⁾		
		Maataloustukirahasto	Maaseuturahasto	Maaseudun väliaikainen kehittämisväline
Saksa	Baden-Württemberg	428	82	
Saksa	Bayern StMELF		194	
Saksa	Hessen	222	16	
Saksa	IBH	1	12	
Saksa	Helaba	4	5	
Saksa	Rheinland-Pfalz		36	
Saksa	Thüringen		73	
Viro	PRIA			3
Italia	AGEA	3 005		
Italia	Basilicata (ARBEA)	110	17	
Romania	PARDF		565	
Romania	PIAA	581		
Espanja	Andalusia		85	
Espanja	Asturias		36	
Yhteensä		4 351	1 121	3

⁽¹⁾ Komissio teki 30. huhtikuuta 2010 päätökset, joissa se katsoi, että se ei voi tarkastaa ja hyväksyä näitä tilejä. Tämä johtuu kyseisistä jäsenvaltioista, ja lisätutkimukset ovat tarpeen.

Lähde: Komission päätökset 2010/257/EU, 2010/258/EU ja 2010/263/EU (EUVL L 112, 5.5.2010 ja EUVL L 113, 6.5.2010).

NELJÄS LUKU

Koheesiopolitiikan alat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	4.1–4.16
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	4.2–4.14
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	4.15–4.16
Toimien sääntöjenmukaisuus	4.17–4.23
Järjestelmiä koskevat huomautukset	4.24–4.31
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät järjestelmät	4.25–4.29
Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät	4.30–4.31
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	4.32–4.33
Päätelmät ja suositukset	4.34–4.39

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

4.1 Tässä luvussa esitetään koheesiopolitiikan toimintalohkoryhmää koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Ryhmä koostuu seuraavista toimintaloikoista: 04 – työllisyys- ja sosiaalasiat sekä 13 – aluepolitiikka. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2009 menoista esitetään **taulukossa 4.1**.

4.1 Komissio toteaa, että budjettikohdat 4 ja 13 ovat soveltamisalaltaan koheesiopolitiikkaa laajempia. Niihin sisältyvät sosiaalinen vuoropuhelu, sukupuolten tasa-arvoa koskeva politiikka, liittymistä valmisteleva tuki ja toiminta-avustukset Euroopan unionin virastoille.

Taulukko 4.1 – Koheesiopolitiikka – Keskeiset tiedot

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut 2009	Hallinnointitapa
4	Työllisyys- ja sosiaalasiat	Hallintomenot	97	Suora keskitetty
		Euroopan sosiaalirahasto	8 562	Yhteinen
		Työskentely Euroopassa – Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja liikkuvuus	57	Suora keskitetty
		Työllisyys, sosiaalinen yhteisvastuu ja sukupuolten tasa-arvo	113	Suora keskitetty
		Euroopan globalisaattorahasto	12	Yhteinen
		Liittymistä valmisteleva tukiväline	65	Hajautettu
			8 906	
13	Aluepolitiikka	Hallintomenot	83	Suora keskitetty
		Euroopan aluekehitysrachasto ja muut aluetukitoimet	18 250	Yhteinen
		Koheesiorahasto (mukaan luettuna ex-ISPA)	7 080	Yhteinen
		Rakennepoliittiset liittymistukitoimet	705	Hajautettu
		Solidaarisuusrahasto	623	Yhteinen
			26 741	

Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾ 180Toimintamenot yhteensä ⁽²⁾ (menot koostuvat): 35 467

— ennakkomaksuista 12 386

— väli-/loppumaksuista 23 081

Varainhoitovuoden maksut yhteensä 35 647**Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä 49 719**

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksännessä luvussa.

⁽²⁾ Euroopan aluekehitysrachaston, koheesiorachaston ja Euroopan sosiaalirachaston toimintamenoista 25,4 miljardia euroa (71 prosenttia) liittyi ohjelmakauteen 2007–2013, ja 8,4 miljardia euroa (24 prosenttia) ohjelmakauteen 2000–2006. Ohjelmakauden 2007–2013 maksuista 11,3 miljardia euroa (44 prosenttia) oli ennakkomaksuja.

Huomautus: Yksityiskohtaisia tietoja talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2009 on saatavissa varainhoitovuotta 2009 koskevan Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen niteessä II, Euroopan komission (budjettipääosaston) asiakirjassa ”Selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta – varainhoitovuosi 2009” sekä Euroopan komission (budjettipääosaston) selvityksessä, jossa analysoidaan talousarvion toteuttamista vuonna 2009 rakenne- ja koheesiorachastojen osalta.

Huomautus: Tässä luvussa käsitellään molempien ohjelmakausien osalta myös liittymistä valmistelevaa erityistä välinettä (ISPA), työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja liikkuvuutta koskevia politiikkoja sekä sukupuolten tasa-arvoa edistäviä tukitoimenpiteitä, jotka eivät tarkasti ottaen kuulu koheesiopolitiikan alaan. Maaseudun kehittämisen ja kalastusalan menoista raportoidaan toimintalohkon 5 (maatalous ja maaseudun kehittäminen) sekä toimintalohkon 11 (kalastusasiat) yhteydessä.

Lähde: Varainhoitovuotta 2009 koskeva tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet**Politiikan tavoitteet ja välineet**

4.2 Koheesiopolitiikan tavoitteena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä eri alueiden välisiä kehityseroja.

4.3 Suurin osa menoista rahoitetaan seuraavista kolmesta rahastosta:

- a) Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) tuetaan infrastruktuuri-investointeja, työpaikkojen luomista ja säilyttämistä, paikallisia kehityshankkeita sekä pk-yritysten toimintaa.
- b) Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) myönnetään taloudellista tukea työttömyyden torjumiseen, inhimillisten voimavarojen kehittämiseen ja työmarkkinoille integroimisen edistämiseen.
- c) Koheesiorahastosta rahoitetaan ympäristö- ja liikennealan infrastruktuuri-investointeja niissä jäsenvaltioissa, joiden BKTL henkeä kohden on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

4.4 Koheesiopolitiikan alan menoja hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa; jäsenvaltiot myös osarahoittavat alan hankkeita. Koheesiopolitiikan alan menojen suunnittelu perustuu monivuotisiin ohjelmakausiin: maksut liittyvät tukikelpoisuusjakson aikana aiheutuneisiin menoihin ⁽¹⁾. Näin ollen maksujen suorittaminen voi jatkua joitakin vuosia niiden kohteena olevien ohjelmakausien päättymisen jälkeen. Tässä luvussa käsitellään ohjelmakausia 2000–2006 ja 2007–2013.

4.5 Menoja toteutetaan lukuisien monivuotisten toimenpideohjelmien avulla ⁽²⁾ jotka kohdistuvat yksittäisiin jäsenvaltioihin tai jäsenvaltioiden alueisiin. Komissio hyväksyy toimenpideohjelmat jäsenvaltioiden ehdotusten perusteella. Jäsenvaltiot valitsevat toimenpideohjelmiin sisällytettävät yksittäiset hankkeet. Hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavat erityyppiset hankkeen edistäjät (yksityishenkilöt, yhteisöt, yksityiset tai julkiset yritykset tai paikalliset, alueelliset taikka kansalliset elimet). Ohjelmien alussa komissio suorittaa jäsenvaltioille ennakkomaksuja. Hankkeen edistäjät ilmoittavat aiheutuneet tukikelpoiset kustannukset asianomaisten jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille. Jäsenvaltiot hakevat tämän jälkeen komissiolta korvausta todennettuja menoja koskevien menoilmoitusten avulla. Aiheutuneet menot korvataan väli- tai loppumaksuja koskevien pyyntöjen perusteella.

⁽¹⁾ Ohjelmakautta 2000–2006 koskeva tukikelpoisuusjakso päättyi alun perin 31. joulukuuta 2008. Tukikelpoisuusjaksoa jatkettiin kriisintorjuntapaketin yhteydessä 30. kesäkuuta 2009 saakka niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka esittivät komissiolle asiaa koskevan pyynnön.

⁽²⁾ Toimenpideohjelman yhteydessä määritetään varojen maksuun sovellettavat kansalliset, alueelliset tai alakohtaiset painopisteet.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.6 Euroopan aluekehitysrahaston, koheesiorahaston ja Euroopan sosiaalirahaston menot muodostuivat vuonna 2009 lähinnä väli- ja loppumaksuista (ks **taulukko 4.1**). Ohjelmakauden 2007–2013 osalta maksettiin 14,1 miljardia euroa välimaksuja ja 11,3 miljardia euroa ennakkomaksuja. Kautta 2000–2006 koskevia väli- ja loppumaksuja suoritettiin 8,4 miljardia euroa.

Koheesiopolitiikan alan menojen valvonta

4.7 Jäsenvaltiot vastaavat Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston täytäntöönpanosta. Hallintoviranomaisten ja välittäjäelinten vastuulla on päivittäinen hallinto sekä niin kutsutut ensimmäisen tason tarkastukset, joiden tavoitteena on ehkäistä tai havaita ja oikaista virheellisesti korvatut hankekustannukset tai muut sääntöjenvastaisuudet. Todentamisviranomaiset suorittavat lisätarkastuksia ennen maksupyyntöjen esittämistä komissiolle.

4.8 Tarkastusta ja valvontaa koskevia säännöksiä on tehostettu ohjelmakauden 2007–2013 osalta ⁽³⁾. Jäsenvaltioiden esitettävä komission hyväksyttäväksi jokaisen toimenpideohjelman osalta kertomus sekä lausunto. Kertomuksessa on selvitettävä, ovatko hallinto- ja valvontajärjestelmät sovellettavien säännösten mukaisia (kertomus sääntöjenmukaisuuden arvioinnista). Tarkastusviranomaisen on esitettävä tarkastusstrategia yhdeksän kuukauden kuluessa ohjelman hyväksymisestä. Tarkastusviranomaisen on lisäksi esitettävä komissiolle kohtuullinen varmuus siitä, että ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat vaikuttavasti; tarkastusviranomaisen on samalla esitettävä kohtuullinen varmuus myös todennettujen menojen sääntöjenmukaisuudesta ⁽⁴⁾. Tämä tapahtuu vuotuisten tarkastuskertomusten ⁽⁵⁾ ja lausuntojen avulla.

4.9 Jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu myös havaitsemiensa sääntöjenvastaisten menojen oikaisemisesta ja niiden raportoinnista komissiolle. Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä toimiin, joilla voidaan periä takaisin tai perua koheesiorahaston tuen edunsaajille aiheettomasti suoritettut maksut.

⁽³⁾ 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).

⁽⁴⁾ Erityisesti asetus (EY) N:o 1083/2006, 62 artikla.

⁽⁵⁾ Vuoden 2009 tarkastuskertomus (joka oli toimitettava vuoden 2009 loppuun mennessä) kattaa heinäkuun 2008 ja kesäkuun 2009 välisenä aikana toteutetut tarkastukset. Kertomuksessa käsitellään suoritettuja järjestelmätarkastuksia sekä tarkastuksia, jotka kohdistuvat komissiolle tammikuun 2007 ja joulukuun 2008 välisenä aikana ilmoitetut menot käsittäviin toimiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.10 Komissio valvoo jäsenvaltioita ja pyrkii varmistamaan, että niiden hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat vaatimusten mukaisesti. Jos komission tarkastuksissa käy ilmi, että jäsenvaltiot eivät ole oikaisseet sääntöjenvastaisia menoja tai niiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita, se keskeyttää maksut asianomaisille jäsenvaltioille ja/tai lykkää niitä ⁽⁶⁾. Mikäli jäsenvaltio ei peri takaisin tai peru sääntöjenvastaisia menoja (eli korvaa rahoituksen ulkopuolelle jätettyjä menoja muilla tukikelpoisilla menoilla) tai korjaa havaittuja järjestelmäpuutteita, komissio voi soveltaa rahoitusoikaisuja, joiden myötä EU rahoituksen määrä pienenee sääntöjenvastaisten menojen osuutta vastaavalla määrällä.

Sääntöjenmukaisuuteen vaikuttavat erityiset riskit

4.11 Koheesiopolitiikan alan säännökset ovat monimutkaisia; säännösten on oltava yhdenmukaisia useiden EU-politiikan alojen ja sääntöjen kanssa – esimerkiksi voidaan mainita julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevat säännöt sekä koheesiopolitiikan alan menoihin sovellettavat erityisvaatimukset.

4.12 Koheesiopolitiikan täytäntöönpanosta vastaavat jäsenvaltioissa useat eri viranomaiset (kansalliset viranomaiset, alueelliset viranomaiset ja välittäjäelimet); edunsaajien sekä yhteisön tuen vastaanottajien lukumäärä on vieläkin suurempi. Toimenpideohjelmien ja hankkeiden täytäntöönpanoon kansallisella tai alueellisella tasolla osallistuvat toimijat eivät välttämättä tunne sovellettavia sääntöjä tai ole varmoja niiden oikeasta tulkinnasta. Tämän seurauksena ne saattavat antaa virheellisiä tai aiheettomia ilmoituksia.

4.13 Tukikelpoisuusjakson aikana aiheutuneista menoista edunsaajille suoritettavat toimenpideohjelman maksut jatkuvat yleensä vielä ohjelmakauden päätyttyä, kunnes kaikki hankkeet on saatettu päätökseen ja ohjelma lopetetaan. Ohjelmakauteen 2000–2006 liittyvä tukikelpoisuusjakso päättyi vuonna 2009, joten kansallisilla viranomaisilla on saattanut olla paine hyödyntää ohjelmiin sidotut EU-varat. Tilintarkastustuomioistuin totesi jo varainhoitovuoden 2008 vuosikertomuksessaan, että tällainen tilanne lisää riskiä, että EU:n talousarviosta korvataan tukeen oikeuttamattomia hankkeita, kun tukeen oikeuttamattomiksi todettuja menoja korvataan uusilla menoilla (peruuttaminen) ilman, että jäsenvaltiot suorittavat vaikuttavan ennakotarkastuksen ennen ohjelman päättämistä ⁽⁷⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.10 Jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu varmistaa, että komissiolle ilmoitetut menot ovat sääntöjenmukaisia. Komissio hoitaa valvontatehtävänsä ensinnäkin suorittamalla itse tarkastuksia, joita myös muut yhteisön tasolla ja kansallisella tasolla suoritettavat tarkastukset täydentävät. Se hoitaa valvontatehtävänsä myös neuvottelemalla ohjelmista, osallistumalla seurantakomiteoihin ja hallinto- ja tarkastusviranomaisten kanssa vuosittain järjestettäviin kokouksiin sekä antamalla kattavia ohjeita ja järjestämällä seminaareja.

Komission valvonta on vahvistunut vuoden 2008 toimintasuunnitelman (KOM(2008) 97 lopullinen) täytäntöönpanon myötä.

Vuonna 2009 komissio teki seitsemän päätöstä maksujen keskeytyksestä ja määräsi rahoitusoikaisuja 2,3 miljardin euron arvosta.

4.11 Komissio viittaa koheesiopolitiikan sääntelykehyksen mittaavan yksinkertaistamishankkeeseen, joka käynnistettiin vuonna 2008 ja saatiin päätökseen vuonna 2010 ja jossa käsiteltiin myös alakohtaisten asetusten erityisvaatimuksia.

Mahdolliset puutteet julkisia hankintoja ja valtiontukea koskevien EU:n sääntöjen täytäntöönpanemisessa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla eivät liity erityisesti koheesiopolitiikan hankkeiden toteuttamiseen.

4.12 Vuosien 2007–2013 sääntelykehystä on parannettu sen varmistamiseksi, että edunsaajat ovat tietoisia kaikista rahoitusta, täytäntöönpanoa ja raportointia koskevista erityisohjeista ja että hallintoviranomaiset varmistuvat ennen hankkeiden hyväksymistä siitä, että edunsaajat pystyvät täyttämään nämä ehdot.

Lisäksi komissio on ohjelmakauden alusta alkaen tarjonnut jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille säännöllistä koulutusta ja neuvontaa varhaisessa vaiheessa. Helmikuussa 2008 hyväksyttyyn komission toimintasuunnitelmaan (KOM(2008) 97) sisältyi myös erityisiä koulutustoimia, joita toteutetaan säännöllisesti.

4.13 Ohjelmakausien 2000–2006 ja 2007–2013 sääntelykehyksissä säädetään, että osoitetut varat on käytettävä kahden tai kolmen vuoden kuluessa niiden sitomisesta, jotta välttyttäisiin varojen automaattiselta vapauttamiselta. Näin varmistetaan, että menot sidotaan ja maksetaan tasaisesti koko kauden aikana eikä niitä jätetä viimeiselle vuodelle.

Komissio seuraa myös erityisen tarkkaavaisesti sitä, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat tehokkaita koko täytäntöönpanokauden ajan ohjelmien lopettamiseen asti ja määrää tarvittaessa rahoitusoikaisuja.

⁽⁶⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1), 39 artiklan 2 kohta; asetus (EY) N:o 1083/2006, 91 ja 92 artikla.

⁽⁷⁾ Varainhoitovuotta 2008 koskeva vuosikertomus, kohdat 6.19 ja 6.33.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.14 Ohjelmakauden 2007–2013 tapauksessa koheesiopoliitiikan valvontaympäristön ensimmäisen olennaisen osa-alueen muodostaa se, että komissio hyväksyy jäsenvaltioiden suorittamat sääntöjenmukaisuuden arvioinnit (jotka esitetään hallinto- ja valvontajärjestelmiä kuvaavien kertomusten yhteydessä) sekä tarkastusstrategiat. Komissio ei hyväksy välimaksujen suorittamista asianomaiselle ohjelmalle ennen kuin se on hyväksynyt sääntöjenmukaisuuden arvioinnit. Samanaikaisesti jäsenvaltiot saavat aloittaa maksujen suorittamisen edunsaajille hyväksymättömien järjestelmien avulla, kun ne odottavat komission hyväksyntää. Tämän ajanjakson kuluessa toteutuneisiin menoihin liittyy kohonnut virheriski.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

4.15 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteen 1.1 osassa 2**. Koheesiopoliittikkaa koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- tarkastuksessa testattiin 180 väli- ja loppumaksua käsittänyt otos; näistä satunnaisotannalla poimituista maksuista 69 prosenttia liittyy ohjelmakauden 2007–2013 hankkeisiin,
- ennakkomaksut eivät olleet mukana otoksessa, koska tämännäyttypisiin maksuihin liittyvä riski on erittäin alhainen.

4.16 Järjestelmien arviointi kattoi seuraaviin osa-alueisiin liittyvät hallinto- ja valvontajärjestelmät:

- ohjelmakautta 2007–2013 koskevassa arvioinnissa perehdyttiin 16 toimenpideohjelmaan, jotka toteutettiin 13 jäsenvaltiossa; arvioinnissa tutkittiin, kuinka hyvin ohjelmien yhteydessä on noudatettu tiettyjä keskeisiä säännöksiä,
- ohjelmakauden 2000–2006 osalta tutkittiin neljään toimenpideohjelmaan ja yhteen yhteisöaloitteeseen liittyvien takaisinperintä- ja peruutustoimien käsittelyä ja kyseisistä toimista raportointia kuudessa jäsenvaltiossa.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio seuraa aktiivisesti tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessa ilmaistua riskiä, erityisesti ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmien lopettamisen yhteydessä.

4.14 Komissio on suorittanut (sääntöjenmukaisuuden arviointikertomusta ja kansallisia tarkastusstrategioita) koskevat hyväksyntämenettelyt vahvistetuissa määräajoissa. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema riski liittyy lakisääteeseen määräaikaan, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on toimitettava sääntöjenmukaisuuden arviointikertomukset ja tarkastusstrategiat.

Komissio katsoo tämän riskin olevan pieni, sillä se, ettei komissio ole vielä hyväksynyt hallinto- ja valvontajärjestelmiä, ei merkitse sitä, että kansallisella tasolla hyväksytyt järjestelmät eivät noudata vaatimuksia ja toimi tehokkaasti.

Riskiä lieventävät valvontatoimet on otettu käyttöön, ja rakennerahastoista vastaava pääosasto on ottanut tämän riskin huomioon tarkastusstrategiassaan ja myös kiinnittänyt tarkastusviranomaisten huomion tähän riskiin. Kaikkien tarkastusviranomaisten on esitettävä komissiolle päätelmät edustavasta otoksesta toimia suorittamansa, kunakin vuonna ilmoitettuja menoja koskevan tarkastuksen tuloksista, sekä vuotuinen lausunto hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkaasta toiminnasta.

4.15

- Komissio toteaa, että ennakkomaksut, joihin ei liity lähes ollenkaan riskiä, muodostivat kolmanneksen komission koheesiomaksuista vuonna 2009 (ks. taulukko 4.1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

4.17 Tapahtumatarkastusten tulokset on esitetty yhteenvedona **liitteessä 4.1**.

4.18 Lukuisiin koheesiopolitiikan alan hankemaksuihin liittyi aiempien vuosien tapaan virheitä. Vuonna 2009 virheitä ilmeni 36 prosentissa ⁽⁸⁾ tarkastetuista 180 hankkeesta.

4.19 Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on yli 5 prosenttia ⁽⁹⁾.

4.20 Suurin osa arvioidusta virhetasosta johtuu tukikelpoisuusvirheistä, jotka ovat tarkastusotoksessa yleisin kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden tyyppi. Näitä havaittiin 24 tarkastetussa hankemaksussa. Tukikelpoisuusvirheitä aiheutui pääasiallisesti siitä, että tukeen oikeuttamattomista kuluista haettiin korvausta ja julkisiin hankintamenettelyihin sovellettavien sääntöjen noudattaminen laiminlyötiin pahasti (ks. seuraavat esimerkit).

4.18 Komissio toteaa, että virheet ovat vähentyneet viimeisten kolmen vuoden aikana. Tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2007 koskevassa vuosikertomuksessa niiden määräksi ilmoitettiin 54 prosenttia, kun taas tänä vuonna määrä oli 36 prosenttia, kuten tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen liitteessä 4.1 todetaan.

Komissio korostaa lisäksi, että virheistä 53 prosenttia ei ole kvantitatiivisesti ilmaistavissa. Joissakin tapauksissa näillä säännöstenmukaisuustekijöihin liittyvillä virheillä ei olisi ollut vaikutusta menojen korvaamiseen, vaikka ne olisi havaittu ennen menojen todentamista komissiolle.

4.19 Tilintarkastustuomioistuin arvioi vuonna 2009, että vähintään 3 prosenttia komissiolle todennetuista menoista olisi pitänyt jättää korvaamatta, kun vastaava luku vuonna 2008 oli 11 prosenttia. Tämä on merkittävä parannus edellisiin vuosiin verrattuna. Komissio katsoo tämän parannuksen johtuvan paremmista valvontamääräyksistä ohjelmakauden 2007–2013 koheesiopolitiikan sääntelykehiksessä ja olevan myös ensimmäinen vaikutus komission vuoden 2008 toimintasuunnitelmasta, jossa vahvistetaan komission valvontaroolia rakennetoimien osalta. Komissio on sitoutunut pyrkimään aktiivisesti vähentämään virheitä vieläkin enemmän.

Komissio katsoo, että kahdeksassa EAKR-tapauksessa, joihin liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, kansalliset viranomaiset olivat jo tehneet oikeasuhteisia rahoitusoikaisuja ennen menojen ilmoittamista komissiolle. Tämän seurauksena EU:n talousarvioon ei kohdistu kielteisiä taloudellisia vaikutuksia (ks. laatikon d kohta).

4.20 Kuten aikaisempina vuosina komissio seuraa tarkkaan kaikkia tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia virheitä ja varmistaa, että tarvittaessa tehdään asianmukaiset oikaisut (ks. tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen liite 4.4).

Mahdolliset puutteet julkisia hankintoja koskevien sääntöjen täytäntöpanemisessa kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla EU:n lainsäädäntöä sovellettaessa eivät liity tarkkaan ottaen koheesiopolitiikan hankkeiden toteuttamiseen.

Komissio on ottanut kyseiset virheet huomioon arvioidessaan riskejä omassa tarkastustoiminnassaan. Se on ryhtynyt myös muihin toimiin, esimerkiksi järjestänyt useaan otteeseen erityiskoulutusta julkisista hankintamenettelyistä ja antanut ohjeita ohjelmaviranomaisille.

⁽⁸⁾ Ks. **liite 4.1**. Vuonna 2008 vastaava osuus oli 43 prosenttia, ja vuonna 2007 puolestaan 54 prosenttia.

⁽⁹⁾ Virhetasot on laskettu vuonna 2009 suoritetuista väli- ja loppumaksuista (23 miljardia euroa) poimitun edustavan tilastollisen otoksen perusteella; sovellettu luottamustaso on 95 prosenttia, kuten **taulukosta 4.1** käy ilmi. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että vuonna 2009 vähintään 3 prosenttia jäsenvaltioiden komissiolle todentamista koheesiopolitiikan alan menoista olisi pitänyt jättää korvaamatta. Vuonna 2008 (varainhoitovuotta 2008 koskeva vuosikertomus, kohta 6.17) ja vuonna 2007 (varainhoitovuotta 2007 koskeva vuosikertomus, kohta 6.27) menoista olisi pitänyt jättää korvaamatta 11 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkkejä tukikelpoisuusvirheistä

- a) Henkilöstökustannukset ilmoitettiin liian suurina: erään Euroopan sosiaalirahaston alan hankkeen yhteydessä tuettiin keskiasteen oppilaitosten oppilaille suunnattavia ammatillisia kursseja; edunsaaja ilmoitti hankkeen yhteydessä virheellisesti välillisiä kuluja (esimerkiksi henkilöstön palkkoja, vakuutusmenoja sekä polttoaine-, puhelin- ja poistokuluja).
- b) Neuvottelumenettelyä sovellettiin aiheettomasti: erään koheesiorahaston alan hankkeen yhteydessä infrastruktuurihankkeen hallinnolliseen valmisteluun ja tekniseen suunnitteluun liittyvien palveluiden hankinta tapahtui neuvottelumenettelyn avulla. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti kuitenkin, että tilanteessa eivät vallinneet olosuhteet, joissa neuvottelumenettelyä voidaan soveltaa.
- c) Sopimus tehtiin suoraan: erään Euroopan aluekehitysrahaston alaan kuuluneen hankkeen yhteydessä rakennettiin teitä ja tehtiin kevyitä rakennustöitä kansallispuiston sisääntuloalueille; edunsaaja teki sopimukset suoraan. Asianomainen toimeksisaaja laskutti myös töistä, jotka eivät kuuluneet sopimuksen piiriin. Julkisia hankintoja koskevaa menettelyä ei sovellettu, joten tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tähän sopimukseen liittyvät maksut ovat sääntöjenvastaisia.
- d) Tarjousten arviointiin käytettiin lainvastaista menetelmää: kymmenennen Euroopan aluekehitysrahaston alaan kuuluvan tienrakennushankkeen yhteydessä tarjoajat, joiden tarjoama hinta oli samansuuruinen tai pienempi kuin tarjousten keskihinta, eivät erottuneet toisistaan; alhaisimman tarjouksen esittäjät menettivät näin ollen kilpailuetunsa. Tilanne havaittiin ohjelmien sisäisen valvonnan avulla, ja asianomaisen lainvastaisen menettelyn taloudellinen vaikutus pyrittiin korjaamaan oikaisuun ennen menojen ilmoittamista komissiolle. Sovellettu menettely johti kuitenkin siihen, että Euroopan aluekehitysrahastosta osarahoitettuja sopimuksia tehtiin sellaisten tarjoajien kanssa (yhdeksässä tapauksessa kymmenestä), joiden esittämä tarjous ei tarjonnut parasta mahdollista hinta-laatusuhdetta.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio panee merkille, että yksikään tarkastetussa otoksessa havaittuista julkisiin hankintoihin liittyvistä virheistä ei koske Euroopan sosiaalirahastoa.

Esimerkkejä tukikelpoisuusvirheistä

- a) Komissio seuraa tätä asiaa ja varmistaa, että tarvittava oikaisu tehdään. Komissio kannustaa jatkossakin jäsenvaltioita käyttämään enemmän kiinteähintaisena ilmoitettavia välillisiä kustannuksia, jotta vältetään tällaiset virheet.
- b) Komissio toteaa, että sopimuksen arvo ylitti sovellettavassa julkisia hankintoja koskevassa EU:n direktiivissä säädetyn raja-arvon. Komissio myöntää virheen tässä tapauksessa. Myös kyseessä oleva jäsenvaltio myöntää sen ja tekee rahoitusoikaisuun komission suuntaviivojen mukaisesti.
- c) Komissio toteaa, että sopimuksen arvo alitti sovellettavassa julkisia hankintoja koskevassa EU:n direktiivissä säädetyn raja-arvon. Komissio myöntää virheen tässä tapauksessa ja tekee rahoitusoikaisuun komission suuntaviivojen mukaisesti.
- d) Komissio toteaa, että sopimusten arvot olivat alle sovellettavassa julkisia hankintoja koskevassa EU:n direktiivissä säädettyjen raja-arvojen.

Komissio toteaa myös, että kahdeksassa EAKR-tapauksessa, joihin liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, kansalliset viranomaiset olivat jo suorittaneet oikeasuhteisia rahoitusoikaisuja ennen menojen todentamista komissiolle. Tämän seurauksena EU:n talousarvioon ei kohdistu kielteistä taloudellista vaikutusta.

4.21 Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen osuus kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä on jo yksin 43 prosenttia, mikä merkitsee noin kolmea neljäsosaa arvioidusta virhetasosta.

4.21 Komissio on vähän aikaa sitten käynnistänyt jälkiarvioinnin julkisia hankintoja koskevan EU:n lainsäädäntökehyksen asianmukaisuudesta ja tehokkuudesta. Arvioinnissa keskitytään pääasiassa julkisten hankintamenettelyjen ja niitä koskevien sääntöjen kustannus-tehokkuuden analysointiin. Arviointiin sisältyy myös kuvaus täytäntöönpano- ja hallintorakenteista, jotka vastaavat jäsenvaltioissa julkisia hankintoja koskevan politiikan ja EU:n tämän alan lainsäädännön täytäntöönpanosta. Arviointi saadaan valmiiksi kesällä 2011.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.22 Yhteensä 53 prosenttiin virheitä sisältäneistä maksuista liittyi virheitä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti, ja siitä syystä niitä ei voida ottaa huomioon virhetason arvioinnissa. Suurin osa virheistä oli muita säännöstenmukaisuustekijöihin liittyviä virheitä, jotka koskivat lähinnä tarjouskilpailu- ja hankintamenettelyiden puutteita.

4.23 Tilintarkastustuomioistuimen tämän vuoden otoksessa havaitsemista virheistä ainakin 30 prosenttia oli sellaisia, että toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta vastaavilla jäsenvaltioiden viranomaisilla oli käytössään tiedot, joiden olisi pitänyt riittää virheen havaitsemiseen ja korjaamiseen ennen menojen todentamista komissiolle.

JÄRJESTELMIÄ KOSKEVAT HUOMAUTUKSET

4.24 Yhteenvedo järjestelmätarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 4.2**.

Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät järjestelmät

Jäsenvaltiot

4.25 Tilintarkastustuomioistuin arvioi keskeisten säännösten noudattamista 16 hallinto- ja valvontajärjestelmän yhteydessä 13 jäsenvaltiossa (ks **liite 4.2, osa 1**).

4.26 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti, että tarkastetuista 16 toimenpideohjelmasta 11:ssä hallintoviranomaisten suorittamat tarkastukset olivat vain osittain säännösten mukaisia.

Lisäksi komission toimielinten välinen työryhmä tarkastelee yleisimpiä julkisiin hankintoihin liittyviä ongelmia, joita esiintyy koheesiopolitiikan hankkeiden täytäntöönpanossa.

Komissio jatkaa jäsenvaltioiden viranomaisille suunnattuja koulutustoimia julkisia hankintoja koskevien sääntöjen oikeasta soveltamisesta. Tarvittaessa komissio seuraa jatkossakin julkisia hankintoja koskevien EU:n direktiivien soveltamista suorittamalla tietyissä tapauksissa omia tutkimuksia tai pyytämällä jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisia suorittamaan tutkimuksia puolestaan.

Lisäksi komissio viittaa 4.20 kohtaan antamaansa vastaukseen.

4.23 Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä suurimman osan osalta kansallisilla viranomaisilla ei ollut riittävästi tietoja virheiden havaitsemiseksi, kun ne ilmoittivat menoja komissiolle.

4.25 Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan kaikki 16 järjestelmää täyttävät täysin tai osittain testatut keskeiset vaatimukset.

4.26 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen kantaan, jonka mukaan hallinnolliset tarkastukset ovat avainasemassa sääntöjenvastaisuuksien estämisessä. Niitä olisi parannettava, erityisesti joidenkin ohjelmien osalta, ja komissio jatkaa tämän suuntaisia pyrkimyksiään neuvonnan, koulutustoimien ja erityistarkastusten kautta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.27 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että hyväksytyn kansallisen tarkastusstrategian täytäntöönpanossa ilmeni viivästyksiä useimpien tarkastettujen toimenpideohjelmien yhteydessä. Useimmat tarkastusviranomaiset eivät suorittaneet ajoissa riittävää määrää tarkastuksia vuoden 2009 tarkastuskertomusta varten.

4.28 Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että vuoden 2009 loppuun mennessä suoritettujen, järjestelmiin liittyvän tarkastustyön määrässä oli huomattavia eroavaisuuksia. Useat jäsenvaltiot eivät suorittaneet lainkaan järjestelmätarkastuksia ennen menojen ilmoittamista komissiolle ⁽¹⁰⁾.

4.29 Tarkastetuista 16 toimenpideohjelmasta kahden tapauksessa tarkastusviranomaiset ovat tilintarkastustuomioistui-
men näkemyksen täyttäneet säännöksiin perustuvat, järjestelmätarkastuksia koskevat keskeiset vaatimukset vain osittain.

Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät

Jäsenvaltiot

4.30 Tilintarkastustuomioistuin arvioi erilaisissa kansallisissa jälkitarkastuksissa havaittujen virheiden käsittelyyn käytettävät järjestelmät sekä takaisinperinnästä ja peruutuksista komissiolle tapahtuvan raportoinnin. Arviointi kohdistettiin neljään toimenpideohjelmaan ja yhteen yhteisöaloitteeseen kuudessa jäsenvaltiossa ⁽¹¹⁾.

4.31 Kuten edeltävänäkin vuonna ⁽¹²⁾ tarkastettuihin järjestelmiin liittyvä vähiten tyydyttävä näkökohta koskee oikaisujen raportointia komissiolle (ks. **liite 4.2, osa 2**). Joissakin tapauksissa asiaankuuluvia tietoja ei ilmoitettu komissiolle, ja tietyissä toisissa tapauksissa tiedot eivät olleet luotettavia tai niitä ei ollut esitetty komission antamien ohjeiden mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että komissiolla ei ole näissä tapauksissa luotettavia tietoja jäsenvaltioiden täytäntöönpanemista takaisinperintä- ja peruutustoimista. Myös komissio on pannut merkille tähän tilanteeseen liittyviä puutteita ⁽¹³⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.27–4.28 Sääntelykehyksen mukaisesti tarkastusviranomaisten on suoritettava toimista tarkastus ainoastaan, jos menot on ilmoitettu komissiolle tarkastusvuotta edeltävän vuoden loppuun mennessä. Ainoastaan kahdessa tilintarkastustuomioistui-
men tarkastamista 16 ohjelmasta menot oli ilmoitettu vuonna 2008.

4.29 Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistui-
men arvion mukaan 16 tarkastusviranomaisesta 14 täyttää täysin testatut keskeiset vaatimukset.

4.31 Vaikka raportointi jäsenvaltioiden tekemistä oikaisuista ei ole täysin tyydyttävää, komission mielestä joissakin tapauksissa komissiolle vuoden 2010 alkupuoliskolla toimitettujen, vuotta 2009 koskevien tietojen laatu on paljon parempi. Kumulatiiviset tiedot on julkaistu komission lopullisessa tilinpäätöksessä. Vuoden 2008 toimintasuunnitelman puitteissa komissio on suorittanut 19 jäsenvaltiossa maksujen peruuttamis- ja takaisinperintäjärjestelmien tarkastuksia, jotka ovat samankaltaisia kuin tilintarkastustuomioistui-
men tarkastukset. Muut jäsenvaltiot tarkastetaan vuonna 2010.

Ohjelmakaudella 2007–2013 käytössä on vakiomuotoinen menettely takaisinperintäilmoitusten toimittamiselle SFC2007-sovelluksen kautta. Komissio odottaa tämän raportointimenettelyn parantavan käytettävissään olevien tietojen laatua. Jäsenvaltioiden on myös erotettava toisistaan oikaisut, jotka ovat seurausta niiden omista tarkastuksista, ja EU:n tarkastusten jälkeiset oikaisut.

⁽¹⁰⁾ Useimpien tarkastuskohteena olleiden toimenpideohjelmien ensimmäiset menot todennettiin komissiolle vasta vuoden 2009 jälkimäisellä puoliskolla.

⁽¹¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut, havaitsivatko jäsenvaltiot virheitä vaikuttavasti.

⁽¹²⁾ Varainhoitovuotta 2008 koskeva vuosikertomus, kohta 6.30.

⁽¹³⁾ KOM(2010) 52, kohta 1.6.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

4.32 Tilintarkastustuomioistuin arvioi aluepolitiikan sekä työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat vuodelta 2009.

4.33 Yhteenveto komission johdon antamia tietoja koskevan tarkastuksen tuloksista on esitetty **liitteessä 4.3**.

4.33 Komissio on tyytyväinen liitteessä 4.3 ja kohdassa 1.28 esitettyyn tilintarkastustuomioistuimen arviointiin, joka on aikaisempia vuosia parempi.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

4.34 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso oli olennainen koheesiopolitiikan alojen väli- ja loppumaksuissa 31. joulukuuta 2009 päättyneeltä varainhoitovuodelta.

4.34 Komissio toteaa, että virhetaso on tänä vuonna huomattavasti alhaisempi edellisiin vuosiin verrattuna ja että tämä on jo kolmas peräkkäinen vuosi, jolloin virheet ovat vähentyneet tilintarkastustuomioistuimen otoksessa.

Komissio katsoo, että tämä on hyvä osoitus ohjelmakauden 2007–2013 sääntelykehityksessä parannettujen valvontamääräysten tehokkuudesta ja myös ensimmäinen vaikutus komission vuoden 2008 toimintasuunnitelmasta, jossa vahvistetaan komission valvontaroolia rakennetoimien osalta. Komissio pyrkii jatkossakin sinnikkäästi pienentämään virhetasoa.

4.35 Jäsenvaltiot olisivat voineet ja niiden olisi pitänyt havaita ja oikaista vähintään 30 prosenttia havaituista virheistä ennen menojen todentamista komissiolle (ks. kohta 4.23).

4.35 Komissio seuraa hallinto- ja valvontajärjestelmiä kaikissa tapauksissa, joissa on havaittu puutteita, varmistaakseen niiden tehokkaan toiminnan.

Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä suurimman osan osalta kansallisilla viranomaisilla ei ollut riittävästi tietoja virheiden havaitsemiseksi, kun ne ilmoittivat menoja komissiolle.

4.36 Tilintarkastustuomioistuin toteaa järjestelmätarkastusten perusteella, että

4.36

a) Tarkastetuista 16 toimenpideohjelmasta 12 tapauksessa havaittiin puutteita hallintoviranomaisten suorittamissa tarkastuksissa ja/tai tarkastusviranomaisten toimittamissa järjestelmätarkastuksissa. Hallinto- ja valvontajärjestelmät olivat ohjelmakaudella 2007–2013 kaiken kaikkiaan ainakin osittain niiden säännösten mukaisia, joiden noudattamista tarkastuksessa arvioitiin (ks. kohdat 4.25–4.29);

a) Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan kaikki 16 tarkastettua järjestelmää ovat säännösten mukaisia tai osittain säännösten mukaisia, mikä on rohkaiseva tulos ohjelmakauden 2007–2013 kannalta.

Komissio viittaa myös 4.26 ja 4.29 kohtiin antamiinsa vastauksiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) järjestelmät, joiden avulla jäsenvaltiot kirjasivat ja oikaisivat tiedossaan olevia ohjelmakauteen 2000–2006 liittyviä virheitä, olivat vaikuttavia. Takaisinperintä- ja peruutustoimia koskevat raportointijärjestelmät olivat osittain vaikuttavia, joten komissio ei aina saa näistä rahoitusoikaisuista luotettavia tietoja jäsenvaltioilta (ks. kohdat 4.30 ja 4.31).

4.37 Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio

- a) kannustaa kansallisia viranomaisia soveltamaan oikaisumekanismeja perusteellisesti ennen menojen todentamista komissiolle;
- b) varmistaa, että tukeen oikeuttamattomien menojen korvaaminen uusilla menoilla (peruuttaminen) ei johda siihen, että jäsenvaltiot ilmoittavat uusia sääntöjenvastaisia menoja;
- c) varmistaa valvontatoimiensa avulla, että kansalliset hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat vaikuttavasti ohjelmakaudella 2007–2013.

4.38 Tilintarkastustuomioistuin kannustaa komissiota seuraamaan tiiviisti, että jäsenvaltiot soveltavat julkisia hankintoja koskevia EU:n direktiivejä oikein julkisten hankintamenettelyiden yhteydessä (ks. kohta 4.21).

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Tietojen laatu ja täydellisyys on parantunut jatkuvasti vuoden 2008 toimintasuunnitelman mukaisten komission toimien seurauksena. Komissio saattaa vuonna 2010 päätökseen paikalla tehtävät tarkastukset jäsenvaltioiden takaisinperintäjärjestelmistä ja antaa suosituksia siitä, kuinka jäsenvaltiot voivat parantaa raportointiaan.

Ohjelmakauden 2007–2013 lainsäädäntökehystä on vahvistettu, ja siinä säädetään vakiomuotoisten tietojen toimittamisesta, mikä parantaa komission käytettävissä olevien tietojen laatua.

Komissio viittaa myös 4.31 kohtaan antamaansa vastaukseen.

4.37

- a) Komissio viittaa toimiin, joita se on toteuttanut helmikuussa 2008 hyväksytyn toimintasuunnitelmansa nojalla parantaakseen hallinnollisia tarkastuksia ja menojen todentamista komissiolle. Se vahvistaa uudelleen sitoumuksensa rohkaista kansallisia viranomaisia neuvonnan, koulutuksen ja ohjauksen avulla ja seuraamalla tarkasti tarkastusten tuloksia tältä osin.
- b) Komissio seuraa aktiivisesti tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessa ilmaistua riskiä, erityisesti ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmien lopettamisen yhteydessä.
- c) Komissio jatkaa vuoden 2008 toimintasuunnitelmansa mukaisia toimia jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien parantamiseksi. Se seuraa tilintarkastustuomioistuimen havaintoja ja varmistaa jatkossakin jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuuden tarkastusviranomaisten vuotuisten tarkastuslausuntojen ja oman tarkastustoimintansa perusteella.

4.38 Komissio on vähän aikaa sitten käynnistänyt jälkiarvioinnin julkisia hankintoja koskevan EU:n lainsäädäntökehityksen asianmukaisuudesta ja tehokkuudesta. Arvioinnissa keskitytään pääasiassa julkisten hankintamenettelyjen ja niitä koskevien sääntöjen kustannus- ja tehokkuuden analysointiin. Arviointiin sisältyy myös kuvaus täytäntöönpano- ja hallintorakenteista, jotka vastaavat jäsenvaltioissa julkisia hankintoja koskevan politiikan ja EU:n tämän alan lainsäädännön täytäntöönpanosta. Arviointi saadaan valmiiksi kesällä 2011. Lisäksi komission toimielinten välinen työryhmä tarkastelee yleisimpiä julkisiin hankintoihin liittyviä ongelmia, joita esiintyy koheesiopolitiikan hankkeiden täytäntöönpanossa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.39 Yhteenveto aiempien huomautusten seurannasta on esitetty **liitteessä 4.4**.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio jatkaa jäsenvaltioiden viranomaisille suunnattuja koulutus-toimia julkisia hankintoja koskevien sääntöjen oikeasta soveltamisesta. Tarvittaessa komissio seuraa jatkossakin julkisia hankintoja koskevien EU:n direktiivien soveltamista suorittamalla joissakin tapauksissa omia tutkimuksia tai pyytämällä jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisia suorittamaan tutkimuksia puolestaan.

4.39 Ks. komission vastaukset liitteessä 4.4.

		2009						2008	2007		
		Euroopan sosiaalirahasto		Euroopan aluekehitysrahasto		Koheesiorahasto	Yhteensä				
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE											
Tapahtumien yhteismäärä (josta):		44		118		18		180		170	180
ennakkomaksuja		0		0		0		0		0	0
väli-/loppumaksuja		44		118		18		180		170	180
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET											
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)											
Sääntöjenmukaiset tapahtumat		75 %	{33}	60 %	{71}	67 %	{12}	64 %	{116}	57 %	46 %
Sääntöjenvastaiset tapahtumat		25 %	{11}	40 %	{47}	33 %	{6}	36 %	{64}	43 %	54 %
SÄÄNTÖJENVASTAISIA TAPAHTUMIA KOSKEVA ANALYYSI											
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)											
Analyysi virhetyypeittäin											
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti		0 %	{0}	62 %	{29}	83 %	{5}	53 %	{34}	38 %	35 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet		100 %	{11}	38 %	{18}	17 %	{1}	47 %	{30}	62 %	65 %
Virheet liittyvät:	tukikelpoisuuteen	64 %	{7}	89 %	{16}	100 %	{1}	80 %	{24}	91 %	79 %
	tosiasiallisuuteen	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	13 %
	oikeellisuuteen	36 %	{4}	11 %	{2}	0 %	{0}	20 %	{6}	9 %	8 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS											
Todennäköisin virhetaso:											
< 2 %											
2 % – 5 %											
> 5 %		X								X	X
Huomautus: Virhetasojen laskentaan sovellettiin vuoden 2009 väli- ja loppumaksuista poimittua edustavaa tilastollista otosta, joka kattoi 23 miljardia euroa (luottamustaso 9 prosenttia).											

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – KOHEESIOPOLITIIKKA

1) Ohjelmakausi 2007–2013 – tapahtumien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät järjestelmät jäsenvaltion tasolla: keskeisiin säännöksiin perustuvien vaatimusten noudattaminen

	Hallintoviranomainen ja välittäjäelin ⁽¹⁾	Todentamisviranomainen ⁽²⁾	Tarkastusviranomainen ⁽³⁾
Euroopan sosiaalirahasto – Portugali – Azores Pro-Emprego			
Euroopan sosiaalirahasto – Tanska – Lisää ja parempia työpaikkoja			
Euroopan aluekehitysrachasto – Unkari – Taloudellinen kehitys			
Euroopan aluekehitysrachasto – Kreikka – Kilpailukyky ja yrittäjyys			
Euroopan aluekehitysrachasto – Saksa – Sachsen-Anhalt – Lähentyminen			
Euroopan aluekehitysrachasto – Saksa – Lüneburger Heide			
Euroopan aluekehitysrachasto – Viro – Talousympäristön kehittäminen			
Euroopan sosiaalirahasto – Puola – Inhimillinen pääoma			
Euroopan sosiaalirahasto – Portugali – Inhimilliset voimavarat			
Euroopan aluekehitysrachasto – Ruotsi – Mellersta Norland			
Euroopan aluekehitysrachasto – Ranska – Pays de la Loire			
Euroopan sosiaalirahasto – Ranska – Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys			
Euroopan aluekehitysrachasto – Liettua – Talouskasvu			
Koheesiorahasto – Unkari – Energia ja ympäristö			
Euroopan aluekehitysrachasto – Interreg: Yhdistynyt kuningaskunta/Irlanti			
Euroopan aluekehitysrachasto – Espanja – Castilla-La Mancha			

Värikoodien merkitys

	Sääntöjenmukainen
	Osittain sääntöjenmukainen
	Ei sääntöjenmukainen
e.a.	Ei arvioitu

Testatut keskeiset vaatimukset

- ⁽¹⁾ Hallinnoinnin tarkastukset
⁽²⁾ Luotettava ja perustaltaan asianmukainen todentaminen
⁽³⁾ Asianmukaiset järjestelmätarkastukset

2) Ohjelmakausi 2000–2006 – Maksujen takaisinperintään ja peruutuksiin liittyvät käsittely- ja raportointijärjestelmät jäsenvaltion tasolla

	Virheiden kirjaaminen	Virheiden oikaisu	Oikaisujen kirjaaminen	Oikaisusta raportointi komissiolle	Sääntöjenvastaisuudesta raportointi OLAFille
Euroopan aluekehitysrahasto – Kreikka – Maantie-reitti					
Euroopan aluekehitysrahasto – Espanja – Tietoyhteiskunta					
Euroopan aluekehitysrahasto – Luxemburg – Tavoite 2					
Euroopan aluekehitysrahasto – Interreg: Saksa/Tšekin tasavalta – Saksan järjestelmä					
Euroopan aluekehitysrahasto – Interreg: Saksa/Tšekin tasavalta – Tšekin tasavallan järjestelmä					
Euroopan aluekehitysrahasto – Puola – Kilpailukyvyyn parantaminen					

Värikoodien merkitys

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

KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN TARKASTUKSEN TULOKSET – KOHEESIOPOLITIikka

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta
Aluepolitiikan pääosasto	sisältää varauksia	Varauksia esitettiin varainhoitovuonna 2009 yhteensä 138 toimenpideohjelmasta. Vastaava luku varainhoitovuonna 2008 oli 99, ja varainhoitovuonna 2007 puolestaan 185. Pääosastot arvioivat varauksien määrälliseksi vaikutukseksi 183,7 miljoonaa euroa (vuonna 2008 arvioitu vaikutus oli 201 miljoonaa euroa ja vuonna 2007 puolestaan 726 miljoonaa euroa).	Tilintarkastustuomioistuin toteaa koheesiopolitiikan osalta, että pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus on laadittu komission ohjeiden mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että aluepolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto esittivät molempien ohjelmakausien osalta varauksia, joilla on mitattavissa olevaa vaikutusta. Koheesiopolitiikan alaa koskevien varauksien laajuus vastaa paremmin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuspäätelmiä kuin aiempina vuosina.	A
Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto	sisältää varauksia	Aluepolitiikan pääosaston tapauksessa varauksien määrälliseksi vaikutukseksi arvioitiin 31,4 miljoonaa euroa ohjelmakaudella 2000–2006 (0,44 prosenttia väli- ja loppumaksuista), ja 65,2 miljoonaa euroa ohjelmakaudella 2007–2013 (0,69 prosenttia välimaksuista). Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston tapauksessa varauksien määrälliseksi vaikutukseksi arvioitiin 11,9 miljoonaa euroa ohjelmakaudella 2000–2006 (0,77 prosenttia väli- ja loppumaksuista), ja 75,2 miljoonaa euroa ohjelmakaudella 2007–2013 (1,77 prosenttia välimaksuista).		

(*) Pääjohtaja ilmoittaa lausumassaan saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla saadaan tarvittavat takeet toimien sääntöjenmukaisuudesta.

A: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

B: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat osittain oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

C: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus eivät anna oikeaa ja riittävää arviota varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – KOHEESIOPOLITIIKKA

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
1. Tarkastuslausuma 2006, 2007 ja 2008: komission toteuttama tilintarkastustuomioistuimen huomautusten seuranta			
Tilintarkastustuomioistuin on viimeisten kolmen vuoden aikana havainnut järjestelmäpuutteita ja virheitä useiden tarkastusotoksiin kuuluneiden toimenpideohjelmien ja hankkeiden menoilmoituksissa. Kaikki nämä havainnot koskevat ohjelmakautta 2000–2006.	Komissio toteutti jatkotoimenpiteitä tilintarkastustuomioistuimen toimittamien tarkastusten perusteella. Komissio pani tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten perusteella täytäntöön 191,6 miljoonan euron, 80 miljoonan euron ja 0,2 miljoonan euron rahoitusoikaisut.	Varainhoitovuotta 2006 koskeneiden tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten perusteella komissio on ryhtynyt korjaaviin toimiin omien sääntöjensä ja menettelyidensä mukaisesti kaikkien tarkastettujen tapausten osalta; sitä vastoin vuoden 2007 osalta kaksi tapausta on vielä harkinnassa. Komission seurantatyö on käynnissä varainhoitovuotta 2008 koskeneiden tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten osalta.	Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen antamaan myönteiseen arvioon komission toteuttamasta tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2006, 2007 ja 2008 esittämien huomautusten seurannasta ja komission vuonna 2009 suorittamista toimien tarkastuksista, joissa se noudatti samankaltaista menetelmää kuin tilintarkastustuomioistuin. Tämä on tulosta helmikuussa 2008 hyväksytyyn komission toimintasuunnitelman mukaisesta toimesta komission valvonnan vahvistamiseksi.
2. Komission toimet, joiden avulla se pyrkii vahvistamaan asemaansa valvojana rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä			
Tilintarkastustuomioistuin on arvioinut, että jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät eivät ole vaikuttavia tai ne ovat osittain vaikuttavia, ja havainnut, ettei komission toteuttamalla valvonnalla voida vaikuttavasti estää virheitä jäsenvaltioiden tasolla.	Komissio on viime vuosina toteuttanut erityyppisiä toimia vahvistaakseen asemaansa valvojana, kuten on tuotu esille asiakirjassa "Toimintasuunnitelma komission valvontatehtävän vahvistamiseksi rakennetoimien yhteisen hallinnoinnin yhteydessä" ⁽¹⁾. Vuoden 2008 loppuun mennessä yhteensä 37 toimesta 28 ilmoitettiin päätökseen saatetuiksi. Komissio yhdisti jäljelle jääneet yhdeksän toimea yhteiseen koheesiopolitiikan alan tarkastusstrategiaan ⁽²⁾. Komissio hyväksyi vuonna 2008 myös yksinkertaistetut tukikelpoisuussäännöt menoja varten (esimerkiksi kansallisten tukikelpoisuussääntöjen soveltaminen, kertakorvaukset, standardiyksikkökustannukset ja kiinteähintaisena ilmoitettavat välilliset kustannukset); sääntöjä voidaan soveltaa ohjelmakaudella 2007–2013.	Komission toteuttamat toimien tarkastukset vuonna 2009 Vuonna 2009 komission tarkastustyön tavoitteena oli muun muassa tarkastaa tilastollisesti edustava, jäsenvaltioissa toteutetuista toimista poimittu otos (soveltamalla samankaltaista menetelmää kuin tilintarkastustuomioistuimen soveltaman varmuuteen perustuvan mallin yhteydessä sovellettu menetelmä); tarkoituksena oli arvioida komissiolle ohjelmakauden 2007–2013 osalta ilmoitettujen todennettujen menojen sääntöjenmukaisuutta. Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission työhönsä soveltamaa tarkastuksen lähestymistapaa, ja tutki otokseen poimittuihin tarkastusaineistoihin liittyviä työpapereita. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission soveltama menetelmä oli kaiken kaikkiaan asianmukainen. Kuten komissio toi esille, saatuja tuloksia on kuitenkin tulkittava varovaisesti; huomioon on otettava tarkastetun perusjoukon erityispiirteet.	Komissio katsoo komission toimintasuunnitelmaa koskevassa vaikutustenarviointikertomuksessa (KOM(2010) 52 lopullinen), että sen vuonna 2009 suorittamien tarkastustoimien tulokset osoittavat hyvin, että ohjelmakautta 2007–2013 koskevan lainsäädäntökehyksen parannetut valvontamääräykset ja komission toteuttamat ehkäisevät toimenpiteet ovat alkaneet tuottaa tuloksia.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
		<i>Tukikelpoisuussääntöjen yksinkertaistaminen</i> Mahdollisuus yksinkertaistaa komission hyväksymiä kansallisia tukikelpoisuussääntöjä on tarjottu siksi, että edunsaajien olisi helpompi ilmoittaa henkilöstökulunsa sekä välilliset kulut. Vuonna 2009 tämä mahdollisuus oli olemassa ainoastaan Euroopan sosiaalirahaston tapauksessa. Vuoden 2009 loppuun mennessä 27 jäsenvaltiosta 22 on yksinkertaistanut sääntöjä jollakin tavalla. Yksinkertaistamistoimien vaikuttavuus on arvioitavissa vasta tulevana vuosina.	

⁽¹⁾ KOM(2008) 97 lopullinen, hyväksytty 19. helmikuuta 2008, ja lopullinen täytäntöönpanokertomus KOM(2009) 42/3.

⁽²⁾ Aluepolitiikan pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto, meri- ja kalastusasioiden pääosasto sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: Joint Audit Strategy for Structural Actions 2009-2011, huhtikuu 2009, ensimmäinen versio C(2004) 3115; asiakirjaa päivitetään vuosittain.

VIIDES LUKU

Tutkimus, energia ja liikenne

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	5.1–5.17
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	5.2–5.16
Politiikan tavoitteet	5.2–5.5
Politiikan välineet	5.6–5.14
Maksujen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit	5.15–5.16
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	5.17
Toimien sääntöjenmukaisuus	5.18–5.22
Järjestelmien vaikuttavuus	5.23–5.42
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät järjestelmät	5.25–5.40
Menoilmoitusten ennakkotarkastukset asiakirjojen perusteella	5.25–5.27
Kuudennen puiteohjelman menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot	5.28–5.31
Etukäteen toimitettavat edunsaajien kustannuslaskennan menettelytapoja koskevat lausunnot seitsemännen puiteohjelman yhteydessä	5.32–5.36
Jälkitarkastuksia koskeva komission strategia	5.37–5.40
Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät	5.41–5.42
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	5.43–5.44
Päätelmät ja suositukset	5.45–5.53
EU:n yhteisyritykset	5.54–5.57

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

5.1 Tässä luvussa esitetään tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmää koskeva tilintarkastustuomioistuinten erityisarvio. Ryhmä koostuu seuraavista toimintalohkoista: 06 – Energia ja liikenne, 08 – Tutkimus, 09 – Tietoyhteiskunta ja viestimet sekä 10 – Suora tutkimustoiminta. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2009 menoista esitetään **taulukossa 5.1**.

Taulukko 5.1 – Tutkimus, energia ja liikenne – Keskeiset tiedot

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut 2009	Hallinnointitapa
6	Energia ja liikenne	Hallintomenot ⁽¹⁾	143	Suora keskitetty
		Maa-, lento- ja meriliikenne	875	Suora keskitetty
		Euroopan laajuiset verkot	839	Suora keskitetty
		Perinteiset ja uusiutuvat energialähteet	67	Suora keskitetty
		Ydinenergia	129	Suora keskitetty / Välillinen keskitetty / Hajautettu yhteinen
		Energiaan ja liikenteeseen liittyvä tutkimustoiminta (seitsemäs puiteohjelma)	131	Suora keskitetty
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen (viides ja kuudes puiteohjelma)	68	Suora keskitetty
		Liikenteen käyttäjien ja energia-alan turvallisuus ja suojele	1	Suora keskitetty
		2 253		
8	Tutkimus	Hallintomenot ⁽¹⁾	300	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	2 817	Suora keskitetty
		ITER: fuusio	267	Välillinen keskitetty
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen (viides ja kuudes puiteohjelma)	1 388	Suora keskitetty
		Euroopan hiili- ja teräsyhtiö, Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti	54	Suora keskitetty
			4 826	
9	Tietoyhteiskunta ja viestimet	Hallintomenot ⁽¹⁾	134	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	698	Suora keskitetty
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen	314	Suora keskitetty
		Media	105	Suora keskitetty
		Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma sekä muut ohjelmat	124	Suora keskitetty
			1 375	

(miljoonaa euroa)

Talous-arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut 2009	Hallinnointitapa
10	Suora tutkimus-toiminta	Henkilöstö, toimintamenot ja investoinnit	321	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	40	Suora keskitetty
		Edellisiltä vuosilta peräisin olevat rasitteet, jotka johtuvat toimista ydinalalla	19	Suora keskitetty
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen (viides ja kuudes puiteohjelma)	30	Suora keskitetty
			410	
		Hallintomenot yhteensä (1)	898	
		Puiteohjelmat yhteensä	5 486	
		Euroopan laajuiset verkot yhteensä	839	
		Muut menot yhteensä	1 641	
		Toimintamenot yhteensä(menot koostuvat):	7 966	
		— ennakkomaksuista (2)	4 543	
		— väli-/loppumaksuista (3)	3 423	
		Varainhoitovuoden maksut yhteensä	8 864	
		Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä	11 876	

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 9.⁽²⁾ Seitsemänteen puiteohjelmaan (2007–2013) liittyvät ennakot olivat 2 101 miljoonaa euroa.⁽³⁾ Seitsemänteen puiteohjelmaan (2007–2013) liittyvät väli- ja loppumaksut olivat 1 585 miljoonaa euroa ja ja kuudenteen puiteohjelmaan (2002–2006) liittyvät väli- ja loppumaksut olivat 1 800 miljoonaa euroa.

Lähde: Euroopan unionin tilinpäätös 2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet*Politiikan tavoitteet*

5.2 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.

5.3 Tutkimuspolitiikalla pyritään edistämään tutkimusalan investointeja ja siirtymistä osaamistalouteen EU:n kilpailukykyyn lujittamiseksi. Sen tavoitteena on myös lujittaa eurooppalaisen tutkimusalueen tieteellistä ja teknistä perustaa, parantaa tutkimuksen huippuosaamista Euroopassa, lisätä eurooppalaisen tutkimusalueen avoimuutta ja houkuttelevuutta sekä maksimoida kansainvälisestä yhteistyöstä saatavat hyödyt.

5.4 Tietoyhteiskunnan ja viestintän politiikoilla pyritään luomaan tietoyhteiskunnan ja viestintän alojen palveluille innovatiivinen, avoin ja kilpailukykyinen yhteinen tila, joka mahdollistaa siirtymisen tulevaisuuden verkostoihin ja internetiin. Kyseisillä politiikoilla pyritään lisäämään tieto- ja viestintätekniikan tutkimukseen ja käyttöönnottoon kohdistettujen EU:n investointien laajuutta ja vaikuttavuutta ja korjaamaan digiympäristössä nykyisin vallitsevaa yhtenäismarkkinoiden pirstoutumista. Politiikkojen avulla on myös tarkoitus saavuttaa osallisuutta edistävä eurooppalainen tietoyhteiskunta, joka luo kestävän kehityksen mukaista kasvua ja työpaikkoja ja asettaa etusijalle paremmat julkiset palvelut ja elämän laadun.

5.5 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 seurantaan varten. Lisäksi yhteisen tutkimuskeskuksen tehtävänä on varmistaa pitkän aikavälin ohjelma, joka koskee ydinvoimaloiden käytöstä poistamista ja ydinjätteiden käsittelyä.

Politiikan välineet

5.6 Tämän toimintalohkoryhmän menojen täytäntöönpanosta vastaa suurimmaksi osaksi komissio suoran keskitetyn hallinnoinnin periaatteen mukaisesti ja enenevässä määrin välillisen keskitetyn hallinnoinnin mukaisesti virastojen ja yhteisyritysten kautta. Ydinvoimaloiden käytöstä poistamiseen liittyviä varoja hallinnoidaan yhteistyössä Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) kanssa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tutkimus

5.7 Noin 70 prosenttia toimintalohekoryhmän toimintamenoista koskee monivuotisiin puiteohjelmiin liittyviä tutkimushankkeita. Puiteohjelmiin sisältyy useita rahoitusjärjestelmiä, joista tuetaan monentyyppisiä hankkeita eri aihealueilla. Komissio suorittaa tavallisesti maksut edunsaajille ilman jäsenvaltioiden kansallisten, alueellisten tai paikallisten viranomaisten osallistumista.

5.8 Edunsaajina voivat olla tutkimuslaitokset, yliopistot, julkishallinto, yritykset tai yksityishenkilöt. Edunsaajat tai kumppanit työskentelevät yleensä kumppaneiden yhteenliittymänä (konsortiona) eri jäsenvaltioissa, assosioituneissa valtiossa tai muissa maissa komission kanssa tehdyn avustussopimuksen mukaisesti. Seitsemännessä puiteohjelmassa kuhunkin hankkeeseen osallistuu keskimäärin kuusi kumppania, joskin määrä voi rahoitusjärjestelmästä riippuen vaihdella 1:stä 64:ään. Kumppanit voivat osallistua useampiin hankkeisiin.

5.9 Seitsemännessä puiteohjelmassa tutkimusavustusten suuruus vaihteli vuoden 2009 loppuun asti yksittäisille tutkijoille maksetuista noin 7 500 eurosta suurille yhteistyöhankkeille maksettuihin 93 miljoonaan euroon. Edunsaajia on yli 12 000, mutta niistä 250 suurinta saa noin 50 prosenttia EU-rahoituksen kokonaismäärästä.

5.10 Vuoden 2009 puolivälistä alkaen seitsemännnen puiteohjelman hallinnointi on osittain siirretty tutkimuksen toimeenpanovirastolle ja Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirastolle. Vuoden 2009 lopussa toimi lisäksi neljä tutkimuksen yhteisyritystä, joiden saama EU-rahoitus kyseiselle vuodelle oli yhteensä 288 miljoonaa euroa ⁽¹⁾. Yhteisyritykset hallinnoivat EU:n ja muiden julkisten ja yksityisten kumppaneiden erityisiin tutkimusaloitteisiin myöntämiä varoja.

Energia ja liikenne

5.11 Toinen suuri yksittäinen menoluokka (noin 11 prosenttia menoista) vuonna 2009 liittyy Euroopan laajuisia verkkoja (TEN) koskevasta ohjelmasta rahoitettaviin suuriin energia- ja liikennehankkeisiin. Edunsaajat ovat tavallisesti jäsenvaltioiden viranomaisia, mutta ne voivat olla myös julkisia tai yksityisiä yrityksiä. Hankkeet ovat yleensä teknisesti monimutkaisia ja useimmat ovat valtioiden välisiä hankkeita.

5.12 Vuonna 2009 käynnissä oli 404 liikenneverkkoihin (TEN-T) liittyvää hanketta, joille oli myönnetty avustusta keskimäärin 18,05 miljoonaa euroa, ja 49 energiaverkkoihin (TEN-E) liittyvää hanketta, joille oli myönnetty avustusta keskimäärin 1,53 miljoonaa euroa.

5.7 Tutkimuksen puiteohjelmista rahoitetaan teknisesti ja rahoitussellisesti monimutkaisia hankkeita. Valvontaympäristössä toimii suuri määrä edunsaajia, joista kukin soveltaa omaa valvontajärjestelmäänsä.

Koska hankkeiden hallinnointi on vaikeaa niin komissiolle kuin edunsaajillekin nykyisen lainsäädäntö- ja sopimusympäristön vuoksi, komissio on toteuttanut yksinkertaistamistoimenpiteitä seitsemännnen puiteohjelman täytäntöönpanoa varten.

5.10 Komissio hallinnoi suoraan suurinta osaa menoista, mutta seitsemännessä puiteohjelmassa sallitaan myös talousarvion täytäntöönpano välillisen keskitetyn hallinnoinnin mukaisesti, toisin sanoen komissio antaa täytäntöönpanon tehtäväksi toimeenpanovirastoille, EU:n perustamille yhteisyrityksille ja 185 artiklan mukaisille aloitteille, jotka ovat usean jäsenvaltion yhdessä toteuttamien tutkimusohjelmien toteuttamista varten perustettuja rakenteita.

⁽¹⁾ Fusion for Energy –yhteisyritys (ITER-ydinfuusioreaktoria koskevan Euratomin rahoitusosuuden hallinnointi), yhteisyritys Innovatiiviset lääkkeet –aloitetta varten (lääkekehityksen tehokkuuden ja vaikuttavuuden parantaminen), Clean Sky –yhteisyritys (puhtaan lentoliikenneteknologian kehittäminen) ja Artemis-yhteisyritys (sulautettujen tietotekniikkajärjestelmien kehittäminen).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.13 Liikenneverkkoihin liittyvää ohjelmaa hallinnoi TEN-T-toimeenpanovirasto ja tietyt osa-alueita energiaan ja liikenteeseen liittyvistä menoista hallinnoi kilpailukyvyyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto. SESAR-yhteisyritys hallinnoi eurooppalaisen ilmaliiikenteen hallinnan uudenaikaistamista koskevan EU:n hankkeen kehitysvaihetta, jonka talousarvio vuodelle 2009 oli 157 miljoonaa euroa.

Muut maksut

5.14 Muut varainhoitovuoden 2009 maksut käsittävät komission ennakot, jotka se on suorittanut Euroopan avaruusjärjestön kanssa tehtyjen sopimusten mukaisesti Galileo-satelliitinavigointijärjestelmän täytäntöönpanemiseksi, ja rahoitusosuudet ydinvoimaloiden käytöstä poistamiseen liittyvistä ohjelmista. Muita maksuja ovat lisäksi muut erityiset menot, kuten Euroopan investointipankin kanssa tehtyjen sopimusten mukaiset maksut Euroopan laajuisten liikenneverkkojen lainatakuurahastoon ja seitsemännen puiteohjelman riskinjoon rahoitusvälineeseen.

Maksujen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit

5.15 Tutkimushankkeiden sekä liikenne- ja energiahankkeiden avustukset maksetaan useassa erässä: Ennakkomaksu suoritetaan, kun hankkeiden valintamenettely on saatu päätökseen ja avustussopimus on allekirjoitettu tai rahoituspäätös on tehty. Tämän jälkeen maksetaan väli- ja loppumaksut edunsaajien säännöllisesti tekemien menoilmoitusten perusteella korvauksena tukikelpoisista menoista. Ohjelmakauden tässä vaiheessa noin puolet tutkimuksen alan maksuista on seitsemännen puiteohjelman hankkeisiin liittyviä ennakkomaksuja. Loppuosaa koostuu kuudennen puiteohjelman hankkeiden väli- ja loppumaksuista ja seitsemännen puiteohjelman hankkeiden välimaksuista.

5.16 Väli- ja loppumaksujen suurimpana riskinä on, että edunsaajat voivat sisällyttää menoilmoituksiinsa tukeen oikeuttamattomia kuluja, joita ei havaita ja korjata komission valvontajärjestelmillä ennen kuin ilmoitetut kulut on korvattu. Riskiä lisää se, että tukikelpoisten kulujen laskentasäännöt ovat monimutkaisia ja niihin liittyy useita tukikelpoisuusedellytyksiä. Riskiä lisää myös edunsaajia koskeva vaatimus kohdentaa henkilöstömenoja ja välillisiä kustannuksia hankkeisiin samalla kun ne vähentävät kulueriä, jotka eivät ole oikeutettuja EU:n yhteisrajoitukseen. Ennakkomaksuja koskevat ehdot eivät ole yhtä monimutkaisia, koska nämä maksut suoritetaan avustussopimuksen allekirjoittamisen tai rahoituksen myöntämispäätöksen seurauksena. Ennakkomaksuissa on kuitenkin viime vuosina ilmennyt virheitä, vaikkakin niitä ei voida yleensä ilmaista kvantitatiivisesti ja niissä on ollut kyse menettelyyn liittyvistä puutteista, kuten viivästyneesti suoritetuista maksuista.

KOMISSION VASTAUKSET

5.16 Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa. Sääntöjen monimutkaisuus aiheuttaa todellakin paljon virheitä ja tukeen oikeuttamattomia menoilmoituksia. Komission tiedonannossa tutkimuspuiteohjelmien täytäntöönpanon yksinkertaistamisesta ⁽¹⁾ ehdotetaan toimia tämän riskin poistamiseksi. Koska nämä ehdotukset pannaan täytäntöön vasta seuraavassa puiteohjelmassa ja on tarpeen ratkaista ongelmat, joita aiheutuu avustustensaajia koskevien tukikelpoisuusvaatimusten monimutkaisuudesta, komissio antoi muille toimielimille 26. toukokuuta 2010 tiedonannon ⁽²⁾, jossa se ehdotti hyväksytyn virheriskin suuruudeksi tällä alalla 2–5 prosenttia. Ehdotettu hyväksyttävä virheriski määritetään ottaen huomioon valvontatoimien kustannustehokkuus ja jäännösvirheiden taso, joka on perusteltavissa suhteessa valvonnan kustannuksiin.

⁽¹⁾ KOM(2010) 187, 29.4.2010.

⁽²⁾ KOM(2010) 261, 26.5.2010.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

5.17 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisen luvun **liitteen 1.1 osassa 2**. Tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohekoryhmää koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- tarkastuksen yhteydessä testattiin 150 tapahtuman otos, joka koostui 86 ennakkomaksusta ja 64 väli- ja loppumaksusta
- järjestelmien arviointi kohdistui tutkimuksen alan maksuihin ja kattoi:
 - edunsaajien toimittamien menoilmoitusten ennakkotarkastukset asiakirjojen perusteella
 - riippumattomien tarkastajien antamat hankkeiden menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot
 - edunsaajien kustannuslaskentamenetelmistä ennalta annetut tarkastuslausunnot
 - hankkeiden jälkitarkastukset
 - maksujen takaisinperinnän ja rahoitusoikaisujen täytäntöönpanon.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

5.18 Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 5.1**. Tilintarkastustuomioistuimen arvioiden mukaan todennäköisin virhetaso on 2–5 prosenttia.

5.19 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 150 tapahtumasta koostuvassa otoksessa 36 virheen sisältävää maksua. Yhteensä 23 tapauksessa virheistä oli kyse siitä, että tutkimushankkeita koskevien väli- ja loppumaksujen yhteydessä oli korvattu tukeen oikeuttamattomia tai virheellisesti ilmoitettuja kuluja. Tavallisin virhetyyppi liittyy edelleen liian suurina ilmoitettujen henkilöstökulujen ja välillisten kustannusten korvaamiseen. Tätä kuvaavat seuraavat kaksi esimerkkiä.

Esimerkki 1: Henkilöstökulut

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastuksen kohteena ollut edunsaaja oli ilmoittanut komissiolle työpanokseksi 17 henkilötyökuukautta, mutta todellisuudessa sen hakema määrä vastasi 42 henkilötyökuukauden työpanosta edunsaajalle. Tilintarkastustuomioistuin ei löytänyt todentavaa aineistoa, jonka perusteella ylimääräinen henkilöstömenojen määrä olisi voitu näyttää kuuluvan hankkeen yhteydessä aiheutuneisiin henkilöstökuluihin. Lisäksi menoilmoitus sisälsi matkakuluja, jotka eivät olleet aiheutuneet hankkeen yhteydessä. Virheen rahamääräinen arvo oli 73 000 euroa eli 50 prosenttia ilmoitetuista kuluista.

5.19.**Esimerkki 1**

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen havainnoista ja takaisinperintäprosessi on käynnissä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki 2: Välilliset kustannukset

Vakiomuotoisen avustussopimuksen mukaan välillisten kustannusten on oltava todellisia ja hankkeen kannalta olennaisia. Tämän lisäksi ne on voitava perustella edunsaajan kirjanpitojärjestelmässä siten, että niiden aiheutuminen on suorassa yhteydessä hankkeen tukikelpoisiin suoriin kustannuksiin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastetun edunsaajan kirjanpidossa kuluilla ei ollut suoraa yhteyttä hankkeisiin. Tästä syystä hankkeeseen suoraan liittyvää todellista määrää ei voitu vahvistaa, vaikka tilien mukaan edunsaajalle oli aiheutunut hankkeen toteuttamisesta välillisiä kustannuksia. Kun otetaan lisäksi huomioon yksilöidyt tukeen oikeuttamattomat suorat kustannukset, tilintarkastustuomioistuin totesi virheiden määräksi 62 000 euroa, mikä vastaa 10:tä prosenttia ilmoitettujen kustannusten kokonaismäärästä.

5.20 Tilintarkastustuomioistuin oli poiminut tapahtumataarkastuksiin seitsemän puiteohjelman hankkeita koskevan 13 välimaksun otoksen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä, jotka olivat kuudessa tapauksessa samankaltaisia kuin virheet, joita oli havaittu kuudennen puiteohjelman hankkeissa.

5.21 Havainnot tapahtumien sääntöjenmukaisuudesta ovat yhtäpitäviä komission omien tarkastusten tulosten sekä niiden varaumien kanssa, joita tutkimusalan pääosastojen pääjohtajat ovat esittäneet vuotuisissa toimintakertomuksissaan kuudennen puiteohjelman menoilmoitusten oikeellisuudesta.

5.22 Muuhun kuin tutkimukseen liittyviä maksuja koskevien 44 testatun tapahtuman (28 ennakkomaksua ja 16 välimaksua) osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä kuudessa tapahtumassa. Yksi näistä oli TEN-T-hanke, jonka yhteydessä julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei ollut sovellettu asianmukaisesti. Toisessa TEN-T-hankkeessa oli ilmoitettu ja korvattu rahoituspäätöksen soveltamisalaan kuulumattomia kuluja.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

5.23 Yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen järjestelmätarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 5.2**. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että järjestelmillä kyettiin varmistamaan toimien sääntöjenmukaisuus osittain vaikuttavasti.

5.24 Seuraavissa havainnoissa keskitytään pääasiassa tutkimuksen alan väli- ja loppumaksujen tarkastukseen.

Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät järjestelmät

Menoilmoitusten ennakkotarkastukset asiakirjojen perusteella

5.25 Asiakirjoihin perustuvissa ennakkotarkastuksissa komissio tarkastaa menoilmoitukset pääasiassa kirjanpidon tarkastusten ja aritmeettisten tarkastusten avulla ennen maksun suorittamista. Joskus tarkastukset saatetaan ulottaa kattamaan yksittäisiä menoeriä, jotka tarkistetaan edunsaajalta pyydettyjen, esimerkiksi laskuissa ja palkkakuiteissa olevien lisätietojen avulla.

5.20 Ohjelmakauden tässä vaiheessa, ja koska tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyi vain pieni määrä seitsemän puiteohjelman välimaksuja, on liian aikaista tehdä johtopäätöksiä virheiden yleisyydestä ja arvosta seitsemännessä puiteohjelmassa verrattuna kuudenteen puiteohjelmaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.26 Vaikka monet virheet voidaan havaita ainoastaan toimittamalla tarkastuksia edunsaajan tasolla, asiakirjoihin perustuvilla tarkastuksilla olisi voitava havaita menoilmoituksissa olevia perustavanlaatuisia puutteita.

5.27 Tilintarkastustuomioistuin testasi asiakirjatarkastusten toimivuutta otoksen kaikkien 150 tapahtuman kohdalla. Tilintarkastustuomioistuimen testauksen tulokset osoittavat, että yleisesti ottaen tarkastukset toimivat tarkoitettulla tavalla, vaikka neljässä tapauksessa tarkastuksella ei havaittu, että menoilmoituksissa oli virheellisten yleiskustannusten kaltaisia poikkeamia, jotka olisi pitänyt voida havaita.

Kuudennen puiteohjelman menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot

5.28 Kuudennen puitesopimuksen yhteydessä avustussopimuksissa yleensä vaaditaan, että korvausta varten esitettyihin edunsaajan menoilmoituksiin on liitettävä riippumattoman tarkastajan antama tarkastuslausunto. Tarkastaja todistaa saaneensa kohtuullisen varmuuden ilmoitettujen menojen tukikelpoisuudesta.

5.29 Jokaisen hankekumppanin olisi esitettävä ainakin yksi tarkastuslausunto, joka kattaa hankkeen koko keston. Lausunto vaaditaan aina, jos kumppanin tietyltä ilmoitusjaksolta hakema EU:n avustus on suurempi kuin 750 000 euroa.

5.30 Tilintarkastustuomioistuin vertasi omia testaustuloksiaan tarkastuslausuntoihin, jotka oli annettu edunsaajan luona tarkastettujen 30 tapahtuman osalta ⁽²⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä 13 sellaisessa menoilmoituksessa (43 prosenttia tapauksista), jotka kaikki koskivat kuudetta puiteohjelmaa, joille tarkastaja oli antanut huomautuksia sisältämättömän lausunnon ennen ilmoituksen toimittamista korvauksen saamista varten.

5.31 Tilanne on samankaltainen viime vuoden huomautusten ⁽³⁾ sekä kahdeksannessa luvussa esitettyjen huomautusten ⁽⁴⁾ kanssa, ja vahvistaa sen, että valvonnan luotettavuutta on tarpeen parantaa.

5.31 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen huoleen kuudennen puiteohjelman tarkastuslausuntojen paikkansapitävyydestä. Tarkastuslausunnot eivät ole täysin antaneet alun perin odotettua lisävarmuutta. Komissio on kuitenkin edelleen sitä mieltä, että tämä väline on auttanut tuntuvasti estämään virheitä ja johtanut virhetasojen merkittävään pienentymiseen kuudennen puiteohjelman tarkastuksissa viidenteen puiteohjelmaan verrattuna.

⁽²⁾ Tapahtumista 27 koski kuudetta puiteohjelmaa, yksi seitsemättä puiteohjelmaa, yksi hiili- ja terästutkimusrahastoa ja yksi MEDIA 2007 -ohjelmaa.

⁽³⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 7.21–7.24.

⁽⁴⁾ Kahdeksas luku, kohdat 8.19 ja 8.20.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Etukäteen toimitettavat edunsaajien kustannuslaskennan menettelytapoja koskevat lausunnot seitsemännen puiteohjelman yhteydessä

5.32 Kuten tilintarkastustuomioistuin havaitsi varainhoitovuonna 2008, komissio on pyrkinyt yksinkertaistamaan tarkastuslausuntojen antamista seitsemännen puiteohjelman yhteydessä ottamalla käyttöön ennalta annetun lausunnon edunsaajan kustannuslaskennan menettelytavoista.

5.33 Toimenpidettä on tarkoitus soveltaa edunsaajiin, jotka saavat useita avustuksia ja joiden kirjanpitojärjestelmillä voidaan saada kohtuullinen varmuus siitä, että heidän kustannuslaskennan menettelytapansa ovat avustussopimuksen säännösten mukaiset. Edunsaajat voivat saada lausunnon henkilöstökustannusten ja välillisten kustannusten laskentaa sekä keskimääräisiä henkilöstökustannuksia koskevista menettelytavoista.

5.34 Vuoden 2010 toukokuun loppuun mennessä ainoastaan 25 edunsaajaa mahdollisesta 650 edunsaajasta, jotka olivat oikeutettuja hakemaan lausuntoa, oli todellisuudessa saanut etukäteen lausunnon kustannuslaskennan menettelytavoistaan. Yhteensä 16 edunsaajan hakemukset hylättiin, kun taas muut edunsaajat olivat päättäneet olla hakematta lausuntoa olettaen, että heille ei sitä myönnetä.

5.35 Komissio on tiedostanut, että kelpoisuusperusteet⁽⁵⁾, jotka se vahvisti kustannuslaskennan menettelytapoja koskevan lausunnon saamiseksi, ovat useimmille edunsaajille liian ankarat⁽⁶⁾. Perusteet eivät todellakaan vastaa teollisuudessa ja tutkimusorganisaatioissa sovellettuja yleisiä kirjanpitokäytäntöjä (kuten keskimääräisten henkilöstökustannusten käyttö kustannuspaikoittain).

Komissio on ryhtynyt toimiin tarkastuslausuntojen laadun parantamiseksi seitsemännen puiteohjelmassa. Seitsemännen puiteohjelmaan liittyvien tarkastuslausuntojen antaminen perustuu ”sovituihin menettelyihin”, joissa lausunnon antavan tilintarkastajan on noudatettava ennalta määrättyjä menettelyjä ja raportoitava havainnoistaan niiden pohjalta. Tämän käytännön pitäisi vähentää sitä, että tarkastajat tulkitsevat väärin tukikelpoisuussääntöjä, kuten kuudennessa puiteohjelmassa tapahtui.

Komissio jatkaa tarkastuslausuntojen luotettavuuden arviointia omissa tilintarkastuksissaan.

Katso myös 5.49 kohtaan annettu vastaus.

5.32–5.33 Edunsaajien kustannuslaskentamenetelmistä ennalta annetut tarkastuslausunnot ovat pakollisia ainoastaan niille edunsaajille, jotka haluavat soveltaa keskimääräisiin henkilöstökustannuksiin perustuvaa kustannuslaskentatapaa menoilmoituksissaan. Muille edunsaajille ne ovat vapaaehtoisia.

Lisäksi edunsaajien on edelleen toimitettava loppumaksua varten lausunto, joka kattaa koko ajanjakson, jos haettu kokonaisavustus on yli 375 000 euroa. Käytännössä ennalta annettavat tarkastuslausunnot pienentävät edunsaajien hallinnollista taakkaa ja johtavat merkittaviin kustannussäästöihin tilintarkastusmaksuissa.

Katso myös 5.36 kohtaan annettu vastaus.

5.34–5.35 Yksinkertaistamista koskevassa tiedonannossa komissio ehdottaa, että mikä tahansa keskimääräisiin henkilöstökustannuksiin perustuva kustannuslaskentatapa, jota edunsaajat käyttävät tavanomaisena kirjanpitokäytäntönään, myös kustannuspaikkoihin perustuva lähestymistapa, voidaan hyväksyä, kunhan se perustuu tiileihin kirjattuihin todellisiin henkilöstökustannuksiin ja kustannusten kaksinkertainen korvaaminen muissa kululuokissa on poissuljettua.

Seitsemännen puiteohjelman osallistumissäännöissä hyväksytään keskimääräiset henkilöstökustannukset poikkeuksena yleisestä säännöstä, jonka mukaan kustannusten on oltava toteutuneita kustannuksia, jos tämä on edunsaajan tavanomainen kirjanpitokäytäntö ja keskimääräiset kustannukset eivät poikkea merkittävästi toteutuneista kustannuksista. Komission määrittelemien kriteerien tavoitteena on antaa kohtuullinen varmuus siitä, että edunsaajan menetelmän soveltaminen ei johda siihen, että ilmoitetut keskimääräiset kustannukset poikkeavat merkittävästi toteutuneista kustannuksista. Komission mielestä näillä kriteereillä saavutetaan paras mahdollinen tasapaino yksinkertaistamisen ja vastuuvelvollisuuden välillä voimassa olevassa sääntelykehityksessä.

⁽⁵⁾ Komission päätös, tehty 23 päivänä kesäkuuta 2009 (C (2009) 4705).

⁽⁶⁾ KOM(2010) 187, 24. huhtikuuta 2010 – Tutkimuspuiteohjelmien täytäntöönpanon yksinkertaistamisesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.36 Kuudennen puiteohjelman keskeiset rahoitussäännöt (ja niihin liittyvät menojen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit) on siirretty seitsemänteen puiteohjelmaan. Riskit ovat saattaneet tässä vaiheessa kasvaa, sillä vaadittujen tarkastuslausuntojen määrä on selvästi vähentynyt. Samaan aikaan järjestelmä, jossa annetaan kustannuslaskennan menettelytapoja koskeva lausunto etukäteen, ja jolla on pitkälti tarkoitus korvata tarkastuslausunnot, ei toimi tarkoitettulla tavalla.

Jälkitarkastuksia koskeva komission strategia

5.37 Komission tutkimusalan menoihin soveltaman valvon-
tajärjestelmän toinen keskeinen osatekijä on ohjelma, joka kos-
kee avustusten maksamisen jälkeen edunsaajien luona toimitet-
tavia tilintarkastuksia. Komission tarkastajat tai ulkopuoliset
tilintarkastusyrietykset toimittavat tarkastukset komission val-
vonnassa. Jälkitarkastuksilla pyritään havaitsemaan ja korjaa-
maan virheet, joita ei ole kyetty estämään eikä havaitsemaan
aiemmillä menettelyillä.

5.38 Komission tutkimusasioista vastaaville pääosastoille
(tutkimus; tietoyhteiskunta ja viestimet; energia ja liikenne; yri-
tystoiminta) vuosi 2009 oli kuudennen puiteohjelman yhteisen
jälkitarkastusstrategian kolmas toteuttamisvuosi ja samana
vuonna aloitettiin myös seitsemännen puiteohjelman jälki-
tarkastusstrategian ensimmäiset tarkastukset. Strategioilla pyri-
tään arvioimaan tutkimusmenojen sääntöjenmukaisuutta ja lu-
omaan perusta korjaaville ja takaisinperintätoimille.

5.39 Jälkitarkastukset kattoivat vuonna 2009 yhä suurem-
man osan menoista ja tutkimusasioista vastaavat pääosastot
saavuttivat vuoden tavoitteena olleen tarkastusten määrän
(**kaavio 5.1**). Päätökseen saatujen tarkastusten määrä kasvoi
1 084:stä vuoden 2008 lopussa 1 905:een vuoden 2009 lo-
pussa.

5.40 Tutkimusasioista vastaavat pääosastot ovat yhteisten
työryhmien ja komiteoiden avulla jatkaneet pyrkimyksiään var-
mistaa yhdenmukainen lähestymistapa ja tehokas koordinointi.
Vuonna 2009 käyttöön otettujen uusien tietotekniikkavälinei-
den odotetaan entisestään tehostavan koordinointia. Tutkimuk-
sen toimeenpanoviraston ja Euroopan tutkimusneuvoston toi-
meenpanoviraston ottaminen mukaan tarkastustoimintaan sekä
energian ja liikenteen pääosaston jakaminen kahdeksi pääosas-
toksi ⁽⁷⁾ edellyttävät, että koordinointia lisätään entisestään.

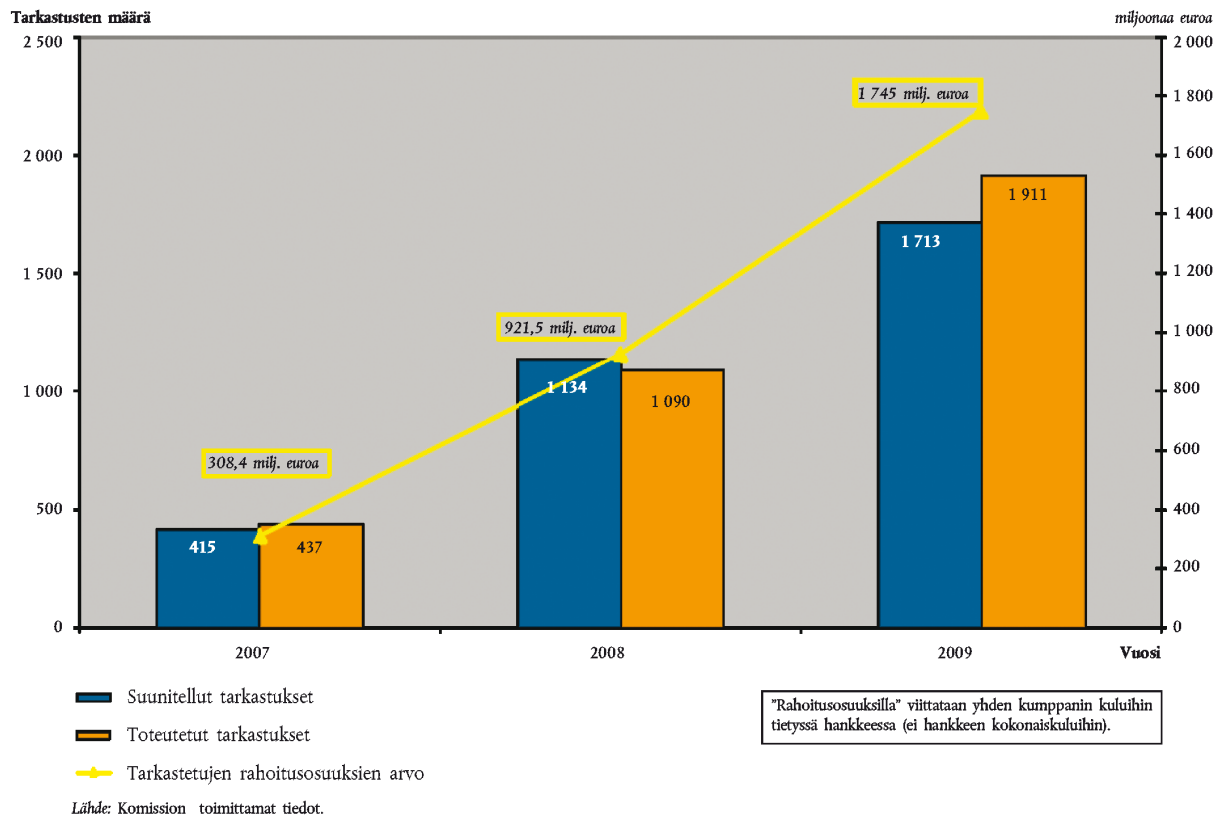
KOMISSION VASTAUKSET

5.36 Osallistujille aiheutuvan hallinnollisen työtaakan pienentä-
miseksi seitsemännessä puiteohjelmassa vaaditaan vähemmän tarkas-
tuslausuntoja. Edunsaajien, jotka ovat saaneet lausunnon kustannus-
laskentamenetelmistään, on kuitenkin edelleen esitettävä tilintarkas-
tuslausunto, sillä kustannuslaskentamenetelmiä koskeva lausunto
poistaa edunsaajilta ainoastaan velvollisuuden esittää välitilintarkas-
tuslausunto. Tilintarkastuslausunto on esitettävä viimeiseltä ilmoitus-
jaksolta, jos haettu kokonaisavustus on yli 375 000 euroa. Kuuden-
teen puiteohjelmaan liittyvien intensiivisten tilintarkastuskampanjoi-
den tuloksena monien edunsaajien tietämys on parantunut, ja komis-
sio odottaa sen seurauksena edunsaajien todennäköisesti soveltavan
parempia hankekustannusten kirjanpitolähtöjä.

Asiain nykyvaiheessa on mahdotonta päätellä, että kokonaisvaltainen
virhetaso tulee nousemaan, sillä muut toimenpiteet voivat tasoittaa
havaittuja riskejä.

5.40 Komissio on tyytyväinen edistyksestä annetusta myönteisestä
arviosta. Se on täysin tietoinen siitä, kuinka paljon koordinointia
tarvitaan, ja on ryhtynyt sen mukaisiin toimiin.

⁽⁷⁾ Energian ja liikenteen pääosasto jaettiin helmikuussa 2010 liiken-
teen ja liikkumisen pääosastoksi ja energian pääosastoksi.

Kaavio 5.1 – Komission yhteisen jälkitarkastusstrategian toteuttaminen ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Aiemmin julkaistuja vuosia 2007 ja 2008 koskevia lukuja on mukautettu raportointikriteereiden muuttumisen vuoksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät

5.41 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2008, että jälkitarkastusten seurauksena tehtyjen rahoitusoikaisujen täytäntöönpanoon liittyi merkittäviä viivästyksiä. Vaikka komissio lisäsi huomattavasti vuonna 2009 tukeen oikeuttamattomien kustannusten takaisinperittyä määrää, myös jäljellä olevat takaisinperittävät määrät näyttivät kasvaneen ja olivat lähes kolminkertaistuneet 31,5 miljoonaan euroon (**kaavio 5.2**).

KOMISSION VASTAUKSET

5.41 Tilintarkastustulosten oikea-aikaista täytäntöönpanoa pyritään edelleen parantamaan.

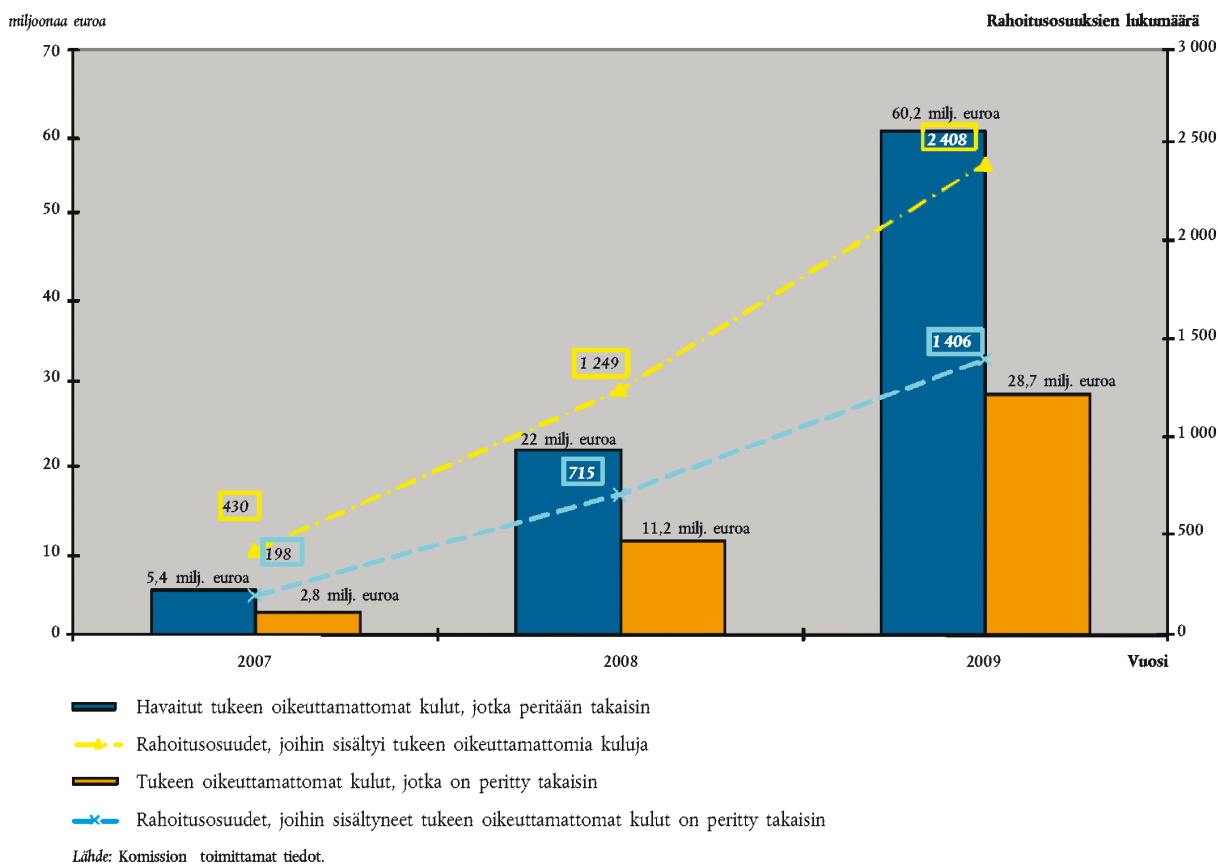
Takaisinperintäprosessia tarkastusstrategian täytäntöönpanon yhteydessä on myös yksinkertaistettu ⁽³⁾, jotta pienennettäisiin niin komission kuin edunsaajienkin työtaakkaa.

Takaisinperintäprosessin tehokkuus on parantunut merkittävästi vuonna 2009.

Useimmat rahoitusoikaisu tehdään vähentämällä maksettava määrä seuraavasta maksusta. Tämä on kustannustehokkain takaisinperintämenetelmä. Koska maksut tehdään tavallisesti kerran vuodessa, tämä johtaa viiveeseen takaisinperintäprosessissa.

Tilintarkastusten lisääntynyt määrä on moninkertaistanut niiden hankkeiden lukumäärän, joissa on tarpeen tehdä oikaisuja tai tarkistuksia.

⁽³⁾ SEC(2009) 1720, 15.12.2009.

Kaavio 5.2 – Tarkastuksiin perustuvat rahoitusoikaisut ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Aiemmin julkaistuja vuosia 2007 ja 2008 koskevia lukuja on mukautettu raportointikriteereiden muuttumisen vuoksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.42 Tilintarkastustuomioistuin totesi varainhoitovuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessaan ⁽⁸⁾, että komissio ei ollut määrännyt seuraamuksia, vaikka laajennettu seuraamusjärjestelmä ⁽⁹⁾ oli kuudennen puiteohjelman alkaessa vuonna 2002 yksi keskeisistä käyttöön otetuista korjaavista toimenpiteistä. Komissio ryhtyi korjaaviin toimiin vuonna 2009, ja energian ja liikenteen pääosastoa lukuun ottamatta kaikki tutkimusasioista vastaavat pääosastot sovelsivat seuraamuksia. Vuoden 2009 loppuun mennessä komissio oli määrännyt seuraamuksia 34 tapauksessa, yhteisarvoltaan 514 330 euroa.

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

5.43 Tilintarkastustuomioistuin arvioi tutkimuksen, tietoyhteiskunnan ja viestintien sekä energian ja liikenteen pääosastojen vuotuiset toimintakertomukset ja niihin liittyvät pääjohtajien lausumat.

KOMISSION VASTAUKSET

5.42 Liikenteen ja liikkumisen pääosasto ja energian pääosasto, jotka perustettiin vuoden 2010 helmikuun puolivälissä, ovat alusta alkaen soveltaneet sopimussakkoja samalla tavalla kuin muut tutkimusasioista vastaavat pääosastot.

⁽⁸⁾ Kohta 7.39.

⁽⁹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2321/2002 (EYVL L 355, 30.12.2002, s. 23) 20 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.44 Yhteenveto komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista on esitetty **liitteessä 5.3**. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että pääjohtajien lausumat ja vuotuiset toimintakertomukset antavat oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

5.45 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso oli olennainen tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän maksuissa 31. joulukuuta 2009 päättäneeltä varainhoitovuodelta.

5.46 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän valvontajärjestelmillä kyettiin osittain vaikuttavasti varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuus.

5.47 Kyseiset tulokset ovat yhteneväisiä aikaisempien vuosien tulosten kanssa. Tärkeimpänä syynä tämän toimintalohkoryhmän virheille on edelleenkin liian suurina ilmoitettujen tutkimushankkeisiin liittyvien henkilöstömenojen ja välillisten kustannusten korvaaminen.

5.48 Tilintarkastustuomioistuin totesi tähän liittyen varainhoitovuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessaan ⁽¹⁰⁾, että kyseisen toimintalohkoryhmän virhetaso on laskenut viime vuosina. Lasku johtuu siitä, että sisäisen valvonnan järjestelmät ovat parantuneet ja tutkimushankkeiden rahoitussääntöjen yksinkertaistamiseksi on tehty muutoksia. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että suuntaus on jatkunut vuonna 2009. On kuitenkin olemassa riski, että muutoksista johtuva myönteinen vaikutus ei ehkä jatku seitsemännen puiteohjelman täytäntöönpanon aikana, erityisesti siksi, että edunsaajien kustannuslaskennan menettelytapoja koskevassa varmennusmenetellessä on havaittu ongelmia (ks. kohdat 5.20 ja 5.36).

KOMISSION VASTAUKSET

5.44 Komissio on tyytyväinen myönteisestä arviosta, jonka tilintarkastustuomioistuin on antanut kaikista tähän lukuun kuuluvista vuotuisista toimintakertomuksista.

5.45 Komissio korostaa, että tilintarkastustuomioistuimen tekemä virhetasoa koskeva havainto on yhdenmukainen viime vuoden kanssa ja että todennäköisin virhetaso tähän lukuun kuuluvilla toimintaloilla on 2–5 prosenttia.

Tämä tulos on yhdenmukainen komission omien havaintojen kanssa. Komissio antoi 26. toukokuuta tiedonannon ⁽⁴⁾, jossa ehdotetaan tätä suuruusluokkaa olevaa hyväksyttävän virheriskin tasoa (2–5 prosenttia). Komissio pitää suunnilleen tämän vaihteluvälin keskelle sijoittuvaa DAS-virheosuutta hyväksyttävänä ja perusteltuna. Hyväksyttävän tason ylittyessä virheitä pyritään vähentämään lisäämällä valvontaa ja puuttumalla virheiden tärkeimpiin syihin. Samalla olisi otettava huomioon menojen monivuotinen luonne. Tämän tason olisi katettava kaikki tutkimuspuiteohjelmat.

Tasoa voitaisiin tarkistaa, mikäli valvontaympäristössä tapahtuu merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttavat DAS-virheosuuteen, erityisesti yksinkertaistamistoimia, jotka tulevat voimaan seuraavassa puiteohjelmassa.

5.48 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen havaitsemaan myönteiseen suuntaukseen. Se korostaa, että tarkastuslausuntoja koskevia vaatimuksia on muutettu edunsaajien osallistumisen yksinkertaistamiseksi ja helpottamiseksi.

Komissio tunnustaa, että ennalta annettavia tarkastuslausuntoja koskeva menetelmä on onnistunut vain osittain, mutta käytössä olevat sisäisen valvonnan menetelmät, seitsemännen puiteohjelman tarkastusstrategian mukaan luettuna, varmistavat yhdessä asianmukaiset edellytykset moitteettomalle varainhoidolle.

⁽¹⁰⁾ Kohta 7.42.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 261, 26.5.2010.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.49 Tilintarkastustuomioistuin kannustaa komissiota jatkamaan pyrkimyksiään, joilla varmistetaan, että vaikuttavia valvontajärjestelmiä sovelletaan huolellisesti. Nykyinen lainsäädäntökehys huomioon ottaen komission olisi:

a) varmistettava, että riippumattomille tarkastajille, jotka ovat varmentaneet virheellisesti menoilmoituksia, tiedotetaan ilmoitettujen menojen tukikelpoisuusehdoista;

b) tarkasteltava uudelleen edunsaajien kustannuslaskennan menettelytapoja koskevan varmennusjärjestelmän toimintaa;

c) vähennettävä aiheettomasti maksettujen avustusten takaisinperinnässä ilmeneviä viivästyksiä ja määrättävä tarvittaessa seuraamuksia.

5.50 Tutkimuksen puiteohjelmista on muodostunut monimutkaisia rahoitusmekanismeja, joita varten komissio on luonut vastaavasti raskaat hallinto- ja valvontajärjestelmät. Vaikka EU-varojen käytön asianmukaisen tilivelvollisuuden on pysyttävä kantavana periaatteena, on selvää, että tutkimusalan rahoitussääntöjen yksinkertaistamisessa on edelleen parantamisen varaa.

KOMISSION VASTAUKSET

5.49 Komission päätavoitteena on saavuttaa tehokkaasti tutkimuspolitiikan tavoite ja varmistaa samalla siihen liittyvän talousarvion toteuttamisen moitteeton valvonta.

a) Komission käytäntönä on tiedottaa aktiivisesti jälkitarkastusten havainnoista edunsaajille sen varmistamiseksi, että tarvittaessa parannetaan tarkastuslausuntojen antamisesta vastaavien tilintarkastajien työtä. Tätä varten jokaisen edunsaajan on tarkastusmenettelyn aikana ilmoitettava lausunnon antavalle tilintarkastajalle olennaisista tarkastushavainnoista. Komissio panee kuitenkin merkille, että pääsy tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin ei niinkään ole tarkastuslausunnon muoto tai käsite vaan ennemminkin sääntöjen suhteellinen monimutkaisuus, johon tilintarkastustuomioistuin viittaaakin 5.16 kohdassa. Tämä monimutkaisuus vaikuttaa niiden ulkoisten tilintarkastajien työhön, joille edunsaajat ovat antaneet tehtäväksi tarkastuslausuntojen antamisen. Seitsemännän puiteohjelman osalta odotetaan, että sovitettujen menettelyjen käyttämisen myötä virheellisestä tulkinnasta johtuvat virheet vähenevät merkittävästi.

b) Menetelmien varmennus on tarkoitettu ainoastaan useiden avustusten saajille. Menetelmien varmennuksessa käytettäviä tukikelpoisuusedellytyksiä tarkistettiin marraskuussa 2008 ja ne julkaisiin seitsemänten puiteohjelmaan liittyvässä rahoituskysymyksiä koskevassa oppaassa.

Komissio ryhtyi hiljattain toimiin parantaakseen edunsaajien kustannuslaskentamenetelmistä ennalta annettavien tarkastuslausuntojen houkuttelevuutta. Komissio esitti kantansa tästä asiasta yksinkertaistamisesta 24. huhtikuuta 2010 antamassaan tiedonannossa sekä varainhoitoasetuksen ja sen soveltamissääntöjen kolmi-vuotistarkistamista koskevassa ehdotuksessaan, joka hyväksyttiin 28. toukokuuta 2010. Yksinkertaistaminen olisi mahdollista siten, että hyväksytään tavanomaisena kirjanpitoikäytäntönä sovelletut menetelmät kunhan ne perustuvat tileihin kirjattuihin toteutuneisiin henkilöstökustannuksiin.

c) Komissio pyrkii edelleen parantamaan tarkastustulosten oikea-aikaista täytäntöönpanoa ja soveltaa jatkossakin suuntaviivojaan sopimussakkojen soveltamisesta. Lisäksi takaisinperintäprosessin yksinkertaistamisesta 15. joulukuuta 2009 annetussa tiedonannossa määrätään toimenpiteistä, joilla parannetaan takaisinperintäprosessia.

5.50 Komissio on täysin samaa mieltä ja viittaa viimeaikaisissa tiedonannoissaan "tutkimuspuiteohjelmien täytäntöönpanon yksinkertaistamisesta" ja "Pitääkö valvontaa lisätä vai vähentää? Virheriskin ja valvonnasta aiheutuvien hallintokustannusten oikea tasapaino" esitettyihin kehityssuuntiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.51 Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin pitää myönteisenä komission hiljattain antamaa tiedonantoa ⁽¹¹⁾, jossa esitetään mahdollisuuksia yksinkertaistaa lisää sekä seitsemännen että tulevien puiteohjelmien yhteydessä sovellettavia tutkimuksen alan rahoitussääntöjä ja -menettelyitä. Komission tiedonantoa olisi pidettävä kaikkien sidosryhmien kanssa käytävän keskustelun perustana, jonka avulla uudistettaisiin kattavasti EU:n tutkimusalan rahoituksen hallinto- ja valvontajärjestelmiä.

5.52 Sääntöjen ja menettelyiden yksinkertaistaminen ja selvittäminen eivät auta ainoastaan vähentämään virheiden mahdollisuutta ja lisäämään menojen sääntöjenmukaisuudesta saatavaa varmuutta. Tämän lisäksi myös tutkijoiden osallistuminen puiteohjelmiin ja EU:n tutkimuspolitiikan tavoitteiden saavuttaminen olisi helpompaa.

5.53 Yhteenveto aiempien huomautusten seurannasta on esitetty **liitteessä 5.4**.

EU:N YHTEISYRITYKSET

5.54 EU:n yhteisyritysten tarkastuksista laaditaan erityisvuosikertomukset, jotka julkaistaan erillisinä.

5.55 Tilintarkastustuomioistuin antoi huomautuksia sisältämättömät lausumat tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän yhteisyritysten osalta vuonna 2009 (ks. kohdat 5.10 ja 5.13).

5.56 Siitä huolimatta, että yhteisyrityksiä koskevat lausumat eivät sisältäneet huomautuksia, tilintarkastustuomioistuin on korostanut, että yhteisyritysten on tarpeen luoda vakaat ja kattavat sisäisen valvonnan järjestelmät.

5.57 Tilintarkastustuomioistuin on myös antanut lausunnot fuusioenergian kehittämisestä vastaavan yhteisyrityksen ja SESAR-yhteisyrityksen varainhoitoa koskevista säännöistä ⁽¹²⁾. Tilintarkastustuomioistuin esitti useita huomioita, jotka koskivat toisaalta yhteisyritysten rahoituskehysten lujittamista ja toisaalta sitä, että nämä rahoituskehykset ovat EU:n yleisen varainhoitoasetuksen ja EU:n elinten varainhoitoa koskevan puiteasetuksen mukaiset. Tilintarkastustuomioistuin toi niin ikään esille, että yhteisyritysten antamissa rahoitussäännöissä ei vahvisteta riittävän tarkasti komission sisäisen tarkastuksen osaston toimivaltuuksia toimittaa yhteisyrityksiä koskevia tarkastuksia.

⁽¹¹⁾ KOM(2010) 187.

⁽¹²⁾ Lausunto nro 4/2008 ITERistä ja fuusioenergian (Fusion for Energy) kehittämisestä vastaavan eurooppalaisen yhteisyrityksen taloushallintoa koskevista säännöistä ja lausunto nro 2/2010 SESAR -yhteisyrityksen varainhoitoa koskevista säännöistä.

KOMISSION VASTAUKSET

5.51 Näiden yksinkertaistamistoimenpiteiden täysi vaikutus ilmenee pääasiassa seuraavassa puiteohjelmassa. Ennen kuin tällaiset ehdotukset on saatu täytäntöönpantua, komission on puututtava avustustensaajiin sovellettavien tukikelpoisuussääntöjen monimutkaisuuden aiheuttamiin ongelmiin. Komissio antoi 26. toukokuuta 2010 tiedonannon, jossa ehdotetaan 2–5 prosentin suuruista hyväksyttävän virheriskin tasoa tällä alalla ⁽⁵⁾. Hyväksyttävä riskitaso määritetään valvonnan kustannustehokkuuden ja hyväksyttävän jäännösriskitason mukaan, joka on perusteltavissa nämä kustannukset huomioiden.

5.56 Komissio seuraa niiden toimintasuunnitelmien toteuttamista, joita yhteisyritykset ovat laatineet sisäisen valvonnan järjestelmiensä täysimääräistä hyödyntämistä varten.

5.57 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen kantaan, jonka mukaan komission sisäisen tarkastuksen osastolla olisi oltava samat toimivaltuudet sellaisten EU:n perustamien elinten osalta, jotka ovat oikeushenkilöitä ja saavat avustuksia talousarviosta yleisen varainhoitoasetuksen 185 artiklan 3 kohdan nojalla, kuin sillä on komission osastojen osalta.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 261.

LIITE 5.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TUTKIMUS, ENERGIA JA LIIKENNE

	2009					2008	2007	
	Kuudes puite-ohjelma	Seitsemäs puite-ohjelma	Euroopan laajuiset verkot	Muut	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE								
Tapahtumien yhteismäärä: (josta)	35	71	16	28	150	150	180	
ennakkomaksuja	0	58	9	19	86	82	59	
väli-/loppumaksuja	35	13	7	9	64	68	121	
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET								
(tapahtumien pronsenttiosuus ja lukumäärä)								
Tapahtumissa ei esiintynyt virheitä	49 % {17}	85 % {60}	81 % {13}	86 % {24}	76 % {114}	78 %	52 %	
Tapahtumissa esiintyi virheitä	51 % {18}	15 % {11}	19 % {3}	14 % {4}	24 % {36}	22 %	48 %	
VIRHEITÄ SISÄLTÄVIÄ TAPAHTUMIA KOSKEVA ANALYYSI								
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)								
Analyysi maksutyypeittäin								
Ennakkomaksut	0 % {0}	36 % {4}	0 % {0}	50 % {2}	17 % {6}	3 %	9 %	
Väli-/loppumaksut/ Muut	100 % {18}	64 % {7}	100 % {3}	50 % {2}	83 % {30}	97 %	91 %	
Analyysi virhetyypeittäin								
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti	22 % {4}	27 % {3}	33 % {1}	25 % {1}	25 % {9}	27 %	29 %	
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet	78 % {14}	73 % {8}	67 % {2}	75 % {3}	75 % {27}	73 %	71 %	
Virheet liittyvät:	Tukikelpoisuuteen	21 % {3}	63 % {5}	0 % {0}	0 % {0}	30 % {8}	58 %	77 %
	Tosiasiallisuuteen	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 % {0}	0 %	3 %
	Oikeellisuuteen	79 % {11}	37 % {3}	100 % {2}	100 % {3}	70 % {19}	42 %	20 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS								
Todennäköisin virhetaso:								
< 2 %								
2 % – 5 %	X					X	X	
> 5 %								

LIITE 5.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – TUTKIMUS, ENERGIA JA LIIKENNE

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Asiakirjoihin perustuvat tarkastukset ennen maksun suorittamista	Tarkastuslausunnot	Tilien jälkitarkastukset	Rahoitusoikaisut	Yleisarvio
Tutkimuksen puiteohjelmat					

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2009	2008	2007

Värikoodien merkitys

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

KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET – TUTKIMUS, ENERGIA JA LIIKENNE

Keskeiset pää-osastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitettyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuinten huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta
Tutkimus ja teknologinen kehittäminen	Varauma esitetty	Tutkimuksen kuudennen puiteohjelman menoilmotusten oikeellisuutta koskeva jäännösvirhetaso	Varauma perustuu tutkimuksen kuudennen puiteohjelman menoilmotusten jäännösvirhetasoon, jonka tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen pääosasto on arvioinut yli kahdeksi prosentiksi. Varauma on yhdenmukainen tilintarkastustuomioistuinten havaintojen kanssa, joiden mukaan tutkimustoiminnan maksujen valvontajärjestelmät toimivat osittain vaikuttavasti ja virhetaso on olennainen menojen osalta. Vaikka arvioinnin mukaan tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman menoilmotusten osalta riskin kohteena oleva määrä ei ole olennainen varainhoitovuonna 2009 ja tästä syystä varaumaa ei esitetty, tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen pääosasto kiinnittää vuotuisessa toimintakertomuksessaan huomiota tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman menoilmotuksiin liittyvän olennaisen virhetason todennäköisyyteen vuodesta 2010 alkaen.	A
Tietoyhteiskunta	Varauma esitetty	Tutkimuksen kuudennen puiteohjelman menoilmotusten oikeellisuutta koskeva jäännösvirhetaso	Varauma perustuu tutkimuksen kuudennen puiteohjelman menoilmotusten jäännösvirhetasoon, jonka tietoyhteiskunnan pääosasto on arvioinut yli kahdeksi prosentiksi. Varauma on yhdenmukainen tilintarkastustuomioistuinten havaintojen kanssa, joiden mukaan tutkimustoiminnan maksujen valvontajärjestelmät toimivat osittain vaikuttavasti ja virhetaso on olennainen menojen osalta. Tietoyhteiskunnan pääosaston arvioinnin mukaan tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman menoilmotusten osalta riskin kohteena oleva määrä ei ole olennainen varainhoitovuonna 2009 ja tästä syystä varaumaa ei esitetty. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin todennut, että tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman menoilmotuksissa on olennaisen virhetason mahdollisuus vuodesta 2010 alkaen.	A
Energia ja liikenne	Varauma esitetty	Tutkimuksen kuudennen puiteohjelman menoilmotusten oikeellisuutta koskeva jäännösvirhetaso	Varauma perustuu tutkimuksen kuudennen puiteohjelman menoilmotusten jäännösvirhetasoon, jonka energian ja liikenteen pääosasto on arvioinut yli kahdeksi prosentiksi. Varauma on yhdenmukainen tilintarkastustuomioistuinten havaintojen kanssa, joiden mukaan tutkimustoiminnan maksujen valvontajärjestelmät toimivat osittain vaikuttavasti ja virhetaso on olennainen menojen osalta. Energian ja liikenteen pääosaston arvioinnin mukaan tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman menoilmotusten osalta riskin kohteena oleva määrä ei ole olennainen varainhoitovuonna 2009 ja tästä syystä varaumaa ei esitetty. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin todennut, että tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman menoilmotuksissa on olennaisen virhetason mahdollisuus vuodesta 2010 alkaen.	A

(*) Pääjohtaja ilmoittaa lausumassaan saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla saadaan tarvittavat takeet toimien sääntöjenmukaisuudesta.

A: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

B: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat osittain oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

C: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus eivät anna oikeaa ja riittävää arviota varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
1. Tarkastuslausuma varainhoitovuosilta 2007 ja 2008: maksujen virhetaso on olennainen			
Varainhoitovuosina 2007 ja 2008 tilintarkastustuomioistuimien havaitti sisältövirheitä 83:ssa tarkastetussa tapahtumassa. Pääasialliset virhetyypit olivat: tukikelpoisia henkilöstömenoja ja välillisiä kustannuksia ilmoitettiin todellista suurempina; ilmoitettiin tukeen oikeuttamattomia muita menoja; ilmoitettujen menojen perusteeksi ei ollut esitetty riittävää todentavaa aineistoa; ilmoitettiin talousarviossa olevia määriä todellisten menojen sijasta; ilmoitettiin menoja, jotka eivät liittyneet hankkeeseen. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 7.14 ja 7.15; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 7.11–7.15).	12 tapauksessa komissio on todennut, että tilintarkastustuomioistuimen yksilöimien virheiden korjaamiseksi ei ole tarpeen ryhtyä erityisiin korjaaviin toimenpiteisiin. 56 tapauksessa komissio on tehnyt rahoitusoikaisuja. 14 tapauksessa komission käynnistämää korjaavia toimenpiteitä ei ole vielä saatu päätökseen. Yhdessä tapauksessa korjaaviin toimenpiteisiin ei ole vielä ryhdytty.	Siitä huolimatta, että viidessä tapauksessa korjaavien toimenpiteiden toteuttamisessa on ollut merkittäviä viivästyksiä, komissio on yleensä toteuttanut asianmukaisia toimenpiteitä ajoissa tilintarkastustuomioistuimen huomautusten perusteella.	
2. Komission maksujen viivästyminen			
Komission maksut edunsaajille ovat viivästyneet aiheetta, vaikkakin tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2008, että komissio on onnistunut merkittäväällä tavalla vähentämään maksujen viivästymisiä. Varainhoitovuoden 2007 osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi 180 tarkastetun tapauksen joukosta 30 viivästynyttä maksua (17 prosenttia). Varainhoitovuoden 2008 osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi vähemmän viivästyneitä maksuja: 150 tarkastetusta maksusta 12 oli viivästynyt (8 prosenttia). Varainhoitovuoden 2009 osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi 150 tarkastetun tapauksen joukosta 10 viivästynyttä maksua (7 prosenttia). (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, liite 7.2; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 7.16).	Komissio seuraa viivästyksiä entistä paremmin, se on mukauttanut IT-välineitään ja selkeyttänyt menettelyjään. Maksujen hallinnointia on siirretty enenevässä määrin tutkimuksen toimeenpanovirastoille.	Komission vuonna 2008 havaittu suoritusten parantunut taso on jatkunut. Maksujen suorittaminen asiantuntijoille on parantunut merkittävästi, mutta tutkimusavustusten maksujen viivästyksiä on vielä vähennettävä, sillä näistä maksuista oli viivästynyt 30 prosenttia varainhoitovuonna 2009.	<i>Komissio on tyytyväinen tunnustuksesta, jonka tilintarkastustuomioistuin antaa tähänastiselle edistykselle. Komissio on sitoutunut jatkamaan ponnisteluja parantaakseen saavutuksiaan entisestään.</i>

KUUKES LUKU

Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	6.1–6.17
Toimintaloikoryhman erityispiirteet	6.2–6.16
EuropeAid	6.3–6.7
Ulkosuhteiden pääosasto	6.8–6.11
Laajentumisasioiden pääosasto	6.12–6.14
Humanitaarisen avun pääosasto	6.15–6.16
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	6.17
Toimien sääntöjenmukaisuus	6.18–6.21
Järjestelmien vaikuttavuus	6.22–6.46
EuropeAid	6.23
Ulkosuhteiden pääosasto	6.24–6.30
Laajentumisasioiden pääosasto	6.31–6.40
Humanitaarisen avun pääosasto	6.41–6.46
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	6.47–6.50
Päätelmät ja suositukset	6.51–6.55
Seuranta: erityiskertomus nro 3/2006 humanitaarisesta avusta hyökyaallon uhrien auttamiseksi	6.56–6.67
Johdanto	6.56–6.58
Suositusten seuranta	6.59–6.66
Päätelmät	6.67
Seuranta: erityiskertomus nro 6/2006 komission toteuttaman kehitysyhteistyön ympäristönäkökohdista	6.68–6.88
Johdanto	6.68–6.70
Suositusten seuranta	6.71–6.86
Päätelmät	6.87–6.88

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

6.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitys- ja laajentumisasiota koskevasta toimintalohekoryhmästä. Ryhmä koostuu seuraavista toimintalohekoista: 19 – ulkosuhteet, 21 – kehitysyhteistyö ja suhteet Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioihin (AKT-valtioihin)⁽¹⁾, 22 – laajentuminen sekä 23 – humanitaarinen apu. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2009 menoista esitetään **taulukossa 6.1**.

Taulukko 6.1 – Yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitys- ja laajentumisasiat – Keskeiset tiedot

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintaloheko	Kuvaus	Maksut 2009	Hallinnointitapa
19	Ulkosuhteet	Hallintomenot	415	Suora keskitetty
		Monenväliset suhteet, yhteistyö yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä ja yleiset ulkosuhdeasiat	60	Suora keskitetty /
		Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka	316	Välillinen keskitetty ⁽¹⁾ / Yhteinen
		Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline	123	Suora keskitetty
		Suhteet yhteisön ulkopuolisiin teollisuusmaihiin ja yhteistyö niiden kanssa	16	Suora keskitetty
		Kriiseihin vastaaminen ja yleismaailmalliset turvallisuusuhat	215	Suora keskitetty
		Euroopan naapuruuspolitiikka ja suhteet Venäjään	1 469	Suora keskitetty / hajautettu
		Suhteet Latinalaiseen Amerikkaan	308	Suora keskitetty / hajautettu
		Suhteet Aasiaan, Keski-Aasiaan ja Lähi-idän maihin	727	Suora keskitetty / hajautettu / yhteinen
		Toimintastrategia ja koordinointi	24	Suora keskitetty
			3 673	
21	Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin	Hallintomenot	349	Suora keskitetty
		Elintarviketurva	673	Suora keskitetty
		Valtiosta riippumattomat kehitysyhteistyöalan toimijat	181	Suora keskitetty
		Ympäristö ja luonnonvarojen kestävä hoito, energia mukaan luettuna	81	Suora keskitetty
		Inhimillinen ja sosiaalinen kehitys	113	Suora keskitetty / yhteinen
		Alueellinen yhteistyö Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden (AKT-maiden) kanssa	256	Suora keskitetty / hajautettu / yhteinen
		Kehitysyhteistyötoimet ja <i>ad hoc</i> -ohjelmat	30	Suora keskitetty
		Toimintastrategia ja koordinointi	15	Suora keskitetty
			1 698	

⁽¹⁾ Euroopan kehitysrachastoista maksettavasta tuesta raportoidaan erikseen, sillä sitä ei rahoiteta yleisestä talousarviosta.

(miljoonaa euroa)

Talous- arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut 2009	Hallinnointitapa
22	Laajentuminen	Hallintomenot	91	Suora keskitetty
		Laajentumisprosessi ja -strategia	1 165	Suora keskitetty / välillinen / hajautettu
		Liittymisen jälkeinen rahoitustuki	43	Suora keskitetty / hajautettu
		Tiedotus- ja viestintästrategia	9	Suora keskitetty
			1 308	
23	Humanitaarinen apu	Hallintomenot	28	Suora keskitetty
		Humanitaarinen apu	772	Suora keskitetty / yhteinen
			800	
Hallintomenot yhteensä (2)			883	
Toimintamenot yhteensä (menot koostuvat)			6 596	
– ennakkomaksuista			4 079	
– väli-/loppumaksuista			2 517	
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			7 479	
Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä			8 463	

(1) Varainhoitoasetuksen 53 artiklan mukaan suora keskitettyä hallinnointia sovelletaan, kun toteuttamistehtävät suoritetaan suoraan komission yksiköissä, ja välillistä keskitettyä hallinnointia sovelletaan, kun komissio siirtää talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä varainhoitoasetuksen 54–57 artiklan säännösten mukaisesti.

(2) Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksännessä luvussa.

Lähde: Varainhoitovuotta 2009 koskeva tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

6.2 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.

EuropeAid

6.3 EuropeAid vastaa esimerkiksi seuraavien menojen toteuttamisesta:

- taloudellinen ja tekninen apu Aasian ja Latinalaisen Amerikan maille sekä taloudellinen yhteistyö kyseisten maiden kanssa
- eurooppalainen naapuruuspolitiikka, johon sisältyy strategisen kumppanuus Venäjän kanssa
- alakohtaiset ohjelmat, jotka kohdistuvat esimerkiksi elintarviketurvaan, valtioista riippumattomiin toimijoihin ja paikallisviranomaisiin, ympäristökysymyksiin, terveydenhuoltoon ja koulutukseen sekä demokratia- ja ihmisoikeuskysymyksiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.4 Suurin osa menoista kuuluu komission suoran keskitehtyn hallinnon piiriin; osaa menoista hallinnoivat komission keskusyksiköt ja osaa unionin edustustot ⁽²⁾ asianomaisissa kolmansissa maissa. Kansainvälisten järjestöjen välityksellä toimittava apu kuuluu yhteishallinnointiin.

6.5 Suurin osa maksuista on ennakko- tai välimaksuja. Loppumaksujen osuus on enintään 20 prosenttia varainhoitovuoden menoista.

6.6 Loppumaksuissa sääntöjenvastaisuuden riski on yleensä suurempi kuin ennakko- ja välimaksuissa. Ennakko- ja välimaksuihin liittyy vain vähän ehtoja, kun taas loppumaksujen ehtona on tavallisesti, että kaikki koko hankkeen aikana aiheutuneet menot on esitetty ja hyväksytty.

6.7 Kehitysyhteistyöhankkeet jakautuvat yli 150 maahan, ja täytäntöönpanosta vastaavien elinten koko ja kokemus vaihtelevat suuresti. Jotta hanke olisi oikeutettu EU:n tukeen, sen yhteydessä on noudatettava monitahoisia sääntöjä, muun muassa tarjoukkipailujen ja hankintamenettelyjen osalta.

Ulkosuhteiden pääosasto

6.8 Ulkosuhteiden pääosaston hallinnoimat menot liittyvät pääasiassa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, vakautusvälineen ja teollisuusmaiden kanssa tehtävän yhteistyön välineen puitteissa täytäntöönpantuun toimintaan. Pääasialliset tavoitteet liittyvät seuraaviin osa-alueisiin: rauhan säilyttäminen; kansainvälisen turvallisuuden lujittaminen ja EU:n etujen edistäminen keskeisinä kumppaneina olevien teollisuusmaiden ja korkean tulotason maiden kanssa ulkopoliittikkaan, taloudelliseen yhdentymiseen ja maailmanlaajuisiin kysymyksiin liittyvissä asioissa.

6.9 Toimintaan sovelletaan seuraavia hallinnointitapoja:

- 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)
- c) suora keskitetty hallinnointi ja yhteishallinnointi kriiseihin vastaamisen ja yleismaailmallisten turvallisuusuhkien yhteydessä (vakautusväline); hankkeiden täytäntöönpano kuuluu keskusyksiköille tai edustustoille.

KOMISSION VASTAUKSET

6.8 Suurimpaan osaan vakautusvälineen puitteissa tehdyistä toimista liittyy reagointi kriisitilanteisiin ja puhkeamassa oleviin kriisitilanteisiin sekä kriisejä edeltävä ja kriisien jälkeinen valmiuksien kehittäminen.

⁽²⁾ Lissabonin sopimuksella muutetussa EU:n perussopimuksessa komission lähetystöistä tuli Euroopan unionin edustustoja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.10 Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla menot liittyvät lähinnä siviilioperaatioihin, joita toteutetaan Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan yhteydessä maissa ja alueilla, joilla poliittinen riski on tavallisesti suuri ja olot epävakaat. Samanlaisia riskejä esiintyy vakautusvälineen kohdalla.

6.11 EuropeAidin tapaan useimmat ulkosuhteiden pääosaston hallinnoimat menot toteutetaan ennakko- tai välimaksuina. Välimaksujen ehtona on yleensä näyttö siitä, että hankkeen täytäntöönpano on suoritettujen menojen avulla edennyt tiettyyn vaiheeseen asti. Loppumaksujen ehtona on puolestaan, että kaikki koko hankkeen aikana aiheutuneet menot on esitetty ja hyväksytty.

Laajentumisasioiden pääosasto

6.12 Laajentumisasioiden pääosasto hallinnoi laajentumisstrategiaan ja -prosessiin liittyviä menoja lähinnä liittymistä valmistelevan tukivälineen, Phare-ohjelman (mukaan lukien liittymisen jälkeinen tuki), CARDS-ohjelman ⁽³⁾ sekä Turkille annettavan liittymistä valmistelevan taloudellisen tuen kautta.

6.13 Huomattava osa rahoituksesta tapahtuu siten, että maksut suoritetaan edunsaajamaiden viranomaisille suoraan. Sääntönä on, että ensimmäinen varainsiirto tehdään, kun asianomaiset kansalliset ohjelmat on hyväksytty. Seuraavat erät vapautetaan sen jälkeen, kun on hyväksytty ilmoitus, jonka mukaan tietty osuus aiemmin siirretyistä varoista on jo sidottu ja aiheutuneet menot ovat oikeutettuja EU:n tukeen.

6.14 Maksut suoritetaan yleensä joko suoran keskitetyn tai hajautetun hallinnointijärjestelmän avulla. Hajautettua hallinnointijärjestelmää sovellettaessa komission lähetystö suorittaa hankintapäätösten ennakkotarkastukset; tietyissä erityistapauksissa ennakkotarkastus jätetään suorittamatta.

Humanitaarisen avun pääosasto

6.15 Humanitaarisen avun pääosasto vastaa EU:n humanitaariseen apuun liittyvien menojen toteuttamisesta neuvoston asetuksen (EY) N:o 1257/96 ⁽⁴⁾ mukaisesti. Se hallinnoi tukea keskusyksikköjensä kautta. Noin puolet sidotuista määrärahoista suunnataan valtioista riippumattomille järjestöille (suora keskitetty hallinnointi) ja toinen puoli YK:n järjestöille tai muille kansainvälisille järjestöille (yhteishallinnointi).

KOMISSION VASTAUKSET

6.10 Kun poliittisesti epävakaa ympäristö aiheuttaa riskitason lisääntymistä, toteutetaan riskinvähentämistoimia, esimerkiksi jälkitarkastuksia, joita komission keskusyksiköt tai unionin edustustot suorittavat niiden pakollisten ulkoisten tarkastusten lisäksi, joita edunsaajat järjestävät sopimusvelvoitteidensa puitteissa.

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ EYVL L 163, 2.7.1996, s. 1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.16 Ennakko- ja välimaksut muodostavat merkittävän osan menojen kokonaismäärästä. Kyseiset maksut ovat luonteeltaan sellaisia, että sääntöjenvastaisuuksien riski on niissä pienempi kuin loppumaksuissa. Ennakko- ja välimaksuihin liittyy tavallisesti vain vähän ehtoja, kun taas loppumaksujen ehtona on, että kaikki koko hankkeen aikana aiheutuneet menot on esitetty ja hyväksytty.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

6.17 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteen 1.1. osassa 2**. Yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitys- ja laajentumisasioita koskevan tarkastustyön kohdalla on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) tarkastuksessa testattiin 180 tapahtuman otos, joka sisälsi 83 ennakkomaksua, 48 välimaksua ja 49 loppumaksua
- b) tarkastuksen yhteydessä suoritettiin komission valvontajärjestelmien vaikuttavuutta koskeva arviointi keskusyksiköissä sekä lähetystöissä seuraavia tarkastusmuotoja tutkimalla:
 - i) ennakkotarkastukset
 - ii) seuranta ja valvonta
 - iii) ulkoiset tarkastukset ⁽⁵⁾
 - iv) sisäinen tarkastus.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

6.18 Kaikista virheitä sisältävistä tapahtumista 26 prosenttia (kuusi tapahtumaa 23:sta) sisälsi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, ja loput 74 prosenttia sisälsi virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti (17 tapahtumaa 23:sta). Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 2–5 prosenttia tarkastetulla alalla (**liite 6.1**).

6.19 Merkittävimmät havaitut virheet olivat:

- a) tukikelpoisuuteen liittyviä virheitä, jotka ovat ilmaistavissa kvantitatiivisesti (olennaiset ehdot eivät täyttyneet, menoja oli aiheutunut tukikelpoisen jakson ulkopuolella, hankkeen menoilmoituksiin oli sisällytetty tukeen oikeuttamattomia menoja ja täytäntöönpanosta vastaavien elinten toteuttamissa tarjouskilpailu- ja hankintamenettelyissä oli sääntöjenvastaisuuksia)
- b) säännönmukaisuustekijöihin liittyviä virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti (hankintamenettelyissä oli sääntöjenvastaisuuksia, rahoituspäätöksissä ilmoitettuja sopimusten myöntämisperusteita ei ollut noudatettu, asianmukainen kirjausketju puuttui).

KOMISSION VASTAUKSET

6.17.

- a) Komissio huomauttaa, että vuoden 2009 otokseen sisältyi huomattavasti enemmän loppumaksuja kuin edellisinä vuosina.

6.18. Komissio panee tyytyväisenä merkille, että tilintarkastustuomioistuimen täysin "sääntöjenmukaisina" pitämien tapahtumien osuus (87 prosenttia) on lisääntynyt verrattuna vuosien 2008 ja 2007 lukuihin.

⁽⁵⁾ Jälkitarkastuksia ulkosuhteiden pääosaston tapauksessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.20 Yleisesti ottaen voidaan todeta, että suurin osa havaituista virheistä ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti ja virheet esiintyivät unionin edustustojen tasolla.

6.21 Osa havaituista virheistä esiintyi välimaksuissa ja joutuu näin ollen käymään myöhemmin vielä läpi sisäisen valvontaprosessin tarkastukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin joissakin loppumaksuissa virheitä, joita ei ollut havaittu komission valvontamenettelyin.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

6.22 Järjestelmätarkastusten tulokset on esitetty yhteenvetona **liitteessä 6.2**. Tilintarkastustuomioistuin yleisen arvion mukaan valvontajärjestelmät ovat osittain tehokkaita.

EuropeAid

6.23 Kuten kahdeksatta, yhdeksättä ja kymmenettä Euroopan kehitysrahastoa (EKR) koskevasta tilintarkastustuomioistuin vuosikertomuksesta ilmenee, EuropeAidin valvontajärjestelmät arvioitiin osittain vaikuttaviksi.

Ulkosuhteiden pääosasto

6.24 Ulkosuhteiden pääosaston valvontajärjestelmät arvioitiin yleisesti ottaen osittain vaikuttaviksi.

6.25 Ulkosuhteiden pääosaston valvontajärjestelmien arviointi käsitti aiempina vuosina tehtyjen järjestelmäarviointien seurannan ja sisäisen tarkastustyön tulosten tutkimisen.

Ennakkotarkastukset

6.26 Ulkosuhteiden pääosaston ennakkotarkastusmenettelyjä vahvistettiin vuonna 2009 ottamalla käyttöön uusia menettelyjä ja tarkistuslistat. On kuitenkin mahdollista arvioida vasta tulevana vuosina, kuinka vaikuttavia muutokset ovat olleet. Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että tiettyjä aiemmin esiin tuotuja puutteita ei ole vielä korjattu (esimerkiksi sitä, että yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä operaatioita ei arvioida etukäteen, vaikka varainhoitoasetuksen 56 artiklassa sitä vaaditaan).

KOMISSION VASTAUKSET

6.20 Hyvin suuren osan komission yhteisön ulkopuolelle suunnattuvan tuen maksuista maksavat unionin edustustot. Vuonna 2009 edustustot hallinnoivat 79:ää prosenttia EU:n talousarviosta maksettavista käynnissä olevista EuropeAid-hankkeista (maksamatta olevat maksusitoumukset).

6.21 Komission mielestä ennen loppumaksuja toteutettavat tunnistustoimet ja korjaavat toimenpiteet (esimerkiksi raporttien laatiminen, ulkoiset tarkastukset sekä menoja ja tapahtumia koskevat tarkastukset, joita komission henkilöstö tekee) ovat vaikuttavia. Lisäksi mahdolliset sääntöjenvastaisuudet voidaan korjata jälkikäteen suorittamalla jälkitarkastuksia ja perimällä asianmukaiset summat. Todelisuudessa tarkastuksilla ei kuitenkaan voida poistaa taloudellisten virheiden riskejä kokonaan.

6.22 Komissio katsoo, että yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden toimintaloikkaa koskevat monivuotiset valvontajärjestelmät ovat vaikuttavia ja että ne ovat parantuneet huomattavasti vuosien mittaan. Tästä on osoituksena se, että täysin sääntöjenmukaisiksi havaittujen maksujen osuus on lisääntynyt tilintarkastustuomioistuin tarkastamassa otoksessa.

6.23 Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuin huomautuksen, jonka mukaan "EuropeAid on laatinut kokonaisvaltaisen valvontastrategian" ja EuropeAid on vuonna 2009 "jatkanut valvontajärjestelmiensä suunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyviä huomattavia parannuksia" (ks. EKR:ja koskevan vuosikertomuksen 2009 kohta 54).

6.24 Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuin toteamuksen hiljattain toteutetuista parannuksista.

6.26 Varainhoitoasetuksen tarkistamista koskevaan uuteen ehdotukseen sisältyy toteamus, jonka mukaan 56 artiklan mukaiset arvioinnit voidaan suorittaa vain asteittain, koska nämä ad hoc- ja ex nihilo -periaatteella käynnistetyt operaatiot ovat luonteeltaan erityisiä.

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia hankintoja koskevien tarkistuslistojen osalta arvioinnit on suoritettu loppuun ja ne ovat jo käytössä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Seuranta ja valvonta

6.27 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi edelleen puutteita sisäisen valvonnan järjestelmän seuranta- ja valvontatoiminnoissa. Myös parannuksia pantiin merkille: vanhoja, jo päätökseen saatuun toimintaan liittyviä sopimuksia oli päätetty (nopean toiminnan järjestelmä). Vuoden lopussa oli päättämättä 16 nopean toiminnan järjestelmää koskevaa tapausta. Lisäksi loppuraportti oli saamatta 20:n sellaisen yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan sopimuksen osalta, joiden täytäntöönpanon määräaika oli jo kulunut umpeen (useimmissa tapauksissa vuonna 2008).

Jälkitarkastukset

6.28 Pääjohtaja esitti lausumassaan merkittävän varauksen, joka koski jälkitarkastusten vaikuttavuutta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja vakautusvälineen toimintatalousarvioiden valvonnassa. Varauma perustui tilintarkastustuomioistuinten vuonna 2008 toteamiin puutteisiin ja sisäisen tarkastajan esiin tuomiin puutteisiin (ks. myös kohta 6.49).

6.29 Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin myöntää, että jälkitarkastusjärjestelmän toimintaa oli parannettu vuoteen 2008 verrattuna: oli kehitetty ja otettu käyttöön jälkitarkastusstrategia, ja lisäksi tehtiin aiempaa enemmän jälkitarkastuksia. Muutosten vaikuttavuus on arvioitavissa vasta tulevina vuosina.

Sisäinen tarkastus

6.30 Sisäisen tarkastuksen toiminto arvioitiin yleisesti ottaen vaikuttavaksi. Sisäisen tarkastuksen yksikkö toimi vuonna 2009 täydellä kapasiteetillaan ja toimitti tarkastuksia olennaisilla ja hyödyllisillä aihealueilla.

Laajentumisasioiden pääosasto**Ennakkotarkastukset**

6.31 Ennakkotarkastukset arvioitiin osittain vaikuttaviksi. EU:n edustustojen tekemillä ennakkotarkastuksilla ei ollut pysytty estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan olennaista virhetasoa, jonka tilintarkastustuomioistuin havaitsi kansallisten maksajavirastojen hallinnoimissa tarjouskilpailumenettelyissä (ks. kohdan 6.19 alakohta a).

6.32 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi muun muassa seuraavia puutteita hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän perustamisessa ja toiminnassa Kroatiaa ja Turkissa:

KOMISSION VASTAUKSET

6.27 Komissio on toki toteuttanut toimia vanhojen tapausten päättämiseksi (sekä nopean toiminnan järjestelmän että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta) jo vuonna 2009. Toimia jatketaan koko vuoden 2010 ajan.

6.28 Ulkosuhteiden pääosaston pääjohtaja teki toimintasuunnitelman vuotuisessa toimintakertomuksessa 2009 esitetyn varauksen seurantaa varten ja varmuuden parantamiseksi vuonna 2010.

6.29 Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuinten toteamuksen käyttöön otettujen parannusten jatkumisesta vuonna 2010. Tänä vuonna toteutettuihin toimenpiteisiin lukeutuvat paikan päällä tehtävää valvontaa koskevien menetelmien parantaminen, koulutuksen tarjonta ja jälkitarkastusten tulosten dokumentointia koskevien ohjeiden parantaminen.

6.31 Komissio pitää sekä komission keskusyksiköissä että unionin edustustoissa suoritettuja ennakkotarkastuksia vaikuttavina. Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, komissio jatkoi sisäisten järjestelmiensä parantamista ja sai valmiiksi ohjeiston. Vuosikertomuksessa 2008 ennakkotarkastusten arvioitiin olevan vaikuttavia.

6.32. Laajentumisasioiden pääosasto jatkoi vuonna 2009 sen varmistamista, että Kroatian ja Turkin kansalliset viranomaiset noudattavat hallinnointioikeuksien (osittaisen) siirron ehtoja. Lähetystöjen tekemiä ennakkotarkastuksia jatkettiin riskien vähentämiseksi.

Tilintarkastustuomioistuinten suorittamat huomattavat tapahtumatakatarkastukset eivät myöskään paljastaneet merkittäviä puutteita. Vain kirjausketjussa, jonka avulla saadaan selville lähetystöjen päätösten perusteet, oli joitakin puutteita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- a) tarvittiin tarkempia ohjeita menettelyyn, jonka yhteydessä hallinnointioikeudet siirretään ⁽⁶⁾ kansallisille viranomaisille, jotta komission eri toimijoiden tehtävät prosessissa saataisiin määriteltä selvemmin
- b) lähetystöjen suorittamia tarkastuksia koskeva ja lähetystöjen päälliköille maksupyyntöjen hyväksymistä varten esitetty näyttö oli riittämätöntä.

6.33 Puutteita ilmeni myös komission hoitamassa keskiteytyssä hallinnoinnissa: havaittiin esimerkiksi tapauksia, joissa dokumentointi oli riittämätöntä ja sääntöjä ei ollut noudatettu asianmukaisesti.

6.34 Vuoden 2009 loppuun mennessä ei ollut saatu valmiiksi kaikkia tarvittavia ohjeita, jotka koskevat Phare- ja CARDS -ohjelmien päättämistä ja tilinpidollista selvittämistä (mukaan lukien kiinteämääraisten oikaisujen käyttö). Samaan aikaan laajentumisasioiden pääosasto oli vähentänyt Phare-ohjelman ja siirtymäjärjestelyn loppuilmotusten kasautumaa uusissa jäsenvaltioissa, vaikkakaan se ei ollut saanut poistettua sitä. Huomattavia, jopa viiden vuoden viipeitä esiintyy edelleen.

Seuranta ja valvonta

6.35 Seuranta ja valvonta arvioitiin vaikuttavaksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että aiempina vuosina jo havaittuja puutteita ei ollut täysin korjattu.

6.36 Hallintotietojärjestelmiin (CRIS, i-Perseus) syötettyjen tietojen laatu esimerkiksi on tarkistettava riittävän perusteellisesti. Siitä olivat osoituksena koodausvirheet, jotka havaittiin tilintarkastustuomioistuin tapahtumatarkastuksissa.

6.37 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n edustustojen edunsaajien luokse tekemien seurantakäyntien tuloksia ei aina kirjata hajautetun hallinnoinnin yhteydessä siten, että tehokas analysointi ja seuranta olisi mahdollista.

KOMISSION VASTAUKSET

- a) Koska yhä useammat maat valmistautuvat hakemaan hallinnointioikeuksien siirtoa, laajentumisasioiden pääosasto on ajantasaisesti vuoden 2008 sisäistä ohjeistoaan niin, että siinä otetaan huomioon vuonna 2008 tehdyistä hallinnointioikeuksien siirroista saadut kokemukset. Se on myös antanut lisäohjeita kaikille prosessiin osallistuville toimijoille vuonna 2009. Parhaillaan valmistellaan hallinnointioikeuksien siirtoa koskevaa opaskirjaa, joka valmistuu siihen mennessä, kun hakemuksia alkaa parin seuraavan vuoden aikana tulla.
- b) Lähetystön päällikön tehtävä maksupyyntöjen hyväksyjänä on määriteltä tarkoin laajentumisasioiden pääosaston antamissa sisäisissä ohjeissa. Maksupyyntöjen hyväksyminen edellyttää hänen ohjeidensa mukaan tehtyjä tarkastuksia.

6.33 Tilintarkastustuomioistuin esiin tuomat seikat liittyvät lähinnä kirjausketjun mahdollisiin parannuksiin, eivät siis sääntöjen soveltamista koskeviin olennaisiin virheisiin. Useimpiin niistä puututtiin vuoden 2010 alussa sisäisten ohjeiden ja selventävien huomautusten avulla.

6.34. Siitä lähtien, kun varainhoitoasetusta ja sen soveltamis-sääntöjä tarkistettiin vuonna 2003, laajentumisasioiden pääosasto on aina soveltanut tarkistetussa varainhoitoasetuksessa vaadittua tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa menettelyä. Menettelyä on ajantasaistettu säännöllisesti, ja nyt sen korvaa laajempi konsolidoitu politiikka, hajautetun hallinnoinnin mukainen tilien tarkastamis- ja hyväksymispolitiikka – Phare-ohjelma ja siirtymäjärjestelyä koskeva tukiväline ("Policy for clearance of accounts in decentralised management – Phare and Transition Facility"), joka hyväksyttiin kesäkuussa 2010 ja jossa käsiteltiin yksityiskohtaisemmin sitä, miten kiinteämääraisia oikaisuja voitaisiin tarvittaessa soveltaa järjestelmän puutteisiin (esimerkiksi tilien tarkastuksessa ja hyväksymisessä silloin, kun kyseessä ovat laajasti hajautetun hallinnoinnin mukaiset ohjelmat).

Laajentumisasioiden pääosasto teki pelkästään vuonna 2009 kaikkiaan 375 loppuilmotusta eli paljon suuremman määrän kuin uusia ohjelmia aloitettiin. Jäljellä on muutamia tapauksia, joiden osalta kuulemismenettely kestää kauan ja joiden päättäminen voi viedä useita vuosia.

⁽⁶⁾ Komissio siirtää hallinnointioikeudet hajauttamisprosessin yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Jälkitarkastukset

6.38 Jälkitarkastukset arvioitiin yleisesti ottaen vaikuttaviksi.

6.39 Laajentumisasioiden pääosasto kehitti vuonna 2009 strategian, jolla on tarkoitus ottaa käyttöön keskitetysti hallinnoitujen hankkeiden jälkitarkastukset. Uusi strategia pannaan kuitenkin täytäntöön vasta vuodesta 2010 alkaen.

Sisäinen tarkastus

6.40 Sisäisen tarkastuksen toiminto arvioitiin yleisesti ottaen vaikuttavaksi. Sisäisen tarkastuksen yksikkö toimi vuonna 2009 täydellä kapasiteetillaan ja toimitti tarkastuksia olennaisilla ja hyödyllisillä aihealueilla.

*Humanitaarisen avun pääosasto***Ennakkotarkastukset**

6.41 Ennakkotarkastukset arvioitiin yleisesti ottaen vaikuttaviksi.

6.42 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että käytössä olevat rahoitusprosessit on suunniteltu sen verran hyvin, että niiden avulla voidaan havaita ja korjata kumppaneiden tekemiä virheitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että puutteita, jotka todetaan kumppaneiden järjestelmiin kuuluvissa säännöllisin väliajoin toimitettavissa tarkastuksissa, ei aina oteta käsittelyyn ripeästi, ja lisäksi niitä ei aina oteta huomioon kumppaneiden saaman hyväksynnän vuotuisen tarkistuksen yhteydessä. Näin ollen komissio saa heikommät takeet siitä, että kumppaneiden sisäisen valvonnan järjestelmillä ehkäistään virheet ja sääntöjenmukaisuudet vaikuttavasti.

6.43 Lisäksi tavoitteet, jotka sisältyvät sopimusten perustana oleviin rahoituspäätöksiin, ovat yleisluontoisia, ja esitettyjen ehdotusten perusteltu arviointi on sen vuoksi vaikeaa. Arviointeja ei myöskään dokumentoida siten, että esitettyjen ehdotusten yleinen vertailu olisi mahdollista.

KOMISSION VASTAUKSET

6.38 Komissio katsoo, että hajautettuun hallinnointiin kuuluvat jälkitarkastukset ovat täysin vaikuttavia. Se myöntää, ettei hajautettuun hallinnointiin kuuluvaa jälkitarkastustoimintaa ole vielä saatu kunnolla käyntiin.

Näiden erillisen horisontaalisen yksikön suorittamien lisäjälkitarkastusten, joista tässä osassa on kyse, tarkoituksena on vain antaa valtuutetulle tulojen ja menojen hyväksyjälle lisävakuutus, joka ylittää varainhoitoasetuksen vaatimukset.

6.39 Tämä uusi strategia antaa lisävarmuutta, jota ei varainhoitoasetuksessa vaadita.

6.42 Tarkastuksen tuloksia voidaan käyttää ja käytetään kumppanuusarvioinneissa. Myös kumppaneita hyväksyttäessä on hyötyä hankkeiden valvonnasta saaduista tiedoista. Tällöin voidaan tarkastella muun muassa kumppanin taloudellisia, oikeudellisia ja toiminnallisia mahdollisuuksia. Arvioinnin ja tarkastusten tuloksena on usein se, että kumppaneille annetaan suosituksia parantaa sisäisiä tarkastusjärjestelmiään. Monet tarkastuskertomukset ovatkin johtaneet kumppanin valvontajärjestelmille myönnetyn luokituksen muuttamiseen. Humanitaarisen avun pääosaston toteuttamasta nykyisestä tarkastuksiin ja kumppanien arviointiin liittyvästä järjestelmästä on kehittynyt tarkastusjärjestelmä, joka antaa tasapainoisen ja vaikuttavan kuvan kumppanien sisäisistä tarkastusjärjestelmistä ja auttaa näin välttämään virheitä ja sääntöjenvastaisuuksia.

6.43. Humanitaarisen avun rahoituspäätöksissä määritellyt tavoitteet ovat täysin riittävät rahoituspäätöksen tekoon, mutta tavoitteiden lisäksi on otettava huomioon yksityiskohtaiset tiedot tunnistetuista tarpeista sekä strategia ja tarvittavat osa-alueet, joita ehdotetaan vakuuttavan vastauksen antamiseksi. Nämä tiedot sisältyvät päätöksen lisäasiakirjaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Seuranta ja valvonta

6.44 Kokonaisuutena tarkasteltuna seuranta- ja valvontajärjestelmät ovat yleisesti ottaen vaikuttavat. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että komissio ei seuraa, missä määrin kumppanuutta koskeissa puitesopimuksissa osapuolena olevat kumppanit käyttävät ”humanitaarisen avun hankintakeskuksia (Humanitarian Procurement Centres)”⁽⁷⁾, vaikka kyseiset keskuskeskukset ovat tärkeitä hankintamenettelyihin liittyvien virheriskien vähentämisessä.

Ulkoiset tarkastukset

6.45 Jälkitarkastukset arvioitiin vaikuttaviksi. Tilintarkastustuomioistuin vahvisti, että vuonna 2008 tapahtunut edistys jatkui, vaikkakin tarkastushavaintojen seurannan konsolidoinnissa on edelleen parantamisen varaa (erityisesti sellaisten havaintojen osalta, joiden seurauksena peritään myöhemmin takaisin tukeen oikeuttamattomia menoja).

Sisäiset tarkastukset

6.46 Sisäisen tarkastuksen toiminto arvioitiin yleisesti ottaen vaikuttavaksi. Varainhoitovuonna 2009 sisäisen tarkastuksen yksikkö toimi täydellä kapasiteetillaan ja toimitti tarkastuksia olennaisilla ja hyödyllisillä aihealueilla.

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

6.47 Yhteenveto komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista on esitetty **liitteessä 6.3**.

6.48 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettyjen tietojen laatu on parantunut toimintalohkoryhmän kaikissa pääosastoissa.

Koska kriisitilanteet ovat monimutkaisia ja tarvitaan monenlaista apua, ja koska saatavilla on muitakin avunantajia, yksityiskohtaiset tarpeet ja täsmennetty vastaus niihin esitetään ehdotuksissa, joita humanitaarisen avun pääosaston kumppanit tekevät komission rahoituspäätöksen mukaisesti. Komissio katsoo, että humanitaarisen avun pääosaston toteuttamissa hankkeiden valintamenettelyissä kuvastuu humanitaarisen avun erityisluonne. Menettelyt takaavat myös humanitaarisen avun pääosaston kumppanien antaman avun korkean laadun. Komissio myöntää kuitenkin, että ehdotusten arviointia koskevaa dokumentointia voidaan parantaa, keventää ja yhtenäistää.

6.44 Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuinten yleisen päätelmän.

Komissio panee tyytyväisenä merkille toteamuksen humanitaarisen avun hankintakeskusten yleisestä hyödyllisyydestä.

6.45 Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuinten arvion ja vakuuttaa sitoutuvansa jatkamaan seurantamenetelyä.

6.48. Komissio teki tutkimuksen, jonka tarkoituksena oli tunnistaa vuotuisten toimintakertomusten laatuun myönteisesti vaikuttavat tekijät. Kun tekijät oli tunnistettu, pantiin täytäntöön useita toimia, joilla kertomusten varmuuden ja luottavuuden lisäämiseksi esitetyn todentavan aineiston laatua voidaan parantaa. Tämän vuoksi komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuinten myönteisen arvion vuotuisista toimintakertomuksista ja jatkaa työtä niiden parantamiseksi, jotta niitä voidaan käyttää todentavana aineistona tarkastuslausumaa varten.

⁽⁷⁾ Voittoa tavoittelemattomia organisaatioita, jotka ovat erikoistuneet humanitaarisen toiminnan täytäntöönpanossa tarvittavien tarvikkeiden ja palvelujen tekniseen ja kaupalliseen hallintaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.49 Tilintarkastustuomioistuin yhtyy ulkosuhteiden pääosaston sekä laajentumisasioiden pääosaston ja humanitaarisen avun pääosaston pääjohtajien esittämiin arvioihin: ulkosuhteiden pääosastossa esitettiin yksi varauksia, joka liittyy yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja vakautusvälineen toimintatalousarvion jälkitarkastuksiin; laajentumisasioiden pääosastossa ja humanitaarisen avun pääosastossa ei puolestaan esitetty varauksia.

6.50 EuropeAidin pääjohtajan antamia tietoja koskevan tarkastuksen tulokset esitetään Euroopan kehitysrahastoja koskevassa kertomuksessa. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että pääjohtajan lausumassa ja vuotuisessa toimintakertomuksessa annetaan osittain oikea ja riittävä arvio varainhoidon sääntöjen mukaisuudesta.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

6.51 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso on olennainen yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitys- ja laajentumisasioita koskevan toimintalohtokoryhmän maksuissa 31. joulukuuta 2009 päättyneeltä varainhoitovuodelta.

6.52 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella myös, että yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitys- ja laajentumisasioita koskevilla valvontajärjestelmillä kyettiin varmistamaan maksujen sääntöjen mukaisuus osittain vaikuttavasti.

6.53 Seuraavat suositukset olisi aiheellista ottaa huomioon:

- a) ulkosuhteiden pääosaston olisi lujitettava jälkitarkastusmenetelmänsä ja puututtava viipymättä sisäisen tarkastajan siltä osin esittämiin suosituksiin
- b) ulkosuhteiden pääosaston olisi suunnattava riittävästi resursseja vanhan nopean toiminnan järjestelmän ja sellaisten yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien sopimusten analysointiin ja päättämiseen, joiden täytäntöönpanon määräaika on jo kulunut umpeen
- c) laajentumisasioiden pääosaston olisi annettava tarkempia ohjeita menettelystä, joka liittyy hallinnointioikeuksien siirtoon hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän yhteydessä, jotta komission eri toimijoiden tehtävät asianomaisessa prosessissa voidaan määrittää tarkemmin

KOMISSION VASTAUKSET

6.50. Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuintuimen toteamuksen, jonka mukaan EuropeAidin vuotuinen toimintakertomus on selkeä ja informatiivinen erityisesti siksi, että siinä käytetään kvantitatiivisia indikaattoreita (ks. EKR:ja koskevan kertomuksen 50 kohta). Komission mielestä EuropeAidin vuotuisen toimintakertomuksen neljässä varmuutta kuvaavassa rakenneosassa esitetyt kvalitatiiviset ja kvantitatiiviset indikaattorit ovat riittävä todiste, jolla pääjohtajan lausuntoa kohtuullisesta varmuudesta voidaan tukea, ja antavat paikkansapitävän arvion EuropeAidin taloushallinnon sääntöjen mukaisuudesta.

6.52. Komission valvontatoimet on suunniteltu sellaisiksi, että ne kattavat komission monivuotisten hankkeiden koko elinkaaren. Komissio katsoo, että yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitys- ja laajentumisasioiden toimintalohtokoa koskevat valvontajärjestelmät ovat vaikuttavia ja että ne ovat parantuneet huomattavasti vuosien mittaan. Tästä on osoituksena se, että täysin sääntöjen mukaisiksi havaittujen maksujen osuus on lisääntynyt tilintarkastustuomioistuinten tarkastamassa otoksessa. Tilintarkastustuomioistuinten viime vuosina antamat suositukset on pantu täytäntöön. Tuomioistuin on todennut monet näistä parannuksista tapahtuneiksi, mikä on johtanut siihen, että keskeisten valvontajärjestelmien merkittävät osa-alueet on arvioitu "vaikuttaviksi".

6.53.

- a) Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuintuimen suosituksen ja täsmentää, että se on jo ryhtynyt toimiin noudattaakseen kaikkia saamiensa ulkosuhteiden pääosaston suorittamia jälkitarkastuksia koskevia suosituksia.
- b) Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuintuimen mielipiteeseen ja korostaa, että jo vuonna 2009 tehtiin paljon työtä päätettävien vanhojen hankkeiden selvittämiseksi. Kaikista nopean toiminnan järjestelmään liittyvistä sopimuksista, jotka olivat avoimina vuoden 2009 alussa, 75 prosenttia päätettiin vuoden loppuun mennessä. Työ jatkuu koko vuoden 2010 ajan.
- c) Koska yhä useammat maat valmistautuvat hakemaan "hallinnointioikeuksien siirtoa", laajentumisasioiden pääosasto on ajantasaisistanut vuoden 2008 sisäistä ohjeistoaan niin, että siinä otetaan huomioon vuonna 2008 tehdyistä hallinnointioikeuksien siirroista saadut kokemukset. Se antoi vuonna 2009 myös lisäohjeita kaikille prosessiin osallistuville toimijoille.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- d) laajentumisasioiden pääosaston olisi käytävä läpi sisäisiä tarkastuksia koskevat tarkistuslistansa, jotta kaikki suoritettut tarkastukset dokumentoitaisiin
- e) laajentumisasioiden pääosaston olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin, joiden tavoitteena on parantaa hallintotietojärjestelmiin syötettyjen tietojen laatua (esimerkiksi säännöllisin väliajoin toteutettava tietojen laadun analysointi ja tarkistus)
- f) laajentumisasioiden pääosaston olisi kehitettävä ja asetettava käyttöön keinoja, jotka helpottavat suoritettujen seurantakäyntien tulosten analysointia ja seurantaa
- g) laajentumisasioiden pääosaston olisi edelleen suunnattava riittävästi resursseja Phare-ohjelmaan ja siirtymäjärjestelyyn liittyvien loppuilmoitusten kasautuman analysointiin uusissa jäsenvaltioissa
- h) humanitaarisen avun pääosaston olisi dokumentoitava paremmin arvioinnit, joita laaditaan humanitaarisen avun toimia koskevista ehdotuksista (esimerkiksi vakiomuotoisten arviointikertomusten käyttöönotto)
- i) humanitaarisen avun pääosaston olisi määritettävä ja asetettava käyttöön järjestelmä, jonka avulla kerätään ja analysoidaan tietoa siitä, miten pääosaston yhteistyökumppanit ovat käyttäneet niin kutsuttuja humanitaarisen avun hankintakeskuksia (Humanitarian Procurement Centres).

6.54 EuropeAidia koskevat suositukset esitetään EKR:ja koskevassa kertomuksessa.

6.55 Aiempien huomautusten seurannasta esitetään yhteen-veto **liitteessä 6.4**.

KOMISSION VASTAUKSET

- d) Komissio on jo toteuttanut tarvittavat toimet sen varmistamiseksi, että henkilöstön suorittamat toimintaa, rahoitusta ja sopimuksia koskevat tarkastukset dokumentoidaan yksityiskohtaisemmin.
- e) CRIS-hallintotietojärjestelmän tietojen laatu tarkistetaan säännöllisesti varsinkin ennen tietojen siirtämistä vuotuisen toimintaker-tomukseen. Myös tiedonhallintaväline, johon tieto on syötetty, sisältää tiedon laadun valvontaa. Lisäksi komissio kiinnittää pal-jon huomiota CRIS-hallintotietojärjestelmän käyttäjien koulutuk-seen.
- g) Hankkeiden päättäminen on ollut laajentumisasioiden pääosaston ensisijainen painopiste vuodesta 2007. Laajentumisasioiden pää-osasto teki pelkästään vuonna 2009 kaikkiaan 375 loppuilmoi-tusta.
- h) Komissio tekee jo nyt työtä parantaakseen ja yhdenmukaistaakseen ehdotusten arvioinnin keskitettyä dokumentointia. Vakiomuotoisen arviointikertomuksen käyttöönotto on yksi harkittavana olevista vaihtoehtoista.
- i) Tilintarkastustuomioistuimen ehdotus on hyvä, mutta tämänhet-kisten painopisteiden ja resurssitilanteen vuoksi tätä suositusta ei voida noudattaa lähitulevaisuudessa.

6.54 Vastauksena tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin Euro-peAid

- harkitsee mahdollisia menetelmiä indikaattorin kehittämiseksi ku-vaamaan jäännösvirheen arvioitua taloudellista vaikutusta,
- arvioi valvontatoimiensa kustannustehokkuutta hyväksyttävän vir-heriskin tarkistuksen yhteydessä,
- viimeistelee varainhoitoa varten kehitetyn työkalun ja antaa sen toteuttajaorganisaatioiden käyttöön,
- jatkaa työtä tarkastuksista saatujen tietojen oikeanlaisen ja oikea-aikaisen tallentamisen varmistamiseksi,
- pyrkii parantamaan tarkastustyön apuna olevia tietoteknisiä jär-jestelmiä,
- parantaa talousarviotuen maksuperusteiden suunnittelua ja seu-lontaa tarkistettujen ohjeiden ja vertaisarvioinnin (laatuukiryhmä, Quality Support Group) prosessien avulla,
- toteuttaa tarkistetun, julkistalouden hoitoa koskevan tarkkailu- ja raportointikehyksen talousarviotuen maksujen osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

SEURANTA: ERITYISKERTOMUS NRO 3/2006 HUMANITAARISESTA AVUSTA HYÖKYAALLON UHRIEN AUTTAMISEKSI**Johdanto**

6.56 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2006 erityiskertomuksen nro 3/2006 komission humanitaarisesta avusta hyökyaallon uhrien auttamiseksi; hyökyaalto syntyi Pohjois-Sumatran länsirannikon edustalla 26. joulukuuta 2004 taapahtuneen maanjäristyksen seurauksena. Tarkastus kattoi humanitaarisen avun pääosaston (ECHO) hätäaputoiminnan ja lyhyen aikavälin kunnostustyön ⁽⁸⁾.

6.57 Tilintarkastustuomioistuin esitti erityiskertomuksessa nro 3/2006 useita suosituksia, joista neuvosto ja parlamentti hyväksyivät jokaisen. Tilintarkastustuomioistuimen silloisten suositusten mukaan komission oli:

- a) arvioitava, miten se voisi auttaa tuen kohteena olevia valtioita hallinnoimaan rahoittajien koordinointia tehokkaammin, jotta tarpeisiin kyetään vastaamaan
- b) selkiytettävä ECHO:n ja ympäristöasioiden pääosaston (pelastuspalvelumekanismi) tehtävät yhdenmukaisen lähestymistavan varmistamista silmällä pitäen
- c) harkittava pidemmän aikavälin hätäaputoimia, jotta täytäntöönpanoon jäisi riittävästi aikaa (esimerkiksi yhdeksän kuukautta kuuden kuukauden sijasta)
- d) lujitettava seurantajärjestelmäänsä niveltämällä siihen seuraavat osa-alueet: kirjallinen palaute yhteistyökumppaneille seurantakäyntien jälkeen, kustannuksia koskevien tietojen vertailun kehittäminen, täytäntöönpanojärjestelyjä koskevien selvitysten parantaminen sekä tiedottaminen toimista ja niiden toteutusalueista
- e) käsiteltävä YK:n järjestöjen täytäntöön panemia hankkeita koskevien asiakirjojen vaikeaa saatavuutta rahoitusta ja hallintoa koskevan puitesopimuksen yhteydessä.

6.58 Neuvosto kehotti tilintarkastustuomioistuimen kertomukseen antamassaan vastauksessa komissiota tukemaan YK:n humanitaarisen avun koordinoitotoimiston (OCHA) koordinoititehtävää; parlamentti puolestaan painotti, että on erittäin tärkeää yhdistää lyhyen aikavälin humanitaarinen apu pidemmän aikavälin kunnostus- ja jälleenrakennustoimiin.

⁽⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuin on perehtynyt komission tällä alalla toteuttamiin pidemmän aikavälin toimiin erityiskertomuksessaan nro 6/2008, joka koskee Euroopan komission antamaa kunnostusapua hyökyaallon ja Mitch-pyörremyrskyn jälkeen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Suosittelusten seuranta

6.59 Euroopan komission humanitaarista apua koskevasta eurooppalaisesta konsensuksesta esittämän ehdotuksen perusteella laadittiin vuonna 2007 yhteinen julkilausuma⁽⁹⁾, jonka tavoitteena oli tukea koordinoitua ja parhaiden käytäntöjen edistämistä jäsenvaltioiden ja komission välillä. Komissio laati vuonna 2008 konsensukseen liittyvän toimintasuunnitelman.

6.60 Komissio tukee OCHA:n keskeistä asemaa humanitaarisen avun toimien koordinoijana. Humanitaarisen avun pääosasto kuuluu OCHA:n avunantajien tukiryhmään; komissio teki vuosien 2007–2009 välisenä aikana OCHA:n kanssa 43 yhteistyösopimusta, joiden kokonaisarvo on noin 30 miljoonaa euroa.

6.61 Komissio pyrkii koordinoimaan EU-tukeen sovellettavia yksityiskohtaisia sääntöjä EU:n jäsenvaltioiden yksityiskohdistaisten sääntöjen kanssa neuvoston humanitaarisen avun ja elintarvikeavun työryhmän sekä humanitaarisen avun komitean avulla. Komissio on myös parantanut niin kutsutun 14 kohdan järjestelmän käyttöä EU:n humanitaarisen avun rahoituksen kirjaamiseen, ja vuonna 2009 ECHO teetti yleiskatsauksen kenttätasolla sovellettavasta humanitaarisen avun rahoittajien koordinoitijajärjestelmästä⁽¹⁰⁾.

6.62 Edellä esitetyn mukaisesti humanitaarisen avun pääosasto käsitteli vuosina 2008 ja 2009 EU-jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa noin 250 tilannekatsausta, joiden laadinnasta vastaa kentällä työskentelevä henkilöstö ja joissa kuvataan humanitaarinen tilanne kriisin kohdealueella tai -maassa.

6.63 Vastauksena tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin komissio ilmoitti vuonna 2009 pelastuspalvelun seuranta- ja tiedotuskeskuksen siirrosta ympäristöasioiden pääosastosta humanitaarisen avun pääosastoon; muutos tuli voimaan helmikuusta 2010 alkaen.

6.64 Komissio asetti hätäaputoimien pitkittämisen sijasta painopisteeksi hätäavun, kunnostamisen ja kehityksen niveltämisen; menettely edellyttää komission mukaan huomattavia muutoksia koko EU:n ulkoisen toiminnan suunnitteluun ja alaan sovellettaviin säännöksiin. Säännöksiä on tältä osin parannettu, ja komissio on ryhtynyt toimenpiteisiin, joiden tavoitteena on edistää yhteistyötä humanitaarisesta avusta ja kehitysyhteistyöstä vastaavien yksiköiden sekä muiden avunantajien välillä etenkin kentällä tehtävässä työssä ja kriisitilanteissa sekä tilanteissa, joissa valtion tila on epävakaa.

⁽⁹⁾ Euroopan unionin neuvosto, yhteinen julkilausuma – humanitaarista apua koskeva eurooppalainen konsensus (EUVL C 25, 30.1.2008).

⁽¹⁰⁾ M. Spaak ja R. Otto, Study on the mapping of donor coordination (Humanitarian Aid) at the field level, Channel research, heinäkuu 2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.65 Komissio pyrki puuttumaan seurantajärjestelmässä havaittuihin puutteisiin lähinnä tiukentamalla sisäisen valvonnan menettelyidensä soveltamista sekä tarkistamalla seurantaan sovellettavat suuntaviivat. Kustannuksia koskevien tietojen vertailujärjestelmän kehittämistä varten on otettu käyttöön konkreettisempi lähestymistapa. Humanitaarisen avun pääosasto työstää vertailukelpoisiin yksikkökustannuksiin sovellettavaa yleistä järjestelmää, jonka avulla odotetaan saatavan kriittinen massa tietoa toteutuneista yksikkökustannuksista. Järjestelmä (joka tunnetaan nimellä Cost Observed for Results, COR) on määrä ottaa käyttöön Hope/e-välinettä koskevaan tietoteknologia-alan yhteisön yhteydessä vuodesta 2012 alkaen.

6.66 Tilintarkastustuomioistuin on käsitellyt erityiskertomuksissaan nro 15/2009 ongelmaa, joka aiheutuu YK:n järjestöjen täytäntöönpanemista hankkeita koskevien asiakirjojen vaikeasta saatavuudesta ⁽¹⁾.

Päätelmät

6.67 Komissio on ottanut tilintarkastustuomioistuimen ja vastuuvapauden myöntävien viranomaisten suositukset huomioon, joskin tiettyjä seurantajärjestelmään liittyviä konkreettisia parannuksia on vielä viimeisteltävä. Tarkemmin sanoen:

- a) komissio on pyrkinyt varmistamaan, että rahoittajien koordinoitu tehostuu konsensuksen ja toimintasuunnitelman avulla; se on pyrkinyt varmistamaan myös tukensa YK:n humanitaarisen avun koordinoituihin toimistolle sekä jatkuvan vuorovaikutuksen jäsenvaltioiden kanssa; konsensusta koskevan toimintasuunnitelman väliarviointi on määrää suorittaa vuonna 2010; arvioinnissa olisi kuvattava järjestelmällisesti, kuinka komissio hyödyntää mahdollisimman laajasti konsensus-suunnitelman yhteydessä esitettyjä viittä suhteellista etua, jotka liittyvät humanitaarisen avun rahoittajien koordinoituihin ja täydentävyyteen
- b) odotuksena on, että pelastuspalvelun seuranta- ja tiedotuskeskuksen siirto humanitaarisen avun pääosastoon johtaa siihen, että asianomaisten kahden komission yksikön lähestymistavan yhdenmukaisuutta koskevaan kysymykseen puututaan asianmukaisesti
- c) vuonna 2007 käyttöön otetut uudet rahoitusvälineet – kehitysyhteistyön rahoitusväline ja vakautusväline – antavat komissiolle keinoja, joiden avulla puuttua hätäavun, kunnostamisen ja kehityksen niveltämisen haasteeseen soveltamalla eri toimintalinjojen yhdistelmää kriiseistä toipuvissa maissa

KOMISSION VASTAUKSET

6.65 Yksikkökustannusten vertailuun liittyvän COR-järjestelmän mallia aletaan suunnitella vuonna 2011 heti kun järjestelmä on liitetty tietotekniseen välineeseen (Hope/e-tool). Testauksen ja tietojen syötön perusteella on odotettavissa, että mallia aletaan käyttää vuonna 2012.

6.66 Komissio on ollut täysin tilintarkastustuomioistuimen kannalla sen pyytessä, että YK:n järjestöiltä saataisiin tarpeellista todentavaa aineistoa, ja tämä periaate on selvästi kirjattu rahoitusta ja hallintoa koskevaan puitesopimukseen. Jos tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa komissiolle vaikeuksista tässä suhteessa, komissio voi ottaa yhteyttä yhteistyökumppaneihinsa YK:ssa ratkaisun löytämiseksi ja sen varmistamiseksi, että tilintarkastustuomioistuin saa tarvittavat tiedot.

6.67.

- a) Komission väliarviointi konsensusta koskevasta toimintasuunnitelmasta on parhaillaan työn alla. Sen pitäisi olla saatavilla vuoden 2010 loppuun mennessä.
- b) Pelastuspalvelun seuranta- ja tiedotuskeskuksen integrointi synnyttää jo nyt synergioita. Luonnonkatastrofeista ja muista onnettomuuksista saadaan reaaliaikaista tietoa alusta lähtien, ja yhteistyö paikan päällä toimivien humanitaarisen avun pääosaston teknisten asiantuntijoiden ja jäsenvaltioiden lähettämien pelastuspalvelun asiantuntijoiden välillä on tiiviimpää.
- c) Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen toteamuksen, jonka mukaan uudet välineet ovat vaikuttaneet myönteisesti siirtymäprosessiin. Komissio on halunnut vahvistaa näitä pyrkimyksiä perustamalla siirtymiä käsittelevän yksiköiden välisen ryhmän, jonka tarkoitus on edistää yhteisen näkemyksen, koordinoitujen lähestymistapojen ja yhteisten kantojen syntymistä, kun toimitaan "muutostilanteissa" ja käytetään humanitaarisia välineitä sekä kehitysyhteistyö- ja vakautusvälineitä. Tavoitteena on parantaa ohjelmien menettelytapoja ja toteutusta paikan päällä ja edistää muutostilanteita koskevaa kansainvälistä keskustelua.

⁽¹⁾ Erityiskertomus nro 15/2009, Yhdistyneiden Kansakuntien järjestöjen kautta täytäntöönpanu EU:n apu: päätöksenteko ja seuranta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- d) yksikkökustannusten vertailuun liittyvän COR-järjestelmän kehittäminen on mittava ja lupaava toiminto, mutta järjestelmän toimintaa ja tuloksia voidaan arvioida vasta kun se on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

SEURANTA: ERITYISKERTOMUS NRO 6/2006 KOMISSION TOTEUTTAMAN KEHITYSYHTEISTYÖN YMPÄRISTÖNÄKÖKOHDISTA**Johdanto**

6.68 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2006 erityiskertomuksen nro 6/2006 komission toteuttaman kehitysyhteistyön ympäristönäkökohdista⁽¹²⁾. Tarkastus koski sekä komission rahoittamia ympäristöalan ohjelmia että sitä, miten komissio on sisällyttänyt ympäristöasiat kaikkeen tekemäänsä kehitysyhteistyöhön.

6.69 Tilintarkastustuomioistuin esitti komissiolle 15 suositusta, jotka neuvosto ja parlamentti hyväksyivät. Suositukset kohdistuivat lähinnä kolmeen alaan: kokonaisvaltaisen strategian laatiminen ympäristönäkökohtia varten ja sen täytäntöönpanon seuranta, ympäristönäkökohtien valtavirtaistamisen vaikuttavuuden parantaminen sekä ympäristöalan hankkeiden vaikuttavuuden parantaminen.

6.70 Parlamentti kehotti lisäksi komissiota hyödyntämään entistä enemmän tuen kansallisten hallintoelinten sekä yksityisten yritysten tunnustettua asiantuntemusta; yrityksillä on vakaata kokemusta kumppanuudesta kansallisten hallintoelinten kanssa ympäristöhankkeiden hallinnoinnissa⁽¹³⁾ kansallisten kehitysyhteistyöohjelmien yhteydessä.

Suosittelun seuranta

6.71 Komission yksiköt asettivat tilintarkastustuomioistui-
men erityiskertomuksen perusteella etusijalle uuden kokonais-
valtaisen ympäristöstrategian laadinnan ja laativat yleisstrategia-
luonnoksen vuoden 2006 loppuun mennessä. Komission pai-
nopisteissä tapahtuneet muutokset kuitenkin hidastivat strate-
giaan liittyviä jatkotoimia, joten uuden strategian kehittämiseen
liittyvät osa-alueet esiteltiin vasta huhtikuussa 2009 julkaistussa
komission valmisteluasiakirjassa⁽¹⁴⁾. Neuvosto suhtautui asia-
kirjaan myönteisesti ja kehotti kesäkuussa 2009 komissiota
laatimaan EU:n yleisstrategiaa koskevan asiakirjan vuodelle
2011. Maaliskuussa 2010 uuden strategian laadintaan tähtää-
vän työohjelman kehittäminen oli varhaisessa vaiheessa komis-
siossa ja jäsenvaltioissa.

KOMISSION VASTAUKSET

- d) Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistui-
men lausuntoon ja pyrkii
toimittamaan ensimmäiset tulokset vuoden 2011 loppuun men-
nessä.

6.71. Strategian valmistelun viivästyminen johtui painopisteiden
muutoksesta, jonka seurauksena ympäristöstrategiasta ei ollut enää
määrä antaa erillistä tiedonantoa vaan laatia sitä koskeva liite laa-
jempaan monialaisten (ei ainoastaan ympäristöä koskevien) asioiden
valtavirtaistamista koskevaan tiedonantoon, joka oli tarkoitus hyväk-
syä vuoden 2008 loppuun mennessä. Lähestymistapaa ehdotettiin
komission tiedonantojen määrän vähentämiseksi. Uudesta lähestymis-
tavasta kuitenkin luovuttiin, koska osoittautui vaikeaksi sisällyttää
erilaisia valtavirtaistamista koskevia aiheita samaan asiakirjaan ja
koska todettiin, että ympäristöasiat vaativat keskitettympää lähestymis-
tapaa. Syyskuussa 2009 järjestettiin jäsenvaltioiden (ja kansalais-
yhteiskunnan edustajien) kanssa kokous, jossa päätettiin aloittaa yh-
dessä uuden strategian valmistelu.

⁽¹²⁾ EUVL C 235, 29.9.2006, s. 1.

⁽¹³⁾ Vastuuvapauden myöntämistä koskeva Euroopan parlamentin päätöslauselma, kohta 233 (EUVL L 187, 15.7.2008, s. 50).

⁽¹⁴⁾ Improving Environmental Integration in Development Cooperation, SEC(2009) 555, 21.4.2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.72 Syyskuussa 2006 komissio loi uuden ympäristöstrategiansa laadinnalle toimintakehyksen perustamalla kehitysyhteistyön pääosaston johdolla toimivan yksiköiden välisen ryhmän, jossa on edustajia relevanteista pääosastoista. Komissio pyysi vuonna 2006 teknisen avun yksikköä määrittämään mahdolliset ympäristönäkökohtien yhdistämiseen sovellettavat tulostindikaattorit. Teknisen avun yksikkö arvioi komission saavuttamia ympäristönäkökohtien yhdistämistä koskevia tuloksia ensimmäisen kerran kattavasti vuonna 2009 lopussa; arviointi tapahtui laadittujen indikaattoreiden ja menetelmien pohjalta.

6.73 Komissio ei ole suorittanut erityisarviointia, jossa olisi tutkittu sen sisäisiä valmiuksia ympäristöstrategian täytäntöpanoon. Komissio on parantanut valmiuksiaan lähinnä mittavan koulutusohjelmansa avulla ja antamalla henkilöstölleen tarkempia ohjeita. Komission päätoimipaikan keskeisten yksiköiden henkilöstömäärä on lisäksi kasvanut vain vähän; henkilöstön lisäykset ovat liittyneet lähinnä kehitysyhteistyön puitteissa tapahtuvaan ilmastomuutosta koskevaan työhön.

6.74 Henkilöstölle tarkoitetut ohjeet ympäristökysymysten yhdistämisestä kehitysyhteistyöhön julkaistiin vuoden 2006 lopussa. Ohjeet saatettiin ajan tasalle vuonna 2009; tavoitteena oli ottaa ilmastomuutos paremmin huomioon. Konsulttien EuropeAidille vuonna 2009 tekemässä katsauksessa kuitenkin havaittiin, että noin 50 prosentissa tarkastetuista hankkeista ympäristönäkökohdat olisi voitu yhdistää hankkeisiin paremmin suunnitteluvaiheessa.

6.75 Huomattava määrä komission henkilöstöä on saanut koulutusta kehitysyhteistyön ympäristönäkökohdista, ja komissio on suunnannut runsaasti rahoitusta tähän tarkoitukseen. Koulutus on ollut vuodesta 2009 alkaen pakollinen EuropeAidin operatiiviselle henkilöstölle; se ei ole ollut pakollinen kehityssasioiden eikä ulkosuhteiden pääosastossa.

6.76 Komissio ei ole vielä suorittanut ympäristöalan tukensa yleisarviointia, joka kattaisi sekä ohjelmat että valtavirtaistamisen. Kaikki arvioidut yksittäiset ympäristöalan hankkeet kattava keskustietokanta on niin ikään vielä perustettava. Komission hankeseurantajärjestelmän kattamia ympäristönäkökohtia on laajennettu, mutta seurantakertomuksia ei ole arvioitu ympäristönäkökulmasta.

KOMISSION VASTAUKSET

6.72 Nykyiseen ympäristönäkökohtien huomioon ottamista koskevaan strategiaan liittyvät tärkeimmät kvantitatiiviset indikaattorit on toteutettu – kuten tilintarkastustuomioistuin pyysi – ja niitä on valvottu vuodesta 2006 lähtien. Indikaattorit liittyvät ympäristöprofiilien kaltaisten välineiden käyttöön maakohtaisten tai alueellisten strategioiden valmistelussa sekä ohjelmien ja hankkeiden ympäristöarviointeihin, tarjotun koulutuksen määrään ja koulutetun henkilöstön määrään. Kvalitatiiviset indikaattorit, joiden avulla arvioidaan ympäristönäkökohtien huomioon ottamista hankkeen laadinnassa, määriteltiin ja niitä sovellettiin ensimmäisessä kokeilevassa jälkiarvioinnissa, joka tehtiin vuonna 2009.

6.73. Komission nollakasvuun perustuvan henkilöstöpolitiikan mukaisesti EuropeAid on, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, kiinnittänyt päähuomion muun kuin asiantuntijahenkilöstön ammatitaidon vahvistamiseen. Sisäisten valmiuksiensa tarkistusta se ei varsinaisesti suorita. Se on toteuttanut tätä lähestymistapaa johdonmukaisesti koko viitekauden ajan.

6.74 Jälkitarkastuksella – joka oli pilottihanke – pyrittiin osaltaan hankkeen jatkuvaan parantamiseen valmisteluvaiheen aikana.

6.75 Ympäristönäkökohtien valtavirtaistamista koskeva kurssi on nyt pakollista EuropeAidin keskusyksikön koko operatiiviselle henkilöstölle ja EuropeAidin operatiiviselle henkilöstölle, joka siirtyy edustustoihin. Tämä oli yksi EuropeAidin suosituimmista kursseista vuonna 2009: osanottajia oli yli 400. Vuodesta 2005 lähtien on toteutettu laaja seminaarisarja, jonka osana on järjestetty noin 50 alueseminaaria yhteistyömaissa ja lisäksi useita seminaareja keskusyksikössä.

6.76. Kehitysyhteistyöhön sisältyvien ympäristönäkökohtien valtavirtaistamisen arviointi on tarkoitus toteuttaa vuonna 2011. Yksittäisten hankkeiden arviointia koskevaa keskustietokantaa kehitetään parhaillaan, ja se on käytössä vuonna 2011. Tuloksiin painottuneen seurannan (result-oriented monitoring, ROM) arviointikertomukset, joissa käsitellään ympäristöhankkeita, suoritettiin Latinalaisen Amerikan osalta vuosina 2005 ja 2009. Yhteisön kanssa tehtävän yhteistyön maakohtaisissa arvioinneissa on käsitelty ympäristönäkökohtia osana monialaisia asioita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.77 Komissio on ryhtynyt parantamaan ympäristöalaan liittyvien hankkeiden yksilöintiä, mutta se ei kykene vieläkään arvioimaan alaan liittyvien menojen määrää tarkasti. Ilmastokysymyksiin liittyvien hankkeiden yhteydessä komissio on ottanut käyttöön menojen likimääräiseen arviointiin perustuvan järjestelmän, mutta muilla, esimerkiksi biologiseen monimuotoisuuteen ja aavikoitumiseen liittyvillä aloilla ei ole toimittu samoin.

6.78 Lähes kaikkia maakohtaisia strategia-asiakirjoja varten on laadittu maakohtaiset ympäristöprofiilit, jotka on liitetty strategia-asiakirjoihin. Strategia-asiakirjoihin on sisällytetty myös erillinen ympäristökysymyksiä käsittelevä osa. Maakohtaiset ympäristöprofiilit ovat kuitenkin laadultaan vaihtelevia, ja niillä on yleensä yhä vain vähäinen vaikutus strategia-asiakirjaan kokonaisuutena. Samanaikaisesti tämän seurannan aikana suoritettiin maakohtaisten strategia-asiakirjojen väliarviointi; väliarviointia koskevissa suuntaviivoissa pyritään lisäämään ympäristöasioiden huomointia maakohtaisissa ympäristöprofiileissa, ja niissä on painotettu erityisesti ilmastomuutoskysymysten sisällyttämistä tarkistettuihin maakohtaisiin strategia-asiakirjoihin.

6.79 Komissio on laatinut ohjeita ympäristökysymysten yhdistämisestä talousarviotukitoimiin. Ympäristöehdot ja -indikaattorit on kuitenkin käytännössä yhä vain harvoin liitetty talousarviotukiohjelmiin, ja strategisia ympäristöarviointoja on suoritettu ainoastaan harvoissa tapauksissa.

6.80 Komission antamissa suuntaviivoissa on perustettu erityisiä ympäristökysymyksiin liittyviä arviointimenettelyitä kaikkia hankkeita varten, mutta EuropeAid on jättänyt lähetystöjen päättäväksi, perustavatko ne ympäristöalan tietokeskuksia, joiden tehtävänä on tarkistaa nämä menettelyt. EuropeAidin omat ympäristöalan asiantuntijat eivät voi henkilöstöpulan takia tarkistaa kaikkiin hanke-ehdotuksiin liittyviä ympäristönäkökohtien arviointoja.

6.81 Komissio on laatinut suuntaviivoja myös hankkeiden suunnitteluvaiheessa toteutettavista ympäristövaikutusten arvioinneista sekä ympäristövaikutusten arvioinneissa esitettyjen suositusten seurannasta. Kohdassa 6.74 viitataan EuropeAidin vuonna 2009 teettämään katsaukseen, jonka mukaan ympäristövaikutusten arviointien laatintaa koskevaa vaatimusta ei silloinkaan vielä aina noudateta.

6.82 Ympäristöalan aihekohtaisen ohjelman tapauksessa ⁽¹⁵⁾ lähetystöjen asemaa hanke-ehdotusten arvioinnissa on laajennettu. Ympäristökäsikirjassa annetaan maakohtaisiin strategia-asiakirjoihin perustuviin hankkeisiin sovellettavat ohjeet, joiden tarkoituksena on varmistaa, että hankesuunnittelussa otetaan huomioon paikalliset olosuhteet.

KOMISSION VASTAUKSET

6.77 EuropeAid on parantanut valmiuksiaan tunnistaa ja jäljittää ympäristöhankkeisiin liittyviä menoja, mutta on yhä hyvin vaikeaa laskea tarkkoja määriä, joita on myönnetty ympäristötavoitteisiin hankkeissa, joissa toiminnalla on ensisijaisesti muut tavoitteet. OECD:n kehitysapukomitean kanssa käydään keskusteluja sen selvittämiseksi, miten Rion tunnusmerkkeihin perustuvat kvalitatiiviset tiedot voidaan parhaiten muuttaa taloudelliseksi tiedoksi.

6.78 Maakohtaisten ympäristöprofiilien laatu ja niiden vaikutus maakohtaisiin strategia-asiakirjoihin vaihtelee todella vieläkin, mutta joitakin ympäristöprofiileja ajantasaistetaan ympäristönäkökohtien valtavirtaistamista koskevien suuntaviivojen mukaisiksi ja jotta otettaisiin paremmin huomioon ilmastomuutosta koskevat asiat. Väliarviointia koskevat suuntaviivat ovat myös edistäneet ympäristöasioiden ja ilmastomuutoksen huomioonottamista erityisesti niiden maiden ympäristöprofiileissa, joissa on käytössä kehitysyhteistyön rahoitusväline.

6.79 Uudet talousarviotukea koskevat suuntaviivat annetaan vuonna 2011. Niihin sisältyy monialaisia asioita koskevaa uutta ohjeistusta. Tiettyjen ympäristöindikaattorien käyttöön ottamisesta käydään keskustelua. Sen lisäksi monissa maissa käydään poliittista vuoropuhelua ympäristöasioista avunantajien yhteisissä liittymissä, joissa seurataan suoraa talousarviotukea saavia hankkeita. Strategiset ympäristöarvioinnit edellyttävät paikallisten olojen huomioon ottamista, ja kumppanuusmaiden on sitouduttava niihin, jotta ne olisivat vaikuttavia. Tämän vuoksi niitä ei voi määrätä pakollisiksi.

6.81 EuropeAid on laatinut tiedotteita ja ohjeita, joissa viitataan muun muassa paikallistasolla toteutettavan luonnonvarojen hallinnan tukemiseen. Luonnonvarojen hallintaa koskevia paikallistason hankkeita on edistetty useilla yhteisön hankkeilla. Ympäristöalan ja luonnonvarojen, myös energian, kestävää hoitoa tukevassa temaattisessa ohjelmassa mainitaan erityisesti paikallisyhteisöjen kanssa työskentely. Se tuli esille ehdotuspyynnöissä, joihin pyydettiin liittämään hankkeita, joissa otettiin huomioon paikallisyhteisöjen, myös alkuperäisväestöjen, hallinnan ja oikeuksien turvaaminen metsähallinnon yhteydessä.

⁽¹⁵⁾ Ympäristö ja luonnonvarojen kestävä hoito, energia-alan aihekohtainen ohjelma mukaan luettuna.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.83 Komission varainhoidon yksinkertaistamisprosessin yhteydessä tehtiin muutoksia varainhoitoasetukseen ja käytännön oppaaseen; tavoitteena oli helpottaa ja nopeuttaa hankintamenettelyjä.

6.84 EuropeAidin ympäristösuuntaviivojen mukaan huomiota on kiinnitettävä siihen, että paikallisyhteisöt löytävät kestäviä tapoja paikallisten luonnonvarojen hyödyntämiseen; siitä, kuinka tähän päästään, ei kuitenkaan anneta erityisiä ohjeita.

6.85 Komissio ei ole suorittanut yleisarviointia ympäristöalan eri tukivälineiden vaikuttavuudesta. EuropeAid viimeistelee kuitenkin tutkimusta, joka koskee alakohtaisten lähestymistapojen kehittämistä. EuropeAid tutkii myös mahdollisuutta perustaa EU:n erityisrahastoja, joita voitaisiin käyttää ympäristötukeen.

6.86 Komissio on jatkanut jäsenvaltioiden ja yksityisyritysten asiantuntemuksen hyödyntämistä ympäristöohjelmien täytäntöönpanossa. Se on myös lisännyt yksityisen sektorin mahdollisuuksia osallistua ympäristön ja luonnonvarojen kestäväan hoitoon sekä energia-alan aihekohtaiseen ohjelmaan liittyviin toimiin.

Päätelmät

6.87 Komissio on edistynyt huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen laaja-alaisen suositusten täytäntöönpanossa. Edistystä on ilmennyt erityisesti komission sisäisten valmiuksien kehittämisessä, mikä on tapahtunut kouluttamalla ja ohjeistamalla henkilöstöä. EuropeAidin vuonna 2009 suorittamassa arvioinnissa ilmeni kuitenkin, että joidenkin uusien ympäristönäkökohtien valtavirtaistamismenettelyiden täytäntöönpanossa oli puutteita.

6.88 Toimintaa on tehostettava useilla aloilla, jotta suositukset voidaan toteuttaa täysimääräisesti. Uusi kokonaisvaltainen ympäristöstrategia on vielä kehitteillä, mutta sen on valmistuttava vuoteen 2011 mennessä, jotta strategiaa voidaan hyödyntää seuraavan ohjelmasuunnittelun yhteydessä. Strategiaa on tuettava työstämällä ympäristöalan tulosindikaattoreita lisää sekä suorittamalla ympäristöalan valtavirtaistamisen ja ohjelmien vaikuttavuutta koskeva yleisarviointi; arviointi on kohdistettava myös eri välineiden rooliin. Huomiota on kiinnitettävä nykyistä enemmän myös siihen, että ympäristökysymykset liitetään talousarvioletukiohjelmiin.

KOMISSION VASTAUKSET

6.84 EuropeAid on laatinut useita kestävää kehitystä koskevia tiedotteita, joissa painotetaan paikallistason toimintaa. Lisäksi ympäristöalan temaattisessa ohjelmassa mainitaan erityisesti paikallisyhteisöjen kanssa työskentely. Se tuli muiden asioiden ohessa esille ehdotuspyynnöissä, joihin pyydettiin liittämään hankeaihiot, joissa otettiin huomioon paikallisyhteisöjen, myös alkuperäisväestöjen, hallinnan ja oikeuksien turvaaminen metsähallinnon yhteydessä.

6.85 Yhteisön tutkimus ympäristöalaa ja luonnonvaroja koskevista alakohtaisista lähestymistavoista on nyt saatu päätökseen tiiviissä yhteistyössä useiden EU:n kehitysyhteistyövirastojen kanssa, ja muutama yhteisön alakohtainen tukiohjelma on juuri nyt käynnissä. Kehitys on menossa selvästi parempaan suuntaan. EU:n erityisrahastojen perustaminen saattaa nyt tulla mahdolliseksi varainhoitoasetuksen tarkistamista koskevan ehdotuksen myötä. On tehty siirtosopimuksia, jotta EU:n jäsenvaltiot voivat avustaa yhteisön johtamaa maailmanlaajuisia ilmastomuutosliittoumaa. Ympäristöalaa koskeviin innovatiivisiin rahoitusmekanismeihin kuuluu myös julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien perustaminen sekä lainojen ja avustusten yhdistäminen.

6.86 Komissio on jatkanut jäsenvaltioiden ja yksityisten yritysten asiantuntemuksen hyväksikäyttöä ympäristöstrategian toteuttamisessa.

6.87 Komissio panee tyytyväisenä merkille toteamuksen, jonka mukaan komission johtamissa EU:n ulkopuolelle suunnatun tuen hankkeissa on edistytty huomattavasti ympäristöasioita valtavirtaistettaessa. Jälkitarkastuksella – joka oli pilottihanke – pyrittiin osaltaan toiminnan jatkuvaan kehittämiseen. Prosessiin kuului vertaisarvioinnin (laatuutkirijryhmä, Quality Support Group) menettelyjen tarkistus, joka toi selvemmin esille ympäristönäkökohtien huomioon ottamisen hanke-ehdotusten valmistelussa.

6.88 Komissio ja EU:n jäsenvaltiot tekevät yhteistyötä laatiakseen ympäristöstrategian ensimmäisen luonnoksen vuoden 2011 alussa, jotta se voitaisiin hyväksyä vuoden 2011 toisella vuosipuoliskolla.

Komissio aikoo jatkaa indikaattoreita koskevaa työtä seuratakseen uuden ympäristöstrategian vaikuttavuutta ja arvioidakseen ympäristöasioiden huomioon ottamista hankkeissaan. Ympäristönäkökohtien valtavirtaistamista kehitysyhteistyössä koskevan yleisarvioinnin suunnitellaan toteutuvan vuonna 2011. Jos arvioinnin tulokset valmistuvat ajoissa, ne otetaan huomioon EU:n uuden strategian suunnittelussa. Myös uudet talousarvioletuke koskevat suuntaviivat on tarkoitettu antaa vuonna 2011. Niihin sisältyy monialaisia asioita koskevaa uutta ohjeistusta. Tätä työtä tehdessään komissio jatkaa tiivistä yhteistyötä ja yhdenmukaistamista EU:n jäsenvaltioiden kanssa tuen vaikuttavuuden lisäämiseksi.

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – YHTEISÖN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI SEKÄ KEHITYS- JA LAAJENTUMISASIAT

	2009										2008	2007	
	EuropeAid-yhteistyötoimisto	Ulkosuhteiden pääosasto	Laajentumisasioiden pääosasto		Humanitaarisen avun pääosasto ECHO		Yhteensä						
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE													
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	117	11	38	14	180	180	145						
ennakkomaksuja	57	2	13	11	83	71	46						
väli-/loppumaksuja	60	9	25	3	97	109	99						
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET													
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)													
Tapahtumissa ei esiintynyt virheitä	90 %	{105}	91 %	{10}	79 %	{30}	86 %	{12}	87 %	{157}	73 %	74 %	
Tapahtumissa esiintyi virheitä	10 %	{12}	9 %	{1}	21 %	{8}	14 %	{2}	13 %	{23}	27 %	26 %	
VIRHEITÄ SISÄLTÄNEITÄ TAPAHTUMIA KOSKEVA ANALYYSI													
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)													
Analyysi maksutyypeittäin													
Ennakkomaksut	33 %	{4}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	17 %	{4}	19 %	19 %	
Väli-/loppumaksut	67 %	{8}	100 %	{1}	100 %	{8}	100 %	{2}	83 %	{19}	81 %	81 %	
Analyysi virhetyypeittäin													
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti	67 %	{8}	100 %	{1}	88 %	{7}	50 %	{1}	74 %	{17}	60 %	73 %	
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet	33 %	{4}	0 %	{0}	12 %	{1}	50 %	{1}	26 %	{6}	40 %	27 %	
Virheet liittyvät:	tukikelpoisuuteen	100 %	{4}	ei sovell.	{0}	100 %	{1}	100 %	{1}	100 %	{6}	79 %	100 %
	tosiasiallisuuteen	0 %	{0}	ei sovell.	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	21 %	0 %
	oikeellisuuteen	0 %	{0}	ei sovell.	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	0 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS													
Todennäköisin virhetaso:													
< 2 %													
2 % – 5 %	X										X	X	
> 5 %													

LIITE 6.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – YHTEISÖN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI SEKÄ KEHITYS- JA LAAJENTUMISASIAT

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä		Keskeinen sisäinen valvonta (komissio)				Yleisarvio
		Ennakko tarkastukset	Seuranta- ja valvontamenettelyt	Ulkoinen tarkastus	Sisäinen tarkastus	
EuropeAid-yhteistyö-toimisto ⁽¹⁾	Keskus hallinto					
	Lähetystöt				e. t.	
Ulkosuhteiden pääosasto				(²)		
Laajentumisasioiden pääosasto				(²)		
Humanitaarisen avun pääosasto ECHO						

⁽¹⁾ Arviointi vastaa EKR-kertomuksessa julkaistua arviointia.⁽²⁾ Jälkitarkastukset.

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2009	2008	2007

Värikoodien merkitys:

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

LIITE 6.3

KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET – YHTEISÖN ULKOPUOLELLE
SUUNNATTU TUKI SEKÄ KEHITYS- JA LAAJENTUMISASIAT

Keskeiset pää- osasto	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta
EuropeAid-yhteistyötoimisto	Ei varauksia	e. t.	EuropeAid on laatinut kokonaisvaltaisen valvontastrategian ja jatkanut valvontajärjestelmiensä suunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyviä huomattavia parannuksia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin kuitenkin, että tietyissä valvontamenettelyissä on yhä puutteita ja että maksuihin liittyvä virhetaso on olennainen.	B
Ulkosuhteiden pääosasto	Varauksia esitetty	Huomattavia puutteita aiheutui siitä, että riskiä alentavien valvontamenettelyiden avulla ei saatu riittävää varmuutta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatioiden yhteydessä hallinnoituista menoista. Huomattavia puutteita liittyi myös siihen, että jälkitarkastusten perusteella ei saatu lisävarmuutta, jonka avulla olisi täydennetty valvontajärjestelmän muita osa-alueita.	Ulkosuhteiden pääosaston valvontajärjestelmiin kuuluvissa jälkitarkastuksissa havaittiin merkittäviä puutteita, jotka liittyivät tapahtumien sääntöjenmukaisuuden varmistamiseen. Nämä puutteet on vielä korjattava.	A
Laajentumisasioiden pääosasto	Ei varauksia	e. t.		A
Humanitaarisen avun pääosasto ECHO	Ei varauksia	e. t.		A

(*) Pääjohtaja ilmoittaa lausumassaan saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla saadaan tarvittavat takeet toimien sääntöjenmukaisuudesta.

A: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

B: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat osittain oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

C: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus eivät anna riittävää ja oikeaa arviota varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
Ulkosuhteet ja kehitysyhteistyö		
<i>1. EU:n rahoittamien hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavien elinten seuranta ja kyseisille elimille annettava tuki</i>		
Ennakkotarkastuksissa havaittiin puutteita, jotka liittyivät esimerkiksi siihen, että EU:n rahoittamien hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavia elimiä ei valvottu ja tuettu riittävästi. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 8.22 ja 8.35)	Täytäntöönpanosta vastaaville elimille kehitettiin varainhoitoa var- ten tarkoitettu työkalu.	EKR:ja koskeva kertomus, liite 4, toinen rivi.
<i>2. Talousarviotuen maksut</i>		
Ennakkotarkastusten osalta havaittiin, että talousarviotukimaksuihin liittyvissä maksuehtojen täyttymisen tarkastusprosesseissa oli puu- tteita. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 8.22)	Komission yksiköt tiedostivat laajalti sen, että talousarviotukimak- sujen arviointiin on sovellettava jäsennellympää ja järjestelmällisem- pää lähestymistapaa, jonka yhteydessä on myös vahvistettava va- rainhoidosta ja sopimuksista vastaavan henkilöstön suorittamien tarkistusten merkitystä maksujen hyväksymisprosessissa.	EKR:ja koskeva kertomus, liite 4, yhdeksäs rivi.
<i>3. Ulkoisten tarkastusten järjestelmä</i>		
Ulkoiset tarkastukset kuuluvat keskeisiin EuropeAidin sisäisen val- vonnan kehysten osa-alueisiin, ja tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että prosessit ovat kehittyneet. Tilintarkastustuomioistuin totesi kui- tenkin, että tarkastukset ovat yleisesti ottaen yhä vain osittain vai- kuttavia. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 8.23 ja 8.24)	Sovellettavia tarkastusmenetelmiä on uudistettu vuodesta 2007 al- kaen, minkä lisäksi myös vuotuisen tarkastussuunnitelmaan so- vellettavaa menetelmää on tarkistettu tuntuvasti.	EKR:ja koskeva kertomus, liite 4, kolmas rivi.
<i>4. Riskinhallintaprosessi</i>		
Riskinhallintaprosessin havaittiin olevan osittain vaikuttava. (Vuosikertomus 2008, kohta 8.23)	Tietoisuutta riskinhallintaprosessista pyritään jatkuvasti lisäämään.	Riskinhallintaprosessi arvioitiin yleisesti ottaen vaikuttavaksi.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
5. Jälkitarkastukset		
Ulkosuhteiden pääosaston valvontajärjestelmissä havaittiin merkittäviä puutteita jälkitarkastuksissa, joiden tarkoituksena on varmistaa toimien sääntöjenmukaisuus. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 8.25)	Jälkitarkastuksia koskevien vuotuisten suunnitelmien toteuttamista on seurattu tiiviisti.	Toteutetuista toimista ja saavutetusta edistyksestä huolimatta korjattavana on yhä merkittäviä puutteita.
Laajentumisasiat		
6. Sisäisen tarkastuksen yksikkö		
Sisäisen tarkastuksen yksikön monivuotista ohjelmaa ei ollut työstetty riittävän pitkälle. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 8.27)	Sisäisen tarkastuksen yksikkö laati vuonna 2009 toiminnastaan monivuotisen suunnitelman.	Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että laajentumisasioiden pääosasto ryhtyi huomautuksen perusteella asianmukaisiin toimiin.
7. Keskitetysti hallintoitujen hankkeiden jälkitarkastukset		
Laajentumisasioiden pääosastolla ei ollut erityistä jälkitarkastusstrategiaa keskitetysti hallintoituja hankkeita varten. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 8.27)	Laajentumisasioiden pääosasto laati vuoden 2009 aikana jälkitarkastusstrategian keskitetysti hallintoituja hankkeita varten.	Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti laajentumisasioiden pääosaston aloitteeseen, mutta uusi strategia alkaa käytännössä toimia vasta vuonna 2010, joten sen on vielä osoitettava vaikuttavuutensa.
8. Phare-varojen hallinnointiin mahdollisesti liittyvät sääntöjenvastaisuudet kahdessa täytäntöönpanovirastossa Bulgariassa		
Perustavanlaatuisia puutteita ilmeni edelleen kahden täytäntöönpanoviraston vastuulla olevien Phare-varojen hallinnoinnissa Bulgariassa; hallinnoinnissa oli mahdollisesti sääntöjenvastaisuuksia. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 8.28)	Laajentumisasioiden pääosasto perui vuoden 2009 aikana Bulgariaa koskeneen maksujen keskeytyksen, sillä maan viranomaiset toteuttivat korjaavia toimia.	Laajentumisasioiden pääosaston on yhä kiinnitettävä erityistä huomiota Bulgarialle liittymisen jälkeen annetun tuen täytäntöönpanon seurantaan.
Humanitaarinen apu		
9. Sisäisen tarkastuksen yksikkö		
Sisäisen tarkastuksen yksikkö ei ollut vielä vuonna 2008 täydessä toimintavalmiudessa EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksiköltä tahtuneen toiminnan siirron jäljiltä. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 8.29)	Sisäisen tarkastuksen yksiköllä oli vuonna 2009 asianmukainen henkilöstömäärä, ja yksikkö toteutti koko vuoden kattavaa työohjelmaa.	Humanitaarisen avun pääosaston sisäisen tarkastuksen yksikkö toimii asianmukaisesti ja takaa riittävän varmuuden pääosaston pääjohtajalle.

SEITSEMÄS LUKU

Koulutus ja kansalaisuus

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	7.1–7.8
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	7.2–7.5
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	7.6–7.8
Toimien sääntöjenmukaisuus	7.9–7.13
Järjestelmien vaikuttavuus	7.14–7.16
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	7.17
Päätelmät ja suositukset	7.18–7.21

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

7.1 Tässä luvussa esitetään koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohekoryhmää koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Ryhmä koostuu seuraavista toimintaloheista: 15 – koulutus ja kulttuuri, 16 – viestintä ja 18 – vapaus, turvallisuus ja oikeus. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2009 maksuista esitetään **taulukossa 7.1**.

Taulukko 7.1 — Koulutus ja kansalaisuus – Keskeiset tiedot

(miljoonaa euroa)

Taloussarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut 2009	Hallinnointitapa
15	Koulutus ja kulttuuri	Hallintomenot	118	Suora keskitetty
		Elinikäinen oppiminen monikielisyys mukaan luettuna	1 154	Välillinen keskitetty
		Kulttuuriyhteistyön kehittäminen Euroopassa	52	Välillinen keskitetty
		Nuoriso- ja urheilualan yhteistyön kannustaminen ja edistäminen	144	Välillinen keskitetty
		Euroopan kansalaisuuden edistäminen	28	Välillinen keskitetty
			1 496	
16	Viestintä	Hallintomenot	109	Suora keskitetty
		Viestintä ja tiedotusvälineet	35	Suora keskitetty
		Paikallistason viestintä	39	Suora keskitetty
		Analyysi- ja viestintävälineet	21	Suora keskitetty
			204	
18	Vapaus, oikeus ja turvallisuus	Hallintomenot	64	Suora keskitetty
		Solidaarisuus – Ulkorajat, viisumipolitiikka ja henkilöiden vapaa liikkuvuus	270	Yhteinen/ Suora keskitetty
		Muuttovirrat – Yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka	254	Yhteinen/ Suora keskitetty
		Perusoikeus- ja kansalaisuusohjelma	34	Suora keskitetty
		Turvallisuus ja vapauksien suojelu	52	Suora keskitetty
		Siviili- ja rikosoikeus	50	Suora keskitetty
		Huumetorjunta ja tiedotus	16	Suora keskitetty
		Toimintastrategia ja koordinointi	4	Suora keskitetty
			744	
	Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾	291		
	Toimintamenot yhteensä (menot koostuvat):	2 153		
	— ennakkomaksuista	1 881		
	— väli-/loppumaksuista	272		
	Varainhoitovuoden maksut yhteensä	2 444		
	Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä	2 788		

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 9.

Lähde: Tilinpäätös varainhoitovuodelta 2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

7.2 Toimintalohkoryhmän 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 toteuttavien toimien täytäntöönpano on siirretty koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastolle, kansallisille virastoille⁽¹⁾ tai vastaaville hallinnointiyksiköille jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset organisaatiot jakavat avustukset yksityisten ja julkisten edunsaajien toteuttamille hankkeille tai toimenpiteille ja tekevät sopimukset.

7.3 Koulutuksen ja kansalaisuuden alojen EU-tuelle on luonteensa puolesta useita eri aloja ja hanketyyppejä koskevien rahoitusjärjestelmien kirjo. Kyseessä voivat olla esimerkiksi kansalaisuutta edistäviin toimiin annettavat avustukset tai liikkuvuutta koskevat avustukset koulutus- ja ammattikoulutusaloilla. Hankkeita toteuttavat koulutus- ja ammattikoulutusjärjestöjen lisäksi myös muut voittoa tavoittelemattomat järjestöt, yksityisyrittäjät ja julkishallinto. Lopulliset liikkuvuustoimien edunsaajat ovat yksilöitä, pääasiassa EU:n kansalaisia. Joitakin ohjelmia, toisin sanoen ulkorajarahastoa, kotouttamisrahastoa, palauttamisrahastoa ja Euroopan pakolaisrahastoa, komissio hallinnoi pääasiassa yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

7.4 Toimintalohkoryhmän rahoitus käsittää lähinnä ennakkomaksut perinteisille EU-*virastoille* ja kansallisille *virastoille* sekä neljännesvuosittaiset rahoitusosuudet, joilla katetaan kyseisten virastojen toimintakuluja. Maksut kansallisille *virastoille* suoritetaan sopimuksen allekirjoittamisen tai työohjelman hyväksymisen jälkeen. Toiset ja kolmannet ennakkomaksuerät suoritetaan yleensä, kun komissio katsoo, että 70 prosenttia aiemmin ennakkoon maksetuista varoista on käytetty. Ennakkomaksuja maksetaan yleensä sallitun enimmäismäärän verran. Maksuehtoja on vähän, joten virheriski on erittäin pieni. Väli- ja loppumaksujen virheriski arvioidaan suuremmaksi kuin ennakkomaksujen. Väli- ja loppumaksut maksetaan korvattavien tosiasiallisten kulujen perusteella. Niin ollen on olemassa riski, että edunsaajien menoilmoituksiin sisältyy tukeen oikeuttamattomia kuluja, liian suurina ilmoitettuja kuluja tai perusteettomia kuluja ja että tämä jää hallinnointielimeltä tai komissiolta havaitsematta.

7.4 Koulutuksen ja kulttuurin alalla komission valvontajärjestelmä perustuu yhtenäiseen tarkastusmalliin, jossa kansalliset virastot hoitavat perustason valvonnan, kansalliset viranomaiset suorittavat ylemmän tason valvonnan ja komissio vastaa yleisvalvonnasta.

Minimoidakseen riskin siitä, että loppumaksuihin sisältyy tukeen oikeuttamattomia menoja, koulutuksen ja kulttuurin pääosasto käyttää nykyisissä ohjelmissa entistä enemmän kertakorvauksia ja kiinteämääräisiä avustuksia.

Lisäksi kansalliset virastot on määrätty tekemään tarkastuksia, erityisesti paikalla tehtäviä tarkastuksia, asiakirjoihin perustuvia tarkastuksia ja tarkastuksia, joille on vahvistettu riskinarviointiin perustuvat vähimmäisvaatimukset.

⁽¹⁾ Kyseiset kansalliset virastot ovat tehneet sopimuksen komission kanssa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.5 Kansalliset virastot tekevät avustussopimukset toimitaan osallistuvien organisaatioiden kanssa ⁽²⁾ ja käyttävät komissiolta saamansa ennakkomaksut kyseisille organisaatioille suoritettaviin ennakkomaksuihin, joiden osuus on 80–100 prosenttia ohjelmatyypistä riippuen. Hankkeet saatetaan päätökseen viimeistään kolmen vuoden kuluessa, minkä jälkeen laaditaan lopulliset kertomukset ja suoritetaan päättämistoimet kansallisen viraston ja edunsaajien välillä. Kansallinen virasto antaa komissiolle vuotuisen kansallisen viraston kertomuksen, joka sisältää rahoituskertomukset kaikkien viraston ja komission välisten voimassa olevien sopimusten osalta. Kun kaikki tietyn vuoden talousarviosta rahoitetut hankkeet on päätetty, kansallinen virasto antaa komissiolle konsolidoidun lopullisen kertomuksen osana asianomaista vuotuista kansallisen viraston kertomusta. Komissio päättää viraston kanssa tehdyn sopimuksen eli hyväksyy kertomuksen, laskee loppuerän summan ja maksaa sen tai ryhtyy perintätoimiin.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

7.6 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteen 1.1 osassa 2**. Koulutuksen ja kansalaisuuden toimintaloikoryhmää koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksen yhteydessä testattiin komission tasolla otos, joka koostui 120:stä ohjelmien ja hankkeiden päättämistoimesta. Näistä 78 liittyi kaudella 2000–2006 päätettyihin ohjelmiin ja hankkeisiin.
- b) Erikseen testattiin otos, joka koostui 30:stä vuonna 2009 suoritetusta ennakkomaksusta.
- c) Järjestelmien arviointi kattoi pääasiassa järjestelmät, joiden avulla komissio päättää ohjelmat ja hankkeet.
- d) Lisäksi arvioitiin koulutuksen ja kulttuurin pääosaston sekä oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset ja niihin liittyvät lausumat.

KOMISSIION VASTAUKSET

7.5 Kansallisten virastojen vuosittaiset kertomukset tarjoavat komissiolle vuositason kattavan yleiskuvan ohjelman täytäntöönpanosta ja kansallisten virastojen suorittamasta hallinnoinnista ja valvonnasta.

Kunkin maan kansallinen viranomais vahvistaa joka vuosi kansallisen viraston vuosikertomuksen sisältämät tiedot, kun se antaa komissiolle tarkastuslausumansa.

7.6

- a) Vuosiksi 2007–2013 laadituissa uuden sukupolven ohjelmissa on yksinkertaistettu sääntöjä ja lisätty kertakorvausten käyttöä, minkä uskotaan vähentävän loppumaksuihin liittyviä riskejä.

⁽²⁾ Toimintaan osallistuvat organisaatiot ovat yleensä yliopistoja, kouluja tai korkeakouluja, jotka hallinnoivat maksuja edunsaajille, joita ovat esimerkiksi opiskelijat tai opettajat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.7 Vuoden 2009 tarkastuslausumaa varten tilintarkastustuomioistuin tarkasti aiheutuneet tilien perustana olevat menot, jotka komissio oli hyväksynyt. Tarkastuksen yhteydessä tarkastettiin paikalla lopullisia edunsaajia, kuten kansallisia rajavartiolaitoksia, pakolaiskeskuksia sekä kulttuurilaitoksia ja yliopistoja, jotka hallinnoivat maksuja opiskelijoille ja opettajille. Tarkoituksena oli arvioida, oliko menot laskettu oikein ja olivatko ne sääntöjen ja säännösten mukaisia. Päättämistoimien perustana olevista tapahtumista poimitun otoksen tarkastus antaa tämän toimintalohekoryhmän varainhoidosta komissiossa ja jäsenvaltioissa tarkemman kuvan kuin suuren ennakkomaksuotoksen tarkastus, sillä ennakkomaksuihin liittyvä virheriski on (tilintarkastustuomioistimuksen aiemmin toimittamien tarkastusten perusteella) erittäin alhainen ja päättämisen yhteydessä käy ilmi, onko meno aiheutunut asianomaisen järjestelmän ehtojen mukaisesti. Tarkastuksen lähestymistapa siis poikkeaa edellisestä vuodesta eivätkä tulokset siksi ole suoraan verrannollisia.

7.8 Päätämismen prosessi on monivaiheinen, joten komissio voi hyväksyä tilien perustana lopullisten edunsaajien tasolla olevia menoja vasta usean vuoden kuluttua alkuperäisten sopimusten allekirjoittamisesta. Komission vuonna 2009 suorittamista maksuista poimitussa otoksessa monet tilien perustana olevat tapahtumat liittyvät vuosina 2004 ja 2005 käynnistettyihin hankkeisiin. Niin ollen kyseessä ovat ohjelmakauden 2000–2006 hankkeet. Kauden 2007–2013 menojen osalta otettiin käyttöön uudet rahoitussäännöt ja valvontajärjestelmät. Kyseisiä menoja koskeva päätämismen prosessi ajoittuu tuleville vuosille.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

7.9 Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 7.1**.

7.10 Ennakkomaksujen osuus koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohekoryhmän kaikista maksuista on 87 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti satunnaisotannalla poimitun otoksen, joka koostui 30 ennakkomaksusta vuodelta 2009. Poimitujen ennakkomaksujen yhteisarvo oli 410 miljoonaa euroa, mikä vastaa 22:ta prosenttia kaikista tileille ennakkomaksuina kirjatusta menoista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että virhetaso ei ole ennakkomaksuissa olennainen.

7.11 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että päätämismen toimien virhetaso on 2–5 prosenttia.

KOMISSIION VASTAUKSET

7.7 Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistimuksen otos vuoden 2009 tarkastuslausumaa varten sisältää 120 loppumaksua ja 30 ennakkomaksua, kun 87 prosenttia kaikista toimintalohekoryhmän maksuista on ennakkomaksuja (ks. taulukko 7.1).

7.8 Komissio painottaa, että nykyinen hallinnointi- ja valvontajärjestelmä perustuu kansallisten virastojen vakiintuneeseen verkostoon ja että näitä virastoja valvotaan tiukasti sekä kansallisella että EU:n tasolla. Tämä tarkoittaa, että virastojen ja komission välisten rahoitussopimusten päättämiseen ei liity erityisiä riskejä, sillä komissio voi vankan vuotuisen raportointijärjestelmän avulla seurata talousarvion täytäntöönpanoa virastoissa. Jos vuotuisessa tarkastelussa havaitaan ongelmia, komissio voi ottaa ja ottaakin kansallisiin virastoihin ja kansallisiin viranomaisiin yhteyttä hyvissä ajoin ennen kyseisen rahoitussopimuksen päättämistä (vrt. taloudellista arviointia koskeva palaute vuotuisen asiakirjojen tarkastuksen jälkeen esitettävissä päätelmissä).

7.9 Toimien virhetason näennäinen nousu vuonna 2009 selittyy sillä, että tilintarkastustuomioistuin on siirtänyt tarkastustensa painopistettä päättämistoimiin.

7.10 Komissio on tyytyväinen siihen, ettei tilintarkastustuomioistuin havainnut virheitä ennakkomaksuissa.

7.11 Komissio panee merkille, että päätämismen toimien virheaste oli hieman yli 2 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.12 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 29:ssä 120 tarkastetusta päättämistoimesta (24 prosentissa) esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Yleisin havaittu kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhetyyppi oli tukikelpoisuuteen liittyvät virheet; ks. esimerkki alakohdassa c. Esimerkkejä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä:

- a) *Opiskelijoille suoritettiin maksut liikkuvuusjaksojen kestosta annetujen virheellisten tietojen perusteella (oikeellisuus)*

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti koulutuksen ja kulttuurin pääosaston hallinnoiman Sokrates II -ohjelman osalta 36 tapahtumaa, joista valtaosa oli maksuja yliopistoille, jotka jakavat varat Erasmus-opintojaksoille. Seitsemän tapahtuman (20 prosentin) kohdalla havaittiin, että opiskelijoille oli maksettu tosiasiallista pidemmistä suoritetuista opintojaksoista.

- b) *Kulujen tueksi ei esitetty laskuja tai maksutositteita (tosiasiallisuus)*

Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston Daphne II ⁽³⁾ -hankkeen osalta ilmoitettiin kuluina matka- ja oleskelukustannuksia, joista ei ollut näyttöä. Virheitä esiintyi 10 prosentissa ilmoitetuista kuluista.

- c) *Tukeen oikeuttamattomien kulujen ilmoittaminen (tukikelpoisuus)*

Yhdessä tarkastetussa koulutuksen ja kulttuurin pääosaston hallinnoimassa nuorisotoimintaohjelman vaihtohankkeessa 48 osallistujasta 27 oli sallitun enimmäisiän ylittäneitä, mitä ei perusteltu millään tavoin. Tästä seurasi, että tukeen oikeuttamattomien matka-, oleskelulupa- ja toimintakulujen määrä oli 12 460 euroa (37 prosenttia ilmoitetuista kuluista). Muissa hankkeissa, joissa havaittiin virheitä ja jotka tarkastettiin koulutuksen ja kulttuurin pääosaston hallinnoiman nuorisotoimintaohjelman ("Youth in Action") yhteydessä, virhetaso vaihteli 1 ja 13 prosentin välillä.

7.13 Lisäksi 38 tapahtumassa (32 prosentissa) esiintyi virheitä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Jotkin virheistä osoittivat, että komission järjestelmissä on puutteita. Komissio esimerkiksi hyväksyi lopulliset kertomukset myöhässä viidessä tapauksessa: viidestä tapauksesta yksi oli oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosastossa, yksi koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirastossa ja kolme koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa. Myöhästymisen taso määraaikaan nähden vaihteli 87 päivästä yli kahteen vuoteen.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

7.14 Yhteenveto koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohkoryhmän järjestelmätarkastuksen tuloksista on esitetty **liitteessä 7.2**.

KOMISSION VASTAUKSET

7.12 Komissio ryhtyy jatkotoimiin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden osalta, ja perusteettomasti maksetut varat peritään tarvittaessa takaisin.

- a) Komissio painottaa, että tilintarkastustuomioistuimen havainnot liittyvät Sokrates II -ohjelman mukaisiin toimiin, jotka kattavat korkeakouluille lukuvuosina 2004/2005, 2005/2006 ja 2006/2007 myönnettyjä avustuksia. Elinikäisen oppimisen ohjelman käynnistymisen myötä komissio on tehostanut kansallisille virastoille tarjoamaansa neuvontaa ja tukea. Näin se pyrkii varmistamaan EU-varojen moitteettoman hoidon kansallisten virastojen ja edunsaajien tasolla ja luomaan kattavan kirjausketjun.

- b) Komissio ryhtyy jatkotoimiin ja perii takaisin Daphne-hankkeen yhteydessä mahdollisesti perusteettomasti maksetut varat.

- c) Edellisessä nuorisotoimintaohjelmassa, jota tilintarkastustuomioistuimen tarkastus koski, tukikelpoisuusperusteissa oli tiettyä joustovaraa. Tukikelpoisuusperusteita on tiukennettu nykyisessä nuorisotoimintaohjelmassa. Koska käytettävissä ei ole kyseistä vanhaa tapausta koskevia perusteluita, komissio perii asianomaiset varat takaisin.

7.13 Hyväksymisaikoja seurataan ylimmälle johdolle tehtävässä säännöllisessä raportoinnissa. Komissio myöntää viiveet kyseisten lopullisten kertomusten hyväksymisessä, mutta haluaa korostaa, etteivät viiveet vaikuttaneet ohjelman lopullisiin edunsaajiin. Tilanteen korjaamiseksi kuhunkin yksikköön on perustettu erityinen työryhmä, joka vastaa tällaisista päättämistoimista, ja ohjelmien raportointisääntöjä on muutettu.

⁽³⁾ Lapsiin, nuoriin ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjuntaa koskeva ohjelma.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.15 Tilintarkastustuomioistuimen järjestelmätarkastus koski komission järjestelmiä, jotka liittyvät vuoden 2009 päättämistoimiin (jotka suurelta osin perustuvat kaudella 2000–2006 sovellettuihin sääntöihin, ks. kohta 7.8). Tarkastuksen yhteydessä arvioitiin, oliko komissiolla ollut asianmukaiset perustelut päättämiseen / loppuerän maksamiseen. Tämä tehtiin tarkastamalla muun muassa, oliko komissio arvioinut lopulliset kertomukset sekä taloudelliset ja muut tekijät kunnon, oliko maksun määrä / takaisinperittävä määrä määritetty oikein, oliko ennakkomaksut selvitetty oikein ja pidettiinkö tehtävät komissiossa asianmukaisesti erillään.

7.16 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessaan, että järjestelmä voisi vastaisuudessa antaa riittävän perustan varmuudelle, jos sitä sovelletaan asianmukaisesti. Komission valvontajärjestelmien avulla jäi kuitenkin vuonna 2009 koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa havaitsematta ja korjaamatta huomattava määrä kyseisenä vuonna suoritetuissa päättämistoimissa esiintyneitä virheitä. Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston kohdalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä tapahtumissa, jotka oli toteutettu ennen vastaavien maksujen suorittamista. Esimerkiksi kolme otokseen poimittua tapahtumaa oli kirjattu virheelliseen sitoumukseen liittyen. Tapahtumat liittyivät biometrisen tunnistusjärjestelmän (Biometric Matching System, BMS) keskusyksikön ja viisumitietojärjestelmää varten tarkoitetun biometrisen tunnistusjärjestelmän varmuuskeskusyksikön kehitykseen, täytäntöönpano- ja tukipalveluihin.

KOMISSIION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

7.17 Yhteenveto komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista on esitetty **liitteessä 7.3**.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

7.18 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso on olennainen koulutusta ja kansalaisuutta koskevan toimintalohtokoryhmän ohjelmien ja hankkeiden päättämistoimissa 31. joulukuuta 2009 päättyneeltä varainhoitovuodelta.

KOMISSIION VASTAUKSET

7.15 Komissio panee tyytyväisenä merkille, ettei tilintarkastustuomioistuin ole tehnyt merkittäviä havaintoja järjestelmätarkastuksensa, etenkin komission tekemissä lopullisten kertomusten arvioinneissa, maksun määrien ja takaisinperittävien määrien määrittelyssä, ennakkomaksujen selvittämisessä eikä siinä, oliko tehtävät pidetty asianmukaisesti erillään. Komissio pitää valvontajärjestelmiä näiltä osin tehokkaina.

7.16 Uuden sukupolven ohjelmissa (2007–2013) on yksinkertaistettu sääntöjä ja lisätty kertakorvausten käyttöä, minkä uskotaan vähentävän loppumaksuihin liittyviä riskejä, katso vastaus kohtaan 7.6 a). Koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa tutkitaan parhaillaan tarkastusten kustannuksia. Tutkimustuloksia odotettaessa komissio ei katso, että sen kannattaa lisätä tarkastuksia, kun virheaste on alhainen.

Tilintarkastustuomioistuimen oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosastoa koskevassa esimerkissä on kyse korjauksista/tasauksista, joilla on pyritty oikaisemaan aiempi virhe.

7.17 Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston osalta pääjohtaja päätti jättää kirjaamatta vuoden 2009 toimintakertomukseen varauksia kahdesta tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta ”maineriskistä” (CEPOL ja Bulgarian Schengen-järjestelyä koskeva hankinta), sillä olosuhteiden perusteellisen analyysin pohjalta yleisissä ohjeissa asetetut perusteet varauksien kirjaamiselle eivät täyttyneet. Vuoden 2009 toimintakertomuksia koskevien laadintaohjeiden mukaan maineriski ei voi olla syynä varaukselle (varauksen on johdettava tapahtumasta, ja kyseisen tapahtuman on täytettävä tietyt perusteet). Komission mielestä oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosastossa ei ollut tällaista tapahtumaa vuonna 2009.

Lisäksi tilanne oli sama vuoden 2008 toimintakertomuksen yhteydessä.

7.18 Komissio on tyytyväinen siihen, ettei tilintarkastustuomioistuin havainnut virheitä ennakkomaksuissa, jotka kattoivat 87 prosenttia kaikista koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohtokoryhmän toimintamenoista vuonna 2009 (ks. taulukko 7.1).

Komissio panee merkille, että päättämistoimien virheaste oli hieman yli 2 prosenttia. Komissio ryhtyy jatkotoimiin tilintarkastustuomioistuimen loppumaksuissa havaitsemien virheiden osalta, ja varat peritään tarvittaessa takaisin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.19 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohekoryhman valvontajärjestelmillä kyettiin vuonna 2009 varmistamaan päättämistoimien sääntöjenmukaisuus osittain vaikuttavasti. Kuten kohdassa 7.8 todetaan, komission soveltama päättämisprosessi on monivaiheinen, mikä tarkoittaa sitä, että päättämistoimet koskivat vuosien 2004/2005 tilien perustana olevia toimia, jotka komissio hyväksyi vasta vuonna 2009.

7.20 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio tehostaa edelleen päättämistoimia koskevia tarkastuksia, joilla toisaalta varmistetaan, että virheet havaitaan ja korjataan, ja toisaalta estetään aiemmin havaittuja virheitä esiintymästä uudelleen.

7.21 Yhteenveto aiempien huomautusten seurannasta on esitetty **liitteessä 7.4**.

KOMISSION VASTAUKSET

7.19–7.20 Komissio katsoo, että vuosiksi 2007–2013 käyttöön otetut valvontajärjestelmät tarjoavat vakaat puitteet.

Koulutuksen ja kulttuurin alan järjestelmiin vuonna 2009 tehdyt parannukset (kansallisten viranomaisten ohjeiden ajantasaistaminen ja paikalla tehtävien tarkastusten vahvistaminen) eivät tule esiin, sillä tilintarkastustuomioistuin on keskittynyt edellisen ohjelmakauden aikaisen toimien loppumaksuihin, jotka eivät kuuluneet nykyisen järjestelmän piiriin (erityisesti lukuvuosilta 2004/2005 ja 2005/2006 tarkastetut toimet).

Komissio painottaa, että lukuvuonna 2004/2005 toteutettujen hankkeiden päättäminen vuonna 2009 on tavanomainen menettely. Pisimmät näistä hankkeista saatiin päätökseen vuonna 2008, ja kansalliset virastot esittivät niiden päättämistoimet vuoden 2008 vuosikertomuksessa, jonka komissio sai vuonna 2009.

LIITE 7.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – KOULUTUS JA KANSALAISSUUS ⁽¹⁾

	2009								2008	2007	
	15 Koulutus ja kulttuuri		16 Viestintä		18 Oikeus, vapaus ja tur- vallisuus		Yhteensä				
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE											
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	92		13		45		150		150	150	
ennakkomaksuja	20		1		9		30		129	95	
päättämistoimia	72		12		36		120		21	55	
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET											
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)											
Tapahtumissa ei esiintynyt virheitä	58 %	{53}	100 %	{13}	82 %	{37}	69 %	{103}	90 %	79 %	
Tapahtumissa esiintyi virheitä	42 %	{39}	0 %	{0}	18 %	{8}	31 %	{47}	10 %	21 %	
VIRHEITÄ SISÄLTÄNEITÄ TAPAHTUMIA KOSKEVA ANALYYSI											
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)											
Analyysi maksutyypeittäin											
Ennakkomaksut	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	0 %	{0}	60 %	35 %	
Päättämistoimet	100 %	{39}	0 %	{0}	100 %	{8}	100 %	{47}	40 %	65 %	
Analyysi virhetyypeittäin											
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti	33 %	{13}	0 %	{0}	67 %	{5}	38 %	{18}	73 %	68 %	
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet	67 %	{26}	0 %	{0}	33 %	{3}	62 %	{29}	27 %	32 %	
Virheet liittyvät:	tukikelpoisuuteen	50 %	{13}	0 %	{0}	100 %	{3}	55 %	{16}	50 %	80 %
	tosiasiallisuuteen	15 %	{4}	0 %	{0}	0 %	{0}	14 %	{4}	25 %	0 %
	oikeellisuuteen	35 %	{9}	0 %	{0}	0 %	{0}	31 %	{9}	25 %	20 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS											
Todennäköisin virhetaso päättämistoimissa:											
< 2 %									X		
2 % – 5 %	X									X	
> 5 %											

⁽¹⁾ Kuten kohdassa 7.7 todetaan, vuonna 2009 sovellettu tarkastuksen lähestymistapa poikeaa vuosista 2008 ja 2007 ja näin ollen vuotta 2009 koskevat tulokset eivät ole suoraan verrannollisia vuosia 2008 ja 2007 koskeviin tuloksiin. Lisäksi olisi pantava merkille, että tilintarkastustuomioistuimen otos vuosilta 2007 ja 2008 koostui väli-/loppumaksuista ja ennakkomaksuista, kun taas otos vuodelta 2009 koostui päättämistoimista ja ennakkomaksuista. Täten ensimmäisessä sarakkeessa olevat "päättämistoimet" olisi vuosien 2007 ja 2008 osalta luettava "väli-/loppumaksuiksi".

LIITE 7.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – KOULUTUS JA KANSALAISSUUS

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Yleisarvio
Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto	
Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto	
Viestinnän pääosasto	

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2009	2008	2007
	(¹)	(²)	(³)

(¹) Tarkastetut järjestelmät: Maksuihin ja loppumaksuihin liittyvät komission päättämistoimet.

(²) Tarkastetut järjestelmät: elinikäisen oppimisen ohjelman hallinnointi, josta vastaavat kansalliset viranomaiset, kansalliset virastot ja komissio.

(³) Tarkastetut järjestelmät: ennakkotarkastuslausumia koskevat komission arvioinnit elinikäisen oppimisen ohjelman ja Euroopan pakolaisrahaston (II) yhteydessä, maksujen ennakkotarkastukset komissiossa ja jälkitarkastukset komissiossa.

Värikoodien merkitys

	Vaikuttava
	Osittain vaikuttava
	Ei vaikuttava

KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta
Koulutus ja kulttuuri	Varauksia esitetty	Edelliseltä ohjelmakaudelta peräisin olevissa hankkeissa virhetaso on liian korkea suoraan keskitetysti hallinnoiduissa menoissa, joiden osuus kokonaismäärästä on pieni. Tämä johtuu siitä, että menoilmoitusten tueksi ei ole esitetty tositteita.		A
Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasiat	Varauksia esitetty	Maine kärsi siitä, että toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmä -hankkeen (SIS II) päättäminen viivästyi. Maine kärsi siitä, että viisumitietojärjestelmän (VIS) päättäminen viivästyi. Taloudellinen riski vastaa jäännösvirhetasoa (2,15 prosenttia) tarkastamatta olevassa perusjoukossa. Perusjoukko koostuu perusoikeuksista ja kansalaisuutta koskevien ohjelmien (ABB-toimintakoodi 1804) avustuksista.	Vuoden 2008 toimintakertomuksessa mainitaan kaksi maineeseen liittyvää riskiä, jotka olivat yhä olemassa vuonna 2009, mutta pääosasto ei pitänyt niitä niin suurina, että ne antaisivat aiheutta varauksiin. Ensinnäkin Euroopan poliisiakatemia (CEPOL) järjestelmissä esiintyvien puutteiden korjaamiseksi on toteutettu toimenpiteitä, mutta ne tulevat voimaan vasta vuonna 2010. Toiseksi vuoden 2009 toimintakertomuksessa selitetään, että Bulgarian Schengen-järjestelyyn liittyvissä hankintamenettelyissä esiintyy puutteita.	

(*) Pääjohtaja ilmoittaa lausumassaan saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla saadaan tarvittavat takeet toimien sääntöjenmukaisuudesta.

A: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

B: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat osittain oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

C: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus eivät anna riittävää ja oikeaa arviota varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – KOULUTUS JA KANSALAISSUUS

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
1. Elinikäisen oppimisen ohjelmaa varten käyttöön otetuissa jäsenvaltioiden järjestelmissä esiintyviä puutteita			
Tilintarkastustuomioistuin pani merkille elinikäisen oppimisen ohjelmaa varten jäsenvaltioissa käyttöön otetuissa järjestelmissä seuraavia puutteita: — Ensimmäisen tason valvonnassa joissakin tapauksissa ei ollut dokumentoitua näyttöä suoritetuista analyyseistä tai asiakirjatarkastuksista, tai yliopistojen järjestelmiä ei ollut tarkastettu, vaikka komissio vaati, että vuoden 2008 loppuun mennessä kyseisiä tarkastuksia on toimitettava tietty vähimmäismäärä; lisäksi havaittiin, että poikkeuksia ei ollut rekisteröity eikä käteisvarojen hoidon yhteydessä varmistettu, että varoja olisi talletettu korkoa tuottaville tileille. — Kansalliset virastot toimittivat vuotuiset kertomukset komissiolle myöhässä. — Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin toisen tason valvonnan osalta, 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. — Kansalliset viranomaiset lähettivät komissiolle 30. huhtikuuta 2008 olleeseen määräaikaan mennessä ainoastaan kymmenen varainhoitovuotta 2007 koskevasta 40 jälkitarkastuslausumasta. Määräaikaisten noudattamisen taso ei ollut parantunut maaliskuuhun 2009 mennessä. Varainhoitovuotta 2008 koskevat jälkitarkastuslausumat oli toimitettava 30. huhtikuuta 2009 mennessä, mutta ainoastaan kuusi lausumaa saatiin ajoissa.	Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston vuoden 2009 toimintakertomuksessa todetaan, että tilintarkastustuomioistuimen ensimmäisen tason valvonnasta tekemiä havaintoja seurataan yksittellen arvioitaessa vuotuista tarkastuslausumaa ja lisäksi toimitetaan asiaa koskevia tarkastuksia paikalla. Havaintokohtaista seurantaa täydennetään koulutus-seminareilla ja pitämällä jatkuvasti yhteyttä tiedotustarkoituksessa kansallisiin virastoihin. Kansalliset virastot toimittivat komissiolle myöhässä vuotuiset kertomukset ja kansalliset viranomaiset vuotuiset jälkitarkastuslausumansa. Vuoden 2009 toimintakertomuksessaan koulutuksen ja kulttuurin pääosasto totesi, että kertomuslomakkeet ja niiden täyttöohjeet annettiin joulukuussa 2009. Täten varmistettiin, että sekä kansallisilla virastoilla että kansallisilla viranomaisilla oli enemmän aikaa täyttää lomakkeet ja toimittaa tarvittavat tarkastukset ottaen huomioon, että kertomukset oli toimitettava 30. huhtikuuta 2010 olevaan määräaikaan mennessä. Lisäksi rahoituskertomuslomakkeita on huomattavasti yksinkertaistettu, jotta pienennettäisiin virheellisen raportoinnin sekä rahoitus-kertomusten ja ensimmäisen tason tarkastuksia koskevien kertomusten välisten epäyhdenmukaisuuksien riskiä.	Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon, että menettelyt ovat muuttuneet, mutta toteaa, että vuoden 2009 toiminta-kertomuksessa kuvattujen toimien vaikutuksesta ei tässä vaiheessa voida varmistua. Vuoden 2009 osalta yhdeksän lausumaa ja kertomusta (23 prosenttia kokonaismäärästä) saatiin kansallisilta virastoilta ajoissa (6. toukokuuta 2010 mennessä saatiin vielä kolme sähköistä versiota). Tämä osoittaa, että vuoteen 2008 verrattuna (kuusi lausumaa saatiin ajoissa) lausumien ja kertomusten oikea-aikaisessa toimittamisessa on edistytty vain vähän. Kansallisille viranomaisille tarkoitetuissa päivitettyissä ohjeissa otetaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen havainnoissa esille otetut seikat. Ohjeita aletaan kuitenkin soveltaa jäsenvaltioissa vasta vuonna 2010, joten tässä vaiheessa ei voida vielä arvioida, millainen vaikutus niillä on kansallisten viranomaisten toimittamiin toisen tason tarkastuksiin.	Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto on kehittänyt jatkuvan varmistamisen järjestelmän. Vuotuisten tarkastuslausumien analyysi on vain yksi tekijöistä, joita komissio käyttää kokonaisvarmuuden perustana. Sen lisäksi koulutuksen ja kulttuurin pääosaston yksiköt ja ulkopuolinen tarkastaja tekevät seurantakäyntejä ja tarkastuksia. Näin varmistetaan, että komissio voi testata vuotuisten tarkastuslausumien asiakirjatarkastuksen tuloksia ja seurata tarkasti mahdollisia ongelmatapauksia. Komissio on tyytyväinen tuomioistuimen arvioon siitä, että sen ajan tasalle saatetuissa ohjeissa on otettu huomioon tilintarkastustuomioistuimen edellisessä vuonna antama suositus.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
— Kansallisille virastoille tarkoitetut ohjeet on laadittu hyvin sekä lainsäädännölliseltä kannalta että varsinkin elinikäisen oppimisen ohjelman täytäntöönpanoa koskevassa oppaassa, jonka komissio on laatinut. Näin ei kuitenkaan ole, kun on kyse kansallisista viranomaisista. Komissio on tosin antanut joitakin vastuualueita selventäviä ohjeita, mutta ei ole olemassa riittävän yksityiskohtaisia normatiivisia ohjeita, joissa kerrottaisiin, mitä menettelyitä viranomaisten on sovellettava. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 9.16, 9.19–9.21 ja 9.33)	Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston vuoden 2009 toimintakertomuksessa todetaan että tilintarkastustuomioistuimen suositusten johdosta kansallisille viranomaisille tarkoitetut ohjeet on päivitetty ja annettu tiedoksi vuoden 2009 lopussa. Näiden päivitettyjen ohjeiden ja kansallisille viranomaisille 2. maaliskuuta 2010 järjestetyn koulutusseminaarin pohjalta oletetaan, että vuotta 2009 koskevat tarkastuslausumat tulevat olemaan laadultaan parempia ja entistä yhtenäisempiä kuin menneinä vuosina (s. 35). Euroopan tilintarkastus-tuomioistuimen edustaja osallistui vuotuisessa toimintakertomuksessa mainittuun kansallisille viranomaisille tarkoitettuun seminaariin. Tilintarkastustuomioistuin on saanut kopion uusista ohjeista.		
2. Elinikäisen oppimisen ohjelman ennako- ja jälkitarkastuslausumia koskevassa komission arvioinnissa esiintyi puutteita			
Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kauden 2007–2013 ennakkotarkastuslausumia ja vuoden 2007 jälkitarkastuslausumia koskevan menettelyn perusteella saatiin rajallinen varmuus menojen hallinnoinnin laadusta. Komission arviointi perustui järjestelmien ja valvontamenettelyjen asiakirjatarkastukseen ja järjestelmiä koskeviin valvontakäynteihin, joita vuonna 2008 tehtiin 11 maahan. Komissio tarkasti kuitenkin ainoastaan muutamissa tapauksissa, oliko vuotuisissa lausumissa tarkoitetut ensimmäisen ja toisen tason valvontamenettelyt suoritettu ja olivatko ne laadultaan riittäviä; vuotuisissa kertomuksissa esitettyjä tietoja ei myöskään yleensä tarkastettu. On suositeltavaa, että komissio sitoutuu valvomaan tarkasti vuotuista jälkitarkastuslausuma-prosessia ja tarkastaa suoraan, ovatko kuvatut valvontamenettelyt asianmukaisia ja pantu täysimääräisesti täytäntöön.	Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston vuoden 2009 toimintakertomuksessa todetaan, että pääosasto on strategisen valvontapolitiikkansa mukaisesti jo tehostanut paikalla tehtäviä tarkastuksiaan, joiden tarkoituksena on tarkastaa jäsenvaltioiden kuvaamien hallinnollisten menettelyjen ja tarkastusten olemassaolo ja täytäntöönpano. Suuntaus on sama myös vuoden 2010 tarkastussuunnitelmassa. Vuonna 2009 koulutuksen ja kulttuurin pääosasto toimitti viisi tilintarkastusta, jotka koskivat yhdeksää hajautettuun toimeen liittyvää sopimusta vuosilta 2000–2006 tai 2007–2008 (vuonna 2008 toimitettiin kahdeksassa maassa 14 tilintarkastusta) ja tehtiin 11 järjestelmätarkastuskäyntiä kansallisten viranomaisten luokse. Lisäksi pääosasto teki 58 seurantakäyntiä kansallisiin virastoihin (41 vuonna 2008).	Vuonna 2009 tilintarkastuksia toimitettiin vähemmän kuin vuonna 2008, mutta koulutuksen ja kulttuurin pääosasto toimitti lisää järjestelmätarkastuksia kansallisten viranomaisten luona. Kansallisiin virastoihin tehtävien seurantakäyntien määrä kasvoi vuonna 2009.	<i>Tilintarkastusten määrän lasku vuonna 2009 vuodesta 2008 johtuu siitä, että samankaltaisista tarkastuksista saatiin vuonna 2008 hyviä tuloksia, joiden mukaan virheaste oli alhainen.</i> <i>Näitä tarkastuksia ei voida erottaa koulutuksen ja kulttuurin pääosaston yksiköiden vuonna 2009 suorittamista tarkastuskäynneistä ja järjestelmien seurannasta.</i>

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
Komissio arvioi ennako- ja jälkitarkastuslausumat ja kansallisten virastojen vuotuiset kertomukset ja teki seurantakäyntejä kansallisiin virastoihin ja kansallisten viranomaisten luokse ja laati saamiensa tulosten perusteella luetelon huomautuksista, jotka koskivat puutteita, jotka kansallisten virastojen ja kansallisten viranomaisten on korjattava. 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. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 9.22–9.24, 9.25 ja 9.34)			
3. Koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa toimitetut jälkitarkastukset olivat osittain vaikuttavia			
Vuotta 2008 koskevassa koulutuksen ja kulttuurin pääosaston toimintakertomuksessa kerrotaan, että yksityinen tilintarkastusyriitys 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. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 9.26)	Vuonna 2009 elinikäisen oppimisen ohjelman virhetaso oli 0,65 prosenttia.	Tilintarkastusten sisältö pysyi muuttumattomana vuodesta 2008 vuoteen 2009, ja täten tilintarkastustuomioistuimen huomautus tarkastusten rajoitteisuudesta pidetään ennallaan.	Tilintarkastusten sisältö oli hieman erilainen vuonna 2009 kuin vuonna 2008, ja niissä keskityttiin otokseen kansallisten virastojen tekemistä tai teettämistä perustason tarkastuksista. Tässä yhteydessä käytiin läpi lopullisten kertomusten rutiininomaisia tarkastuksia, tositteiden asiakirjatarkastuksia, toiminnan aikana paikan päällä tehtyjä tarkastuksia ja lopullisen kertomuksen valmistumisen jälkeen paikan päällä tehtyjä talouden tarkastuksia.

KAHDEKSAS LUKU

Talous- ja rahoitusasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Yleiskatsaus	8.1
Tarkastuslausumaan (DAS) liittyvä erityisarvio	8.2–8.34
Johdanto	8.2–8.9
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	8.3–8.8
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	8.9
Toimien sääntöjenmukaisuus	8.10–8.12
Järjestelmien vaikuttavuus	8.13–8.27
Ennakkotarkastukset	8.15–8.18
Varmentaminen (tarkastuslausunnot)	8.19–8.21
Jälkitarkastukset	8.22–8.27
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	8.28–8.29
Päätelmät ja suositukset	8.30–8.34
Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoa koskevan tarkastuksen tulokset	8.35–8.39
Purettavaa Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä koskevan tarkastuksen tulokset	8.40–8.44

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

YLEISKATSAUS

8.1 Vuosikertomuksen kahdeksas luku koostuu kolmesta osasta. Ensin käsitellään talous- ja rahoitusasioiden toimintalohkoryhmän tarkastuslausumaan liittyvää erityisarviota (ks. kohdat 8.2–8.34). Tämän jälkeen esitetään ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoon (ks. kohdat 8.35–8.39) ja purettavaan Euroopan hiili- ja teräsyhteisöön (ks. kohdat 8.40–8.44) kohdistettujen toistuvien tarkastusten tulokset. Luku päättyy aiempien huomautusten seurantaan (ks. **liite 8.4**).

TARKASTUSLAUSUMAAN (DAS) LIITTYVÄ ERYTISARVIO

Johdanto

8.2 Tässä luvussa esitetään talous- ja rahoitusasioiden toimintalohkoryhmää koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Ryhmä koostuu seuraavista toimintalohkoista: 01 – talous- ja rahoitusasiat, 02 – yritystoiminta, 03 – kilpailu, 12 – sisämarkkinat ja 20 – kauppa. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2009 menoista esitetään **taulukossa 8.1**.

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

8.3 Tämän toimintalohkoryhmän tärkeimmät ohjelmat, joiden menot ovat lähes 83 prosenttia (eli 605 miljoonaa euroa) toimintalohkoryhmän toimintamenojen kokonaismäärästä, rahoitetaan talous- ja rahoitusasioiden (01) sekä yritystoiminnan (02) toimintalohkoilta. Nämä ohjelmat ovat:

- a) seitsemäs ja kuudes tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskeva puiteohjelma (222 miljoonaa euroa)
- b) EU:n virastojen rahoitus ⁽¹⁾ (116 miljoonaa euroa)
- c) ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto (ks. kohdat 8.35–8.39) (92 miljoonaa euroa) sekä
- d) kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelma (CIP) sekä yritysten ja yrittäjyyden hyväksi tarkoitettu monivuotinen ohjelma (MAP) (175 miljoonaa euroa).

⁽¹⁾ Kyseiset kaksi EU:n virastoa ovat Euroopan kemikaalivirasto (ECHA) ja Euroopan lääkevirasto (EMA). Tilintarkastustuomioistuin antaa kummastakin virastosta vuotuisen tarkastuskertomuksen.

Taulukko 8.1 – Talous- ja rahoitusasiat – Keskeiset tiedot

(miljoonaa euroa)

Talous-arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut 2009	Hallinnointitapa
1	Talous- ja rahoitusasiat	Hallintomenot ⁽¹⁾	63	Suora keskitetty
		Talous- ja rahaliitto	13	Suora keskitetty
		Kansainväliset talous- ja rahoitusasiat	17	Suora keskitetty
		Rahoitustoiminnot ja -välineet	235	Suora keskitetty / yhteistyössä EIRn kanssa / keskitetty EIRn kautta välillinen
			328	
2	Yritystoiminta	Hallintomenot ⁽¹⁾	114	Suora keskitetty
		Kilpailukyky, teollisuuspolitiikka, innovointi ja yrittäjyys	71	Suora keskitetty / keskitetty EACIn kautta välillinen
		Tavaroiden sisämarkkinat ja alakohtaiset politiikat	145	Suora keskitetty
		Yhteistyö – Avaruus ja turvallisuus	228	Suora keskitetty
			558	
3	Kilpailu	Hallintomenot ⁽¹⁾	91	Suora keskitetty
		Yrityskeskittymät, kilpailuoikeus ja markkinoiden vapauttaminen	3	Suora keskitetty
			94	
12	Sisämarkkinat	Hallintomenot ⁽¹⁾	58	Suora keskitetty
		Toimintastrategia ja koordinointi sisämarkkinoiden pääosastolle	8	Suora keskitetty
			66	
20	Kauppa	Hallintomenot ⁽¹⁾	65	Suora keskitetty
		Kauppapolitiikka	12	Suora keskitetty / yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa
			77	
Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾			391	
Toimintamenot yhteensä(menot koostuvat):			732	
— ennakkomaksuista ⁽²⁾			273	
— väli-/loppumaksuista ⁽³⁾			459	
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			1 123	
Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä			1 373	

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksännessä luvussa.⁽²⁾ Seitsemänteen puiteohjelmaan (2007–2013) liittyvät ennakot olivat 100 miljoonaa euroa.⁽³⁾ Seitsemänteen puiteohjelmaan (2007–2013) liittyvät väli- ja loppumaksut olivat 9 miljoonaa euroa ja kuudenteen puiteohjelmaan (2002–2006) liittyvät väli- ja loppumaksut olivat 32 miljoonaa euroa.

Lähde: Alustava tilinpäätös, 2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.4 Talous- ja rahoitusasioiden (01) toimintalohekolta rahoitettujen kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman ja yritysten ja yrittäjyyden hyväksi tarkoitetun monivuotisen ohjelman tavoitteena on auttaa pk-yrityksiä saamaan rahoitusta yhteisön rahoitusvälineiden kautta. Euroopan investointirahasto (EIR) hallinnoi näitä välineitä komission puolesta. Komission maksut EIRlle liittyvät ohjelmien täytäntöönpanoa varten tarkoitettujen varojen siirtoon sijoitustileille. Komission suorittamien laitoimien tai sääntöjenvastaisten maksujen riski on alhainen.

8.5 Tämän toimintalohkon soveltamisalan mukaisesti seitsemännen puiteohjelman tavoitteena on tukea avaruus- ja turvallisuustutkimuksen alan toimia. Kuudennella puiteohjelmalla sitä vastoin tuetaan toimia, jotka edistävät teknologisia innovaatioita, tutkimustulosten hyödyntämistä ja teknologia liiketoiminnan perustamista yhteisössä ja kaikilla sen alueilla. Yritystoiminnan toimintalohekosta rahoitetun kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman tarkoituksena on kannustaa yritysten ja etenkin pk-yritysten kilpailukykyä edistäviä toimia innovaation avulla.

8.6 Suurin osa mainitun kolmen ohjelman ⁽²⁾ toimista rahoitetaan komission kanssa tehdyn avustussopimuksen kautta. Avustus maksetaan useassa erässä: ennakkomaksu suoritetaan, kun avustussopimus on allekirjoitettu, minkä jälkeen maksetaan väli- ja loppumaksut edunsaajien tekemien menoilmoitusten perusteella korvauksena tukikelpoisista menoista.

8.7 Pääasiallinen maksujen sääntöjenmukaisuuden vaarantava riski on, että tukikelpoiset kulut on ilmoitettu liian suurina ja että tätä ei havaita komission valvontajärjestelmien avulla. Koska menoilmoituksia on paljon, komissio ei voi tarkastaa jokaista niistä paikalla edunsaajan tasolla. Tästä syystä tilintarkastustuomioistuin arvioi, että menoilmoitusten perusteella suoritettuihin maksuihin liittyvä sääntöjenmukaisuuden vaarantava riski on korkea ⁽³⁾. Ennakkomaksujen maksuehdot ovat vähemmän monimutkaisia, sillä maksuja suoritetaan avustussopimuksen allekirjoittamisen tai rahoituksen myöntämispäätöksen seurauksena. Ennakkomaksuissa on kuitenkin viime vuosina ilmennyt virheitä, vaikkakaan näitä virheitä ei voi yleensä ilmaista kvantitatiivisesti ja niiden kohdalla on ollut kyse menettelyihin liittyvistä puutteista.

KOMISSION VASTAUKSET

8.7 Komissio on pyrkinyt vähentämään maksujen sääntöjenmukaisuuteen liittyviä riskejä laatimalla valvontastrategian ja kehittämällä jälkিতarkastuksia. Toteutetuilla korjaustoimilla on tarkoitus alentaa virhetasoa. Komissio perii takaisin kaikki tarkastetuille tuensaajille maksetut liika-suoritukset.

⁽²⁾ Yritystoiminnan toimintalohekolta rahoitetut kuudes ja seitsemäs puiteohjelma ja kilpailukyvyyn puiteohjelma.

⁽³⁾ Yritystoiminnan toimintalohekolta vuonna 2009 rahoitettujen kuudennen ja seitsemännen puiteohjelman ja kilpailukyvyyn puiteohjelman väli- ja loppumaksujen määrä oli 142 miljoonaa euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.8 Seitsemännen puiteohjelman yhteydessä komissio teki niin ikään sopimuksen Euroopan avaruusjärjestön (ESA) ⁽⁴⁾ kanssa ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuiseen seurantaan (GMES) liittyvän avaruuskomponentin rahoittamiseksi vuosina 2008–2013. Komissio siirsi varainhoitoasetuksen 53 d artiklan mukaisesti talousarvion toteuttamistehtävät ESA:lle. Tämän sopimuksen mukaisesti ESA:lle myönnetään yhteensä 624 miljoonaa euroa, joista vuonna 2009 maksettiin 68 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

8.9 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteen 1.1 osassa 2**. Talous- ja rahoitusasioiden toimintalohkoryhmää koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- tarkastuksen yhteydessä testattiin 80 maksun otos, johon kuului 51 väli- ja loppumaksua; niihin puolestaan sisältyi 15 maksua, jotka liittyivät mainittuun kolmeen ohjelmaan ⁽⁵⁾ (ks. kohta 8.5)
- ennakkomaksut oli sisällytetty otokseen, koska niihin sisältyi virheriski
- valvontajärjestelmien vaikuttavuuden arviointi kattoi:
 - asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset kilpailukyvyn ja innovoinnin toimeenpanoviraston (EACI) ⁽⁶⁾ suorittamien maksujen osalta; tarkastukset tehtiin pääosin tutkimalla maksuista poimittu 30 maksun otos
 - riippumattomien tarkastajien antamat hankkeiden menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot
 - jälkitarkastukset, erityisesti yritys- ja teollisuustoiminnan ja talous- ja raha-asioiden pääosastojen toimittamat jälkitarkastukset.

KOMISSION VASTAUKSET

8.8 ESA:lle vuonna 2009 suoritettu maksu oli yhteisesti hallinnoitavaan GMES-ohjelmaan myönnetyn EU-rahoituksen ensimmäinen osuus. Komission ja ESA:n allekirjoittama tehtävien siirtoa koskeva sopimus perustuu yhteistyössä toteutettavaan hallinnointiin, jonka puitteissa tietyt täytäntöönpanotehtävät on siirretty kansainvälisille organisaatioille.

⁽⁴⁾ ESA on hallitustenvälisellä sopimuksella perustettu EU:n toimintakehyksen ulkopuolella toimiva kansainvälinen julkisen sektorin organisaatio. ESA:n päätoimipaikka sijaitsee Pariisissa ja sillä on erikoistuneet keskuskeskukset Alankomaissa, Saksassa, Italiassa ja Espanjassa.

⁽⁵⁾ Yhteensä 14 väli- tai loppumaksun osalta tarkastus toimitettiin loppullisten edunsaajien tasolla.

⁽⁶⁾ Komissio on antanut kilpailukyvyn ja innovoinnin toimeenpanovirastolle yritystoiminnan toimintalohkolta rahoitettujen kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelman mukaisten toimien hallinnointitehtävät.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimien sääntöjenmukaisuus

8.10 Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 8.1**. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 26 prosentissa maksuista (21:ssä 80:stä) ⁽⁷⁾ esiintyi yhteensä 25 virhettä. Yhteensä 62 prosentissa näistä maksuista (13:ssa 21:stä) oli ilmoitettujen menojen tukikelpoisuutta tai oikeellisuutta koskevia kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Loput maksuista (kahdeksan maksua 21:stä) sisälsivät virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti ja joihin liittyy pääosin joko komission hankintamenettelyiden tai muiden sisäisten sääntöjen rikkominen ⁽⁸⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yleisesti ottaen tarkastettujen maksujen virhetaso ei ollut olennainen.

8.11 Useimmat näistä virheistä liittyivät mainitusta kolmesta ohjelmasta rahoitettuihin toimiin (ks. kohta 8.5) ja ne koskevat edunsaajien menoilmoituksissaan ilmoittamia tukeen oikeuttamattomia kuluja, jotka komissio on korvannut. Komission jälkitarkastusten havainnot vahvistavat tämän tuloksen ⁽⁹⁾.

8.12 Virheet johtuivat suurimmaksi osaksi tukeen oikeuttamattomista henkilöstökuluista ja välillisistä kustannuksista sekä riittämättömästä tai puuttuvasta todentavasta aineistosta. Seuraavat kolme esimerkkiä kuvastavat hanketyyppejä, joiden yhteydessä tilintarkastustuomioistuin havaitsee virheitä lopullisten edunsaajien tasolla toimittamissa tarkastuksissaan.

⁽⁷⁾ Seitsemän näistä 21 maksusta liittyy ensimmäiseen maksuosaan, joka suoritettiin EU:n talousarviosta yhteistyössä hallinnoidulle ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuisen seurannan ohjelmalle.

⁽⁸⁾ Koska näillä virheillä ei ole taloudellista vaikutusta, niitä pidetään virheinä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti.

⁽⁹⁾ Ks. yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston vuoden 2009 toimintakertomuksessa valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän lausumassa esitetty varauma, joka koskee jäljelle jäävien virheiden tasoa kuudennen puiteohjelman tukeen liittyvien menoilmoitusten oikeellisuuden osalta.

KOMISSION VASTAUKSET

8.10 Komissio pyrkii edelleen vähentämään ja korjaamaan virheitä siinä määrin kuin se on mahdollista kustannustehokkain menetelmin.

8.11 Monet virheet ja korvaushakemusten esittäminen sellaisten kustannusten perusteella, jotka eivät ole tukikelpoisia, johtuvat sääntöjen monimutkaisuudesta. Tutkimuksen puiteohjelmien yksinkertaistamista koskevassa komission tiedonannossa ehdotetaan toimenpiteitä tämän riskin pienentämiseksi. Koska ehdotukset voidaan kuitenkin toteuttaa vasta seuraavan puiteohjelman yhteydessä ja koska komission on puututtava monimutkaisten tukikelpoisuusvaatimusten tuensaajille aiheuttamiin ongelmiin jo nyt, se antoi 26. toukokuuta 2010 muille toimielimille osoitetun tiedonannon ⁽¹⁾, jossa se ehdottaa hyväksyttävän virheriskitason korottamista tutkimusalalla 2–5 prosenttiin. Hyväksyttävää virheriskitasoa koskevan ehdotuksen laatimisessa on otettu huomioon valvontatoimien kustannustehokkuus ja se jäljelle jäävän riskin hyväksyttävä taso, joka on perusteltavissa nämä kustannukset huomioon ottaen.

8.12 Komissio haluaa huomauttaa kyseisten kolmen tapauksen osalta seuraavaa:

⁽¹⁾ KOM(2010) 261.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkkejä tukeen oikeuttamattomista kuluista

a) Kuudes puiteohjelma

Tarkastettua hanketta hallinnoi edunsaaja, joka toteutti viittä kuudennen puiteohjelman hanketta, jotka saivat rahoitusta kahdesta eri komission pääosastosta. Kaikkien hankkeiden ajankäyttölomakkeiden tarkastamisen yhteydessä havaittiin, että edunsaaja ilmoitti liian suurina – joskus jopa kaksinkertaisesti – näihin yhteisön rahoittamiin hankkeisiin käytetyn ajan. Edunsaaja ilmoitti merkittävästi liian suurina myös omia välillisiä kustannuksiaan. Havaittu virhe oli yhteensä 21 prosenttia ilmoitetuista kustannuksista (noin 146 000 euroa). Kyseiset menoilmoituksissa olleet vakavat puutteet jäivät havaitsematta sekä tarkastuslausunnon antaneelta yritykseltä että kahden jälkitarkastuksen yhteydessä, jonka toinen ulkopuolinen tilitarkastus-yritys teki komission puolesta.

b) Seitsemäs puiteohjelma

Edunsaaja on vuodesta 2004 lähtien osallistunut kuudennesta puiteohjelmasta rahoitettuun kuuteen hankkeeseen ja seitsemännestä puiteohjelmasta rahoitettuun kahdeksaan hankkeeseen. Vuodesta 2006 lähtien saadun yhteisön rahoituksen määrä on yhteensä noin miljoona euroa. Edunsaaja sovelsi henkilöstökulujen laskemisessa menetelmää, joka oli sekä kuudennen että seitsemännän puiteohjelman sääntöjen vastainen. Tämän vuoksi yhden tarkastetun hankkeen kohdalla kuluja oli ilmoitettu yli 17 prosenttia liian suurina (noin 7 800 euroa). Samaa menetelmää sovellettiin myös 13 muussa hankkeessa.

c) Seitsemäs puiteohjelma – yhteistyössä toteutettu hallinnointi

ESA toimittaa vuosittaiset rahoituskertomukset, joista käy ilmi, miten EU:lta saatuja varoja on käytetty (ks. kohta 8.8). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuoden 2008 kertomuksen, joka oli toimitettu komissiolle 19. maaliskuuta 2009 ja jossa menojen määräksi oli ilmoitettu 20,2 miljoonaa euroa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että rahoitettavaksi oli otettu kuluja, joita yhteisön ei kuulu rahoittaa, ja kuluja, joiden perustaksi ei ollut esitetty riittävää todentavaa aineistoa. Kulujen osuus oli lähes 10 prosenttia tarkastetusta otoksesta (noin 1,3 miljoonaa euroa). Lisäksi hankintasäännöissä ja -menettelyissä havaittiin vakavia puutteita ⁽¹⁰⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

Esimerkkejä tukeen oikeuttamattomista kuluista

a) Komissio jatkaa tapauksen tutkimista ja perii liikaa maksetut määrät takaisin.

Komission puolesta toteutetuissa jälkitarkastuksissa havaittiin eräitä puutteita kustannuseritelmissä. Niiden perusteella tehdyt välillisten kustannusten tukikelpoisuutta koskevat päätelmät poikkesivat kuitenkin tilintarkastustuomioistuinten huomautuksista.

Työtunnit oli todella kirjattu kahteen kertaan eri projekteihin, mutta tämän katsottiin johtuvan tuensaajan heikosta projektinhallinnasta eikä sitä pidetty tahallisenä.

b) Havaittu virhe liittyy seitsemännän puiteohjelman kustannusten tukikelpoisuutta koskevien sääntöjen virhetulkintaan sen suhteen, mikä on tehokasta työaikaa. Komissio toteuttaa tarvittavat korjaukset, ja havainto otetaan huomioon myös muissa tämän tuensaajan hallinnoimissa hankkeissa.

c) Tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksen kohteena ollut ESA:lle vuonna 2009 suoritettu maksu oli yhteisesti hallinnoitavaan GMES-ohjelmaan myönnetyn EU-rahoituksen ensimmäinen osuus. Komission ja ESA:n allekirjoittaman tehtävien siirtoa koskevan sopimuksen mukaisesti komission toteuttama vuotuinen varojensiirto ei riipu ESA:n esittämässä vuotuisessa rahoituskertomuksessa mainitusta määrästä. ESA:n vuotuisessa rahoituskertomuksessa olevat mahdolliset virheet eivät siten vaikuttaneet maksun laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen. Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon myös kustannukset, joita ei alun perin sisällytetty rahoituskertomukseen, ESA:n ilmoittamat kustannukset olivat 2 prosenttia liian suuret. Tilanne korjataan ennen ohjelman lopussa suoritettavaa loppumaksua.

⁽¹⁰⁾ Ks. yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston vuoden 2009 toimintakertomuksessa pääjohtajan lausumassa esittämä varaus, joka koskee ESA:n taloudellisen raportoinnin luotettavuutta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio on samaa mieltä siitä, että eräitä hankintamenettelyjä olisi edelleen yhdenmukaistettava EY:n sääntöjen kanssa, mutta katsoo, että tässä yhteydessä olisi otettava huomioon avaruusalan hankintatoimien erityisluonne. Komissio katsoo, että ESA:n hankintasääntöjen ja -menettelyjen avulla voidaan varmistaa, että avaruushankintojen kaltaisella erityisalalla saadaan rahalle paras vastine.

Järjestelmien vaikuttavuus

8.13 Komissio sovelsi koko menosyklin kattavia erilaisia valvontamenettelyitä, joilla se pyrki alentamaan virheellisten tai sääntöjenvastaisten maksujen riskiä. Tilintarkastustuomioistuini arvioi maksujen ennakkotarkastusmenettelyjen vaikuttavuutta, tarkastuslausuntoja koskevan järjestelmän luotettavuutta ja komission toimittamia korvattujen menojen jälkitarkastuksia.

8.14 Yhteenveto järjestelmätarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 8.2**.

Ennakkotarkastukset

8.15 Ennakkotarkastusten tarkoituksena on varmentaa maksujen hallinnon sääntöjenmukaisuus ja moitteettomuus. Ne kattavat sekä toimintaan että rahoitukseen liittyvät näkökohdat – etenkin tuotosten laadun, sopimusvaatimusten noudattamisen ja sen, että maksettava määrä lasketaan oikein.

8.16 Sekä kuudennen että seitsemännen puiteohjelman väli- ja loppumaksut perustuvat ainoastaan menoilmoituksiin, joten menoilmoituksissa ilmoitettujen menojen vakiomuotoisilla ennakkotarkastuksilla pystytään havaitsemaan ainoastaan kirjaa- mis- ja laskuvirheet. Ottaakseen huomioon tällaisten ennakkotarkastusten luontaisen rajallisuuden yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto on tehostanut ennakkotarkastusstrategiaansa muun muassa tekemällä yksityiskohtaisia asiakirjatarkastuksia⁽¹⁾ ja toimittamalla edunsaajien järjestelmiä koskevia ennakkotarkastuksia.

⁽¹⁾ Esimerkiksi pyytämällä todentavia asiakirjoja, kuten laskuja ennen maksujen suorittamista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.17 Kohdassa 8.9. mainitussa 80 maksusta koostuneen otoksen tarkastuksessa ei havaittu merkittäviä puutteita asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten toiminnassa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että yritystoiminnan (02) toimintalohkon osalta 48 testatusta maksusta 24:ään liittyi ennakkotarkastusta koskevia puutteita. Tutkimuksen toimeenpanoviraston⁽¹²⁾ osalta ennakkotarkastuksilla ei pystytty havaitsemaan viittä sääntöjenmukaisuuteen vaikuttavaa virhettä. ESan tapauksessa komissio ei ennen ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuisen seurannan (ks. kohta 8.8) rahoitusopin allekirjoittamista määritellyt selkeästi, mitkä ovat yhteisesti rahoitettujen toimien tukikelpoiset kustannukset, eikä arvioinut hankintamenettelyn puutteita. Komissio jätti myös laatimatta helmikuuhun 2010 asti ennakkotarkastuksia koskevat strategiat (ks. kohta 8.26).

8.18 Tilintarkastustuomioistuin valitsi lisäksi 30 ennakkomaksun otoksen arvioidakseen, millainen on ennakkotarkastusjärjestelmän rakenne ja miten vaikuttavasti se toimii kilpailukyvyyn ja innovoinnin toimeenpanovirastossa kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman hallinnoinnin osalta⁽¹³⁾. Merkittäviä puutteita ei havaittu. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että rahoituskäsikirjaa on päivitettävä ja että toimitetuista tarkastuksista osa oli dokumentoitu riittämättömästi.

KOMISSIION VASTAUKSET

8.17 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuin arvioon, jonka mukaan yritystoiminnan toimintalohkolla (02) toteutetut ennakkotarkastukset eivät tuoneet esiin mitään merkittäviä puutteita.

Komissio pitää yritystoiminnan toimintalohkolla toteutettavia ennakkotarkastuksia oikeasuhteisina ja tehokkaina. Vähäiset poikkeavuudet eivät vaikuta ennakkotarkastusten tehokkuuteen eikä niiden korjaaminen olisi kustannustehokasta.

Tutkimuksen toimeenpanoviraston yhteydessä mainituista viidestä tapauksesta kolme liittyy samaan, tilintarkastustuomioistuin virheeksi katsomaan toimihenkilön valtuuttamiseen maksattamisketjussa. Komissio ei ole tilintarkastustuomioistuin kanssa samaa mieltä siitä, että valtuuttavan esimiehen hyväksymä henkilöstön valtuutus varainhoitoprosessissa toimimista varten sisältäisi laillisuuteen tai sääntöjenmukaisuuteen liittyviä virheitä, koska säännöissä ei edellytetä henkilöstön nimittämistä virallisesti eri tehtäviin.

Se, että yhteisrahoitettujen toimintojen tukikelpoisia kustannuksia ei ole määritetty aivan yksityiskohtaisesti, liittyy yleensä yhteistyössä toteutettujen toimien ja erityisesti GMES-ohjelman luonteeseen. Ohjelma käsittää teknisesti monimutkaisia avaruushankkeita, joihin sisältyy mm. Sentinel-satelliittien kehittäminen. Tämän vuoksi kehittämis- ja hankintamenettelyissä on vaikea erottaa toisistaan eri lähteistä rahoitettuja osatekijöitä.

Komissio pitää ennen yhteistyösopimuksen tekemistä suoritettua toimintavaatimusten ennakoarviointia riittävänä.

GMES-ohjelman rahoitukseen liittyvää seuranta- ja valvontakehystä ryhdyttiin valmistelemaan jo vuonna 2008, mutta sitä oli mukautettava ja täydennettävä hankkeen täytäntöönpanon myötä saatujen kokemusten perusteella. Komissio on vahvistanut ja toteuttanut ohjelman seuranta- ja valvontatoimet vuodesta 2010 alkaen.

8.18 Kilpailukyvyyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto (EACI) myöntää, että sisäisiä menettelyjä koskevan ohjekirjan (Manual of Procedures) kaikki osat eivät ole kaikkien ohjelmien osalta ajan tasalla. Vuonna 2010 onkin tarkoitus tarkistaa ja päivittää ohjekirjan eri lukuja.

⁽¹²⁾ Tutkimuksen toimeenpanovirasto perustettiin vuonna 2008 hallinnoimaan seitsemännen puiteohjelman eräitä ohjelmaloikoja; virastosta tuli itsenäinen kesäkuussa 2009.

⁽¹³⁾ Erityisesti Yritys-Eurooppa-verkosto (Enterprise Europe Network, EEN) ja teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan tietoisuuden lisäämistä ja niiden soveltamista koskevat hankkeet.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Varmentaminen (tarkastuslausunnot)

8.19 EU:n varainhoitoasetuksen mukaan⁽¹⁴⁾ tarkastuslausunnon on oltava hyväksytyn tilintarkastajan antama, kun menoilmoitus ylittää tietyn kynnyksarvon. Lausunnossa on vahvistettava ilmoitettujen kulujen oikeellisuus, tosiasiallisuus ja tuki-kelpoisuus. Tarkastuslausunnot ovat komissiolle yritystoimin-nan toimintalohkon (02) alalla – ja etenkin kuudennessa ja seitsemännessä puiteohjelmasta – rahoitettujen hankkeiden kes-keinen valvontaväline.

8.20 Tilintarkastustuomioistuin vertasi omia tarkastustulok-siaan tarkastuslausuntoihin, jotka oli annettu edunsaajan tasolla tarkastettujen maksujen osalta. Tilintarkastustuomioistuin ha-vaitti virheitä kaikissa tapauksissa, joista hyväksytty tarkastaja oli antanut huomauksia sisältämättömän lausuman. Vaikka kahdessa tapauksessa virheillä ei ollut merkittävää taloudellista vaikutusta⁽¹⁵⁾, neljän muun tapauksen kohdalla vaikutus oli merkittävä tai virheet liittyivät kustannustenjakomenetelmiin, jotka olivat sääntöjenvastaiset. Nämä havainnot vahvistavat aiempien vuosien ja tämän kertomuksen viidennen luvun tu-loksia ja osoittavat, että valvontamenettelyllä kyetään havaitse-maan ilmoitettujen kulujen virheet ainoastaan osittain vaikut-tavasti.

8.21 Kuudennen puiteohjelman yhteydessä jokaisen edun-saajan oli periaatteessa toimitettava hankekuluista vähintään yksi tarkastuslausunto. Seitsemännen puiteohjelman kohdalla edunsaajien on toimitettava tarkastuslausunto ainoastaan sil-loin, kun EU-rahoituksen määrä on yhteensä vähintään 375 000 euroa. Lisäksi komissio on ottanut käyttöön järjes-telmän, jossa edunsaajien kustannuslaskennan menettelyta-voista annetaan lausunto ennalta. Kustannuslaskennan menet-telytavoistaan lausunnon saaneiden edunsaajien määrä on kui-tenkin vähäinen. Sen lisäksi, että vaadittujen tarkastuslausunto-jen määrä on vähentynyt huomattavasti, myös tämä seikka lis-ää virheriskiä (ks. myös kohdat 5.28–5.31).

KOMISSION VASTAUKSET

8.20 Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolestunut kuudennen puiteohjelman tarkastuslausuntojen oikeellisuudesta, sillä ne eivät ole täysin antaneet niiltä odotettua lisävarmuutta. Komissio katsoo kuitenkin, että ne ovat merkittävästi edistäneet virheiden en-naltaehkäisyä, ja kuudennen puiteohjelman tarkastuksissa virhetaso onkin huomattavasti alempi kuin viidennen puiteohjelman tarkastuk-sissa.

Komissio on toteuttanut korjaavia toimenpiteitä seitsemännen pui-teohjelman tarkastuslausuntojen laadun parantamiseksi.

Seitsemänteen puiteohjelmaan liittyvien tarkastuslausuntojen antami-nen perustuu ”sovittuihin menettelyihin”, joissa lausunnon antavan tilintarkastajan on noudatettava ennalta määrättyjä menettelyjä ja raportoitava havainnoistaan niiden pohjalta. Näin pyritään vähentä-mään tukikelpoisuussääntöjen tulkintavirheitä, joita kuudennen pui-teohjelman tilintarkastajat tekivät. Komissio arvioi myös jatkossa tar-kastuslausuntojen luotettavuutta omien tilintarkastustensa yhteydessä.

8.21 Tarkastuslausuntojen esittämistiheyttä on seitsemännen pui-teohjelman yhteydessä harvennettu osanottajien hallinnollisen rasituk-sen keventämiseksi.

Tilintarkastuslausunto vaaditaan kuitenkin edelleen niiltä tuensaajilta, jotka ovat saaneet kustannuslaskennan menettelytavoistaan ennakkolausunnon, joka poistaa tuensaajilta ainoastaan velvollisuuden toimit-taa väliaikainen tilintarkastuslausunto. Tilintarkastuslausunto on toi-mitettava viimeiseltä raportointikaudelta, jos haetun EU-rahoituksen yhteenlaskettu määrä on yli 375 000 euroa. Kuudennen puiteohjel-man tarkastuksia koskeva intensiivinen kampanja on antanut tuen-saajille paljon hyödyllistä tietoa, ja komissio odottaa, että ne voivat tämän ansiosta soveltaa hankehallinnossaan entistä parempia kus-tannuslaskennan menettelyjä.

Tällä hetkellä ei voida katsoa, että virheiden kokonaismäärä lisään-tyisi, sillä muut toimenpiteet saattavat lieventää havaittuja riskejä.

⁽¹⁴⁾ Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2342/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talous-arvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä, sel-laisena kuin se on muutettuna (EYVL L 357, 31.12.2002, s. 1), 180 artikla.

⁽¹⁵⁾ Esimerkiksi kuluja oli luokiteltu väärin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Jälkitarkastukset

8.22 Pääasiassa siitä syystä, että talous- ja rahoitusasioiden (01) sekä yritystoiminnan (02) toimintaloikoilla on paljon maksuja ja niiden alaan kuuluvien ohjelmien säännöt ovat monimutkaisia, kyseisten toimintaloikojen täytäntöönpanosta vastaavat pääosastot ovat ryhtyneet toimittamaan erillisiä jälkitarkastuksia.

8.23 Talous- ja rahoitusasioiden (01) toimintalohkon osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vuoden 2009 jälkitarkastuksia käsittelevä työohjelma vahvistettiin vasta joulukuussa 2009. Kyseisenä vuonna julkaistiin kolme jälkitarkastuksia koskevaa raporttia. Näistä kaksi käsitteli tarkastuksia, jotka oli aloitettu vuonna 2006, mutta saatu päätökseen vasta vuonna 2009.

8.24 Yritystoiminnan (02) toimintalohkon tutkimusmenojen sisäisen valvonnan järjestelmä perustuu pääosin jälkitarkastusjärjestelmään (edunsaajia koskeviin tilintarkastuksiin korvausten maksamisen jälkeen). Tarkastusten toimittamisesta huolehtivat joko komission tarkastajat suoraan tai ulkoiset tilintarkastusyritykset komission valvonnassa. Kuudetta ja seitsemättä puiteohjelmaa varten on laadittu erityinen tarkastusstrategia, jolla pyritään:

- a) arvioimaan tilitapahtumien sääntöjenmukaisuus ja edesauttamaan vuotuisen tarkastuslausuman antamista (ks. kohdat 8.28 ja 8.29) sekä
- b) luomaan perusta korjaaville ja takaisinperintämekanismeille.

8.25 Yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston luoma jälkitarkastusjärjestelmä arvioitiin vaikuttavaksi, vaikka ulkopuolisille tilintarkastusyrityksille ulkoistettujen jälkitarkastusten osalta olisi vielä suotavaa tehdä parannuksia. Tutkimuksen toimeenpanovirastolle ja kilpailukyvyyn ja innovoinnin toimeenpanovirastolle siirretty yritystoiminnan toimintalohkoa koskeva osa-alue ei sisällynyt toimeenpanovirastojen työohjelmiin eikä jälkitarkastuksia ollut toimitettu.

8.23 On totta, että vuoden 2009 työohjelman vahvistaminen viivästyi. Sisäisen valvonnan asiantuntijaryhmä (ICMG) kuitenkin laati ja hyväksyi ohjelman suurelta osin jo helmikuussa 2009, ja sen täytäntöönpano alkoi välittömästi. ICMG hyväksyi seuraavan vuoden työohjelman tammikuussa 2010, ja se vahvistettiin maaliskuussa 2010.

Aiempina vuosina valtaosa jälkitarkastukseen varatuista resursseista käytettiin yhteen erittäin laajaan tarkastukseen, minkä vuoksi muiden tarkastusten loppuun saattaminen viivästyi.

8.25 Tilintarkastustuomioistumin arvio koskee yksinomaan vuotta 2009.

EACI:n tapauksessa yritystoiminnan toimintalohkoon (02) liittyvien, vuoden 2009 menoilmoituksiin perustuvien ensimmäisten välimaksujen määrä ja esittämisajankohta eivät edellyttäneet jälkitarkastusten aloittamista vielä vuoden 2009 aikana.

Tutkimuksen toimeenpanovirasto REA toteuttaa seitsemännen puiteohjelman yhteistä monivuotista tarkastusstrategiaa. Kuten REAn vuotuisessa toimintakertomuksessa todettiin, vuonna 2009 suoritettiin niin vähän strategian piiriin kuuluvia maksuja, että niiden perusteella ei kannattanut valita hankkeita vuonna 2009 suoritettavia jälkitarkastuksia varten. Vuoden 2009 maksut otetaan kuitenkin huomioon vuoden 2010 jälkitarkastuskohteita valittaessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.26 Ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuisen seurannan (GMES) rahoitusta koskeva sopimus (ks. kohta 8.8) allekirjoitettiin helmikuussa 2008, mutta siihen liittyvät seurantastrategian ja valvonnan puitteet saatiin valmiiksi vasta helmikuussa 2010. Rahoitus sopimuksen 6 artiklassa määrätään, että komissio voi tehdä yhteisön varojen käyttöön liittyviä asiakirjatarkastuksia ja paikalla toimitettavia tarkastuksia sekä toimittaa täysimittaisen tarkastuksen. Vuoden 2009 loppuun mennessä komissio ei ollut toimittanut yhtäkään tällaista tarkastusta eikä pyytänyt ESA:n vuosittaisen rahoituskertomuksen perusteeksi ainoatakaan todentavaa asiakirjaa.

8.27 Tilintarkastustuomioistuin totesi lisäksi, että seitsemättä puiteohjelmaa koskevaa tarkastuskäsikirjaa ei ollut saatavilla vuoden 2009 lopussa, vaikka seitsemännen puiteohjelman jälkitarkastusstrategia kaudelle 2009–2016 oli saatu valmiiksi syyskuussa 2009.

Komission johdon antamien tietojen luotettavuus

8.28 Tilintarkastustuomioistuin arvioi talous- ja rahoitusasioita käsittelevän luvun kattamista toimintaloikoista vastaavan viiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset ja niihin liittyvät pääjohtajien lausumat. Samalla arvioitiin yritystoiminnan (02) toimintalohkon toteuttamisesta osittain vastaavan kahden toimeenpanoviraston⁽¹⁶⁾ vuotuisen toimintakertomusten asiankuuluvat osat.

8.29 Yhteenveto näistä komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista on esitetty **liitteessä 8.3**.

Päätelmät ja suositukset

8.30 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että talous- ja rahoitusasioiden maksujen virhetaso ei ollut olennainen 31. joulukuuta 2009 päättyneenä varainhoitovuonna. Tilintarkastustuomioistuin tuo kuitenkin esiin tutkimuksen puiteohjelman menoissa havaittujen virheiden tyyppin ja laajuuden, vaikka kyseiset virheet eivät vaikuta olennaisella tavalla koko toimintalohkokryhman maksujen sääntöjen mukaisuuteen.

KOMISSION VASTAUKSET

8.26 Komission ja ESA:n allekirjoittaman tehtävien siirtoa koskevan sopimuksen mukaisesti komission toteuttama vuotuinen varojensiirto ei riipu ESA:n esittämässä vuotuisessa rahoituskertomuksessa mainitusta määrästä. Komissio oli suunnitellut paikalla tehtäviä tarkastuksia jo vuonna 2009, ja ne toteutettiin vuonna 2010.

GMES-ohjelman rahoitukseen liittyvää seuranta- ja valvontakehystä ryhdyttiin valmistelevaan jo vuonna 2008, mutta sitä oli mukautettava ja täydennettävä hankkeen täytäntöönpanon myötä saatujen kokemusten perusteella. Komissio on hiljattain vahvistanut ja toteuttanut ohjelman seuranta- ja valvontatoimet.

8.27 Tutkimusalan pääosastojen sisäisen tarkastuksen yksiköillä on käytössään seitsemännen puiteohjelman tarkastuksissa tarvittavat välineet. Vakiomalleja on mukautettu seitsemännen puiteohjelman tarpeisiin ja vastaavia päivityksiä on suunnitteilla myös seitsemännen puiteohjelman tarkastuskäsikirjaan. On kuitenkin syytä muistaa, että tarkastajan tärkeimmät viitenormit ovat tarkastuksen kohteena olevissa tukisopimuksissa vahvistetut säännöt eli seitsemännen puiteohjelman osallistumista koskevat säännöt, tukisopimusten määräykset ja muut asiaankuuluvat ohjeet.

8.29 Komissio panee tyytyväisenä merkille, että tilintarkastustuomioistuin suhtautuu arviossaan myönteisesti kaikkiin tässä luvussa käsiteltyihin vuotuisiin toimintakertomuksiin.

Vaikka kilpailun pääosasto ei toteuttanut muodollista vaikutusten arviointia, kyseiseen takaisinperintään liittyvät riskit on arvioitu perusteellisesti johdon tasolla menettelyjen kaikissa vaiheissa. Lisäksi johto on seurannut tapauksen kehittymistä tiiviisti yhteistyössä budjettipääosaston ja komission oikeudellisen yksikön kanssa selvittääkseen, miten varat saadaan perittyä takaisin.

⁽¹⁶⁾ Tutkimuksen toimeenpanovirasto ja kilpailukyvyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.31 Tilintarkastustuomioistuin tutki kolme talous- ja rahoitusasioiden toimintaloikeryhmän valvontajärjestelmää. Kahden valvontajärjestelmän (talous- ja rahoitusasioita sekä kilpailua koskeva järjestelmä; sisämarkkinoita sekä kauppaa koskeva järjestelmä) arvioitiin varmistavan vaikuttavasti maksujen sääntöjenmukaisuuden. Yritystoiminnan toimintaloikon valvontajärjestelmän arvioitiin varmistavan ainoastaan osittain vaikuttavasti maksujen sääntöjenmukaisuuden.

8.32 Komissio on ryhtynyt toimiin tukikelpoisuussääntöjen soveltamisen yksinkertaistamiseksi ja edunsaajien tietoisuuden lisäämiseksi. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komission pitäisi

a) rohkaista edunsaajia toimittamaan kustannuslaskennan menettelytapansa etukäteen hankittavaa varmennusta varten

b) lisätä lausunnon antavien tarkastajien tietoisuutta menojen tukikelpoisuudesta, jotta heidän lausuntojensa luotettavuus paranisi.

8.33 Komission olisi parannettava lisää hankintamenettelyitä ja väli- ja loppumaksuja koskevien ennakkotarkastustensa laatua ja varmistettava, että jälkitarkastukseen liittyvät tehtävät on sisällytetty työohjelmiin. Yhteistyössä ESA:n kanssa tapahtuvan hallinnoinnin osalta komission olisi seurattava tarkasti, että ESA:n valvontajärjestelmät toimivat vaikuttavasti. Lisäksi komission olisi seurattava, että ESA:n vuosittainen rahoituskertomus on luotettava. Kyseisessä kertomuksessa käsitellään ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuisia seuranta- ja sopimuksen (jossa talousarvion toteuttaminen siirrettiin ESA:n tehtäväksi) mukaisesti rahoitettujen toimien toteuttamista.

8.34 Yhteenveto aiempien huomautusten seurannasta esitetään **liitteessä 8.4**.

KOMISSION VASTAUKSET

8.31 Katso kohta 8.17.

Komissio pitää yritystoiminnan toimintaloikella toteutettavia ennakkotarkastuksia oikeasuhteisina ja tehokkaina.

8.32

a) Komissio toteutti hiljattain toimenpiteitä saadakseen yhä useammat tuensaajat pyytämään kustannuslaskennan menettelyjä koskevan ennakkolausunnon. Komissio on tuonut esiin näkemyksensä tästä kysymyksestä 24. huhtikuuta 2010 antamassaan puiteohjelmien yksinkertaistamista koskevassa tiedonannossa ja 28. toukokuuta 2010 hyväksytyssä, kolmen vuoden välein esitettävässä ehdotuksessa varainhoitoasetuksen ja sen täytäntöönpanosääntöjen tarkistamisesta. Todellinen yksinkertaistaminen voidaan toteuttaa hyväksymällä menettelyt, joita sovelletaan normaalin kirjanpitoalan mukaisesti, kunhan ne perustuvat kirjanpitoon merkittyihin todellisiin henkilöstökuluihin.

b) Komissio noudattaa periaatetta, jonka mukaan se antaa tuensaajille ja tarkastuslausunnon antaville tilintarkastajille aktiivisesti palautetta jälkitarkastuksissa tehdyistä havainnoista, jotta voidaan – tarvittaessa – varmistaa, että toimintaa kehitetään tarkastuslausunnon antavien tilintarkastajien tasolla. Tukikelpoisuussääntöjen monimutkaisuus vaikuttaa niiden lukuisten ulkopuolisten tilintarkastajien työhön, joille tuensaajat ovat antaneet valtuutuksen antaa tarkastuslausuntoja. Seitsemännen puiteohjelman yhteydessä ”sovittujen menettelyjen” noudattamisen odotetaan merkittävästi vähentävän tällaisista tulkintaongelmista johtuvia virheitä.

8.33 Komissio tarkistaa, mitä muita toimenpiteitä voidaan toteuttaa virheiden vähentämiseksi kustannustehokkuus huomioon ottaen.

ESA:n kanssa yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin osalta komissio on pannut täytäntöön seuranta- ja valvontatoimet vuonna 2010.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

ULKOSUHTEISIIN LIITTYVIEN HANKKEIDEN TAKUURAHASTOA KOSKEVAN TARKASTUKSEN TULOKSET

8.35 Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto⁽¹⁷⁾ (jäljempänä 'takuurahasto') takaa kolmansille maille myönnettäviä lainoja. Tarkoituksena on huolehtia lainansaajan laiminlyömistä lainan takaisinmaksusta yhteisön lainanantajalle⁽¹⁸⁾ ja välttää takaisinmaksu suoraan yhteisön talousarviosta. Talous- ja raha-asioiden pääosasto hallinnoi rahastoa ja Euroopan investointipankki (EIP) vastaa sen käteisvarojen hoidosta.

8.36 Takuurahaston kokonaisvarat olivat 31. joulukuuta 2009 yhteensä 1 240 miljoonaa euroa, kun ne 31. joulukuuta 2008 olivat 1 091 miljoonaa euroa. Vuoden 2009 kuluessa takuurahastolta ei vaadittu takuita maksettavaksi.

8.37 EIP ja komissio soveltavat takuurahaston vuosituloksen toteamisessa vertailuindeksiä. Takuurahaston arvopaperisijoitusten tuotto vuonna 2009 oli 4,6 prosenttia kun vertailutuotto oli 3,78 prosenttia.

8.38 EIP hoitaa Euroopan yhteisöjen puolesta takuurahaston arvopaperisijoituksia⁽¹⁹⁾, kun taas purettavan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön arvopaperisijoitusten hoito on annettu tähän tehtävään erikoistuneelle talous- ja raha-asioiden pääosaston yksikölle. Kummankin arvopaperiportfolion investointitavoitteet ovat melko samankaltaisia esimerkiksi riskinottohalun, investointien lajin ja laadun sekä investointirajoitusten osalta. Ei ole arvioitu, millaisia taloudellisia hyötyjä tulisi siitä, jos talous- ja raha-asioiden pääosaston yksikkö hallinnoisi kumpaakin rahastoa.

8.39 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että takuurahastoa hallinnoitiin yleisesti ottaen hyväksyttävällä tavalla vuonna 2009 ja että on ryhdytty asianmukaisiin toimiin, joilla seurataan rahoituskriisin vaikutusta takuurahaston arvopaperisijoituksiin.

KOMISSION VASTAUKSET

8.38 Sekä EIP että komissio pystyvät hallinnoimaan takuurahaston varoja samalla tavoin ja samanlaisin taloudellisin tuloksin. Sen vuoksi ei olekaan mitään suorituskykyyn perustuvaa syytä esittää muutosta 25 päivänä toukokuuta 2009 annetun neuvoston asetuksen (EY, EURATOM) N:o 480/2009 (kodifioitu toisinto) 7 artiklaan, jolla ulkosuhteisiin liittyviä hankkeita koskevan takuurahaston hallinnointi annetaan EIP:n tehtäväksi.

Komissio katsoo, että jos varojen hallinnoinnista vastaa kaksi eri toimielintä, voidaan saavuttaa operatiivisia ja taloudellisen riskin hajauttamiseen liittyviä etuja. Itse asiassa useimpien jäsenvaltioiden valtiovarainministeriöt ja kansalliset keskuspankit noudattavat juuri tällaista käytäntöä, sillä ne ovat osittain ulkoistaneet varojensa hallinnoinnin kolmansille osapuolille.

⁽¹⁷⁾ Neuvoston asetukset (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).

⁽¹⁸⁾ Pääasiassa EIP, mutta kyseeseen voivat tulla myös Euratomin yhteisön ulkopuolisiin hankkeisiin myöntämät lainat sekä yhteisön makrotaloudelliseen apuun perustuva lainananto kolmansille maille.

⁽¹⁹⁾ Asetuksen (EY, Euratom) N:o 2728/94 6 artikla; EIP saa vuotuisen hallinnointipalkkion suorittamistaan palveluista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

PURETTAVAA EUROOPAN HIILI- JA TERÄSYHTEISÖÄ KOSKEVAN TARKASTUKSEN TULOKSET

8.40 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perustamissopimuksen voimassaolon päätyttyä 23. heinäkuuta 2002 EHTYn varat ja vastuut siirrettiin Euroopan yhteisölle ⁽²⁰⁾. Niiden nettomäärä, eli purettavan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön nettovarallisuus, kohdennetaan hiili- ja terästeollisuuteen liittyvien alojen tutkimukseen.

8.41 Purettavan EHTYn kokonaisvarat olivat 31. joulukuuta 2009 yhteensä 2 011 miljoonaa euroa, kun ne 31. joulukuuta 2008 olivat 2 045 miljoonaa euroa. Nettovoittoa vuonna 2009 oli 13,9 miljoonaa euroa, kun vuonna 2008 nettotappio oli 14,8 miljoonaa euroa.

8.42 Purettavan EHTYn investointien nettotulot olivat 68 miljoonaa euroa vuonna 2009 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 2009 kertynyt 238 miljoonaa euroa ⁽²¹⁾.

8.43 Purettavan EHTYn arvopaperisalkku tuotti 5,85 prosenttia vuonna 2009, kun vertailukohtana käytetty viitearvo oli 4,41 prosenttia.

8.44 Purettavan EHTYn rahoitustoimien päätökseenvieminen etenee asianomaisten säännösten ja määräysten – muun muassa monivuotisten taloudellisten suuntaviivojen – mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että on ryhdytty asianmukaisiin toimiin, joilla seurataan rahoituskriisin vaikutusta purettavan EHTYn varoihin.

8.42 Käyttämättä oleva 238 miljoonan euron talousarvio muodostuu seuraavista eristä:

— vuoden 2010 maksuosuus, ei vielä sidottu (54 milj. euroa),

— vuoden 2011 maksuosuus (61 milj. euroa),

— vuodesta 2003 alkaen allekirjoitettuihin sopimuksiin liittyvät maksattamattomat määrät (123 milj. euroa), joiden suhteen tilinpäätös ei ole vielä valmis kaikkien hankkeen osanottajien osalta. Sitoumukset voidaan purkaa kaksi kuukautta sen jälkeen kun sopimuksen viimeinen tilinpäätös on tehty. Hiili- ja terästutkimusrahaston (RFCS) sopimusten keskimääräinen voimassaoloaika on kolme vuotta, ja useimmat maksattamattomat määrät liittyvät sopimuksiin, jotka eivät ole vielä päättyneet tai joiden teknistä loppuraporttia ei ole vielä hyväksytty (tämä on edellytys loppumaksun suorittamiselle ja tilinpäätöksen tekemiselle).

Tämän vuoksi on luonnollista, että 31. joulukuuta 2009 varoja oli edelleen käyttämättä 238 miljoonaa euroa.

⁽²⁰⁾ Pöytäkirja EHTYn perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen taloudellisista seurauksista ja hiili- ja terästutkimusrahastosta (EYVL C 80, 10.3.2001, s. 67).

⁽²¹⁾ Mukaan lukien määrärahat vuodelle 2011 (61 miljoonaa euroa) ja vuodelle 2010 (54 miljoonaa euroa).

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TALOUS- JA RAHOITUSASIAT

	2009										2008	2007		
	Yritystoiminnan toimintalohko (02)		Talous- ja rahoitusasioiden toimintalohko (01)		Kilpailun toimintalohko (03)		Sisämarkkinoiden toimintalohko (12)		Kaupan toimintalohko (20)				Yhteensä	
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE														
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	48		27		1		0		4		80	80	55	
ennakkomaksuja	28		0		0		0		1		29	35	15	
väli-/loppumaksuja	20		27		1		0		3		51	45	40	
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET														
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)														
Tapahtumissa ei esiintynyt virheitä	54 %	{28}	100 %	{27}	100 %	{1}	e. t.	e. t.	75 %	{3}	74 %	{59}	86 %	93 %
Tapahtumissa esiintyi virheitä	46 %	{20}	0 %	{0}	0 %	{0}	e. t.	e. t.	25 %	{1}	26 %	{21}	14 %	7 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS														
Todennäköisin virhetaso:														
< 2 %	X											X		
2 % – 5 %											X			
> 5 %														

LIITE 8.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – TALOUS- JA RAHOITUSASIAT

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Ennakkotarkastukset	Tarkastuslausunnot	Tilien jälkitarkastukset	Yleisarvio
Talous- ja rahoitusasioiden toimintalohko (01)		e. t.		
Yritystoiminnan toimintalohko (02)			(¹)	
Kilpailun toimintalohko (03) Sisämarkkinoiden toimintalohko (12) Kaupan toimintalohko (20)		e. t.	e. t.	

(¹) Vaikuttava yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston osalta, ei vaikuttava Euroopan avaruusjärjestön ja tutkimuksen toimeenpanoviraston osalta.

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2009	2008	2007

Värikoodien merkitys

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

KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET – TALOUS- JA RAHOITUSASIAT

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuinten huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta
Kilpailu	Ei varauksia	e. t.	Kilpailun pääosasto antoi vuonna 2009 perintämääräyksen, joka oli arvoltaan yli 70 % sen toimintatalousarviosta. Vuoden 2009 lopussa perintämääräystä vastaavaa määrää ei ollut vielä suoritettu, vaikka se oli erääntynyt maksettavaksi lokakuussa 2009. Siitä huolimatta, että kyseinen erä on merkittävästi 2 prosentin olennaisuusrajan yläpuolella ja että tähän takaisinperintään saattaa liittyä komission maineeseen kohdistuva riski, kilpailun pääosasto ei arvioinut vaikutuksia määritelläkseen olisiko syytä esittää varaus.	A
Talous ja rahoitus	Ei varauksia	e. t.	Rahoitusohjelman ”täydentävyyttä koskevien vaatimusten” täytäntöönpanon ongelmia koskeva aiempi varaus poistettiin. Tilintarkastustuomioistuin tutki toimintasuunnitelman toteuttamista ja sai varmuuden siitä, että parannettujen valvontajärjestelmien vaikuttavuutta koskevat lopputarkastukset oli toimitettu.	A
Yritys- ja teollisuus-toiminta	Varauksia esitetty	1. Varaus tutkimuksen kuudennen puiteohjelman menoilmoitusten oikeellisuutta koskevasta jäänösvirhetasosta. 2. Varaus ESan taloudellisen raportoinnin luotettavuudesta ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuiseen seurantaan (GMES) liittyvän avaruuskomponentin yhteistyössä tapahtuvan täytäntöönpanon osalta.	Yritys- ja teollisuus-toiminnan pääosaston arvion mukaan tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman menoilmoituksiin liittyvä riskin kohteena oleva määrä ei ole olennainen vuonna 2009 ja tästä syystä varaus ei esitetty. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin todennut, että tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman menoilmoituksissa on olennaisen virhetason mahdollisuus vuodesta 2010 alkaen.	
Sisämarkkinat	Ei varauksia	e. t.	—	
Kauppa	Ei varauksia	e. t.	—	

(*) Pääjohtaja ilmoittaa lausumassaan saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla saadaan tarvittavat takeet toimien sääntöjenmukaisuudesta.

A: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta

B: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat osittain oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta

C: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus eivät anna oikeaa ja riittävää arviota varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – TALOUS- JA RAHOITUSASIAT

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Komission vastaus
1. Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja sääntöjenmukaisuus			
Varainhoitovuonna 2007 tilintarkastustuomioistuin havaitsi laillisuuteen ja/tai sääntöjenmukaisuuteen liittyviä virheitä kolmessa maksussa, jotka oli rahoitettu joko viidennessä tai kuudennesta tutkimuksen puiteohjelmasta. Havaitut virheet aiheutuivat lähinnä seuraavista syistä: todentava aineisto puuttui tai se ei riittänyt ilmoitettujen kulujen perusteeksi; käytettiin talousarviossa esitettyjä lukuja, vaikka sopimusten mukaan on käytettävä todellisia kuluja; ilmoitettiin erilaisia tukeen oikeuttamattomia kuluja. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 10.16 ja 10.17)	Komissio on tehnyt rahoitusoikaisuja otoksessa havaittujen virheiden osalta joko antamalla perintämääräyksiä tai mukauttamalla edunsaajille myöhemmin suoritettavia maksuja.	Komissio on ottanut huomioon tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet ja toteuttanut asiaankuuluvia korjaavia toimenpiteitä.	Komissio jatkaa niiden havaittujen virheiden korjaamista, joista se on samaa mieltä.
2. Hankkeiden menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot			
EU:n varainhoitoa koskevissa säännöissä vaaditaan, että menoilmoituksiin, joiden arvo ylittää tietyn kynnysarvon, täytyy liittää tarkastuslausunto. Kaikissa kolmessa hankkeessa asianomainen tarkastaja oli antanut huomautuksia sisältämättömän lausunnon, kun taas tilintarkastustuomioistuin havaitsi vakavia kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 10.27–10.30)	Seitsemättä tutkimuksen puiteohjelmaa varten komissio aikoi parantaa tarkastuslausuntojen luotettavuutta entisestään käyttämällä ”sovittuja menettelyjä”, laatimalla lausunnon antavien tarkastajien työstä yksityiskohtaisen kuvauksen ja kehittämällä varmentamaan etukäteen kustannuslaskennan menettelytavat.	Kyseiset toimenpiteet eivät todennäköisesti vaikuta myönteisesti virheitä sisältävien menoilmoitusten määrään lyhyellä aikavälillä, sillä yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto ei ole vielä vuoden 2009 loppuun mennessä suorittanut maksua, jonka liitteenä olisi ollut kyseinen lausunto; lisäksi komissio on hyväksynyt ainoastaan 11 edunsaajan kustannuslaskennan menettelytavat.	Seitsemännessä puiteohjelmassa on asetettu 357 000 euron kynnysarvo (EU:n yhteenlaskettu rahoitusosuus hanketta ja osanottajaa kohti), jonka ylityessä tuensaajan on esitettävä tarkastuslausunto. Useimmat seitsemän puiteohjelman hankkeet ovat vasta ensimmäisellä raportointikaudellaan, minkä vuoksi vuoden 2009 lopussa ei vielä esitetty kovin monia tarkastuslausuntoja. Kustannuslaskennan menettelyjä koskevan ennakkolausunnon osalta voidaan todeta, että komissio oli hyväksynyt toukokuun 2010 loppuun mennessä 25:tä tuensaajaa koskevat ennakkolausunnot.

9. LUKU

Hallintomenot ja muut menot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	9.1–9.8
Toimintalohkon erityispiirteet	9.3–9.5
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	9.6–9.8
Toimien sääntöjenmukaisuus	9.9
Valvontajärjestelmät ja varainhoitoasetus	9.10
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	9.11
Tiettyjä toimielimiä koskevat huomautukset	9.12–9.27
Parlamentti	9.13–9.16
Neuvosto	9.17
Komissio	9.18–9.20
Tuomioistuin	9.21
Tilintarkastustuomioistuin	9.22
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	9.23
Alueiden komitea	9.24
Euroopan oikeusasiamies	9.25
Euroopan tietosuojavaltuutettu	9.26–9.27
Päätelmät ja suositukset	9.28–9.31
Euroopan unionin virastot ja toimeenpanovirastot	9.32–9.34
Eurooppa-koulut	9.35–9.37

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

9.1 Tässä luvussa esitetään Euroopan unionin toimielinten ja muiden elinten hallintomenoja koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Keskeiset tiedot toimielimistä ja unionin muista elimistä sekä vuoden 2009 menoista esitetään **taulukossa 9.1**.

Taulukko 9.1 – Toimielinten hallintomenot – Keskeiset tiedot

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut vuonna 2009	Hallinnointitapa
Pääloukat I, II ja IV–IX. Pääloukassa III kaikkien osastojen luku 1 sekä osastot 14, 24–27 ja 29.	Hallintomenot ja muut menot	Euroopan parlamentti	1 466	Suora keskitetty
		Neuvosto	659	Suora keskitetty
		Komissio	6 358	Suora keskitetty
		Tuomioistuin	307	Suora keskitetty
		Tilintarkastustuomioistuin	123	Suora keskitetty
		Talous- ja sosiaalikomitea	117	Suora keskitetty
		Alueiden komitea	86	Suora keskitetty
		Euroopan oikeusasiamies	8	Suora keskitetty
		Euroopan tietosuojavaltuutettu	5	Suora keskitetty
		Hallintomenot yhteensä		9 129
Toimintamenot yhteensä				
Varainhoitovuoden maksut yhteensä		9 129		
Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä		9 224		

Lähde: Alustava tilinpäätös varainhoitovuodelta 2009.

9.2 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten tulokset myös Euroopan unionin virastojen ja muiden hajautettujen elinten sekä Eurooppa-koulujen osalta.

Toimintalohkon erityispiirteet

9.3 Hallintomenot liittyvät pääasiassa henkilöstöresursseihin (palkat, korvaukset ja eläkkeet) sekä kiinteistöihin, laitteisiin, energiaan, viestintään ja tietotekniikkaan.

9.4 Tässä luvussa käsitellään myös menoja, joita yleisessä talousarviossa pidetään toimintamenoina siitä huolimatta, että ne on useimmiten tarkoitettu komission hallinnon tarpeisiin pikemmin kuin politiikkojen täytäntöönpanoon. Tällaisiin menoihin kuuluvat seuraavat yleisen talousarvion osastot: 14 – Verotus ja tulliliitto, 24 – Petostentorjunta, 25 – Komission politiikkojen koordinointi ja oikeudellinen tuki, 26 – Komission hallinto, 27 – Talousarvio ja 29 – Tilastotiedot. Joihinkin näistä osastoista sisältyy myös toimintamenoja. Varainhoitovuonna 2009 osasto 27 sisälsi 200 miljoonan euron määrän ”Tilapäiset ja kertaluonteiset korvaukset uusille jäsenvaltioille”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.5 Hallintomenojen ja muiden menojen toimintalohkoryhmään kohdistuva suurin riski on, että hankintaa, sopimusten täytäntöönpanoa, palvelukseenottomenettelyjä sekä palkkojen ja korvausten laskentaa koskevia säännöksiä ei noudateta.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

9.6 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteen 1.1 osassa 2**. Hallintomenoja koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- Tarkastuksessa testattiin 57 tapahtuman otos, joka poimitiin satunnaisotannalla kaikkien kohdissa 9.3 ja 9.4 tarkoitettujen hallintomenojen joukosta.
- Tilintarkastustuomioistuin arvioi, vastasiko kunkin toimielimen soveltama valvontajärjestelmä ⁽¹⁾ varainhoitoasetuksessa asetettuja vaatimuksia.
- Lisäksi tilintarkastustuomioistuin kävi läpi niiden neljän komission pääosaston ja yksikön johdon antamat tiedot, jotka ensisijaisesti vastaavat hallintomenoista.

9.7 Tilintarkastustuomioistuin valitsi tarkastettavaksi myös seuraavat aihealueet, joilla se poimi otoksen tietystä tapahtumajoukosta:

- a) väliaikaisten ja sopimussuhteisten toimihenkilöiden palvelukseenotto kaikissa toimielimissä;
- b) sosiaalietuuksien maksaminen henkilöstölle kaikissa toimielimissä niillä aloilla, joilla riski on korkea (kotitalouslisä perheille, joissa ei ole huollettavia lapsia; kansalliset etuisuudet, joita ei vähennetä toimielinten suorittamista vastaavanluontoisista määristä tapauksissa, joissa puolison katsotaan saavan tuloa tai korvauksia muualta kuin toimielimistä; kansalliset etuisuudet, jotka vähennetään toimielinten suorittamista vastaavanluontoisista määristä ja joita koskevia tietoja ei ole päivitetty yli vuoteen);
- c) hankintasopimukset kaikissa toimielimissä (Euroopan oikeusasiasta ja Euroopan tietosuojavalvottua lukuun ottamatta);
- d) kiireellisyys vuoksi neuvottelumenettelyn avulla tehdyt hankintasopimukset kaikissa toimielimissä (Euroopan oikeusasiasta ja Euroopan tietosuojavalvottua lukuun ottamatta).

⁽¹⁾ Ennako- ja jälkitarkastus, sisäinen tarkastus, poikkeusten raportointi ja sisäisen valvonnan standardit. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin teki perusteellisen arvion tuomioistuimen, Euroopan oikeusasiameiehen ja Euroopan tietosuojavalvottun valvontajärjestelmästä. Tätä arviota varten tarkastettiin maksutapahtumista poimittu täydentävä otos, joka liittyi henkilöstöresursseihin ja muihin hallintomenoihin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.8 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastaa riippumaton ulkoinen tilintarkastusyriys⁽²⁾. Se on antanut tarkastuskertomuksen tilintarkastustuomioistuimen tilinpäätöksestä 1. tammikuuta ja 31. joulukuuta 2009 väliseltä ajalta sekä varmennusraportin, joka koskee tilintarkastustuomioistuimen resurssien käytön sääntöjenmukaisuutta sekä 1. tammikuuta 2009 – 31. joulukuuta 2009 sovellettuja valvontamenettelyjä (ks. kohta 9.22).

TOIMIEN SÄÄNTÖJEN MUKAISUUS

9.9 Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 9.1**. Tarkastuksen yhteydessä testattiin 57 tapahtumasta koostuva otos, jonka perusteella havaittiin, että maksujen virhetaso ei kaiken kaikkiaan ole olennainen.

9.9 KOMISSIION VASTAUKSET

Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen myönteiseen arvioon, jonka mukaan hallintomenoihin ei liittynyt olennaisia virheitä.

VALVONTAJÄRJESTELMÄT JA VARAINHOITO-ASETUS

9.10 Yhteenveto järjestelmätarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 9.2**. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, vastaavatko tapahtumien sääntöjenmukaisuuden varmistamiseen tarkoitetut järjestelmät varainhoitoasetuksen säännöksiä (ks. kohdat 9.6 ja 9.7). Järjestelmissä ei havaittu olennaisia puutteita.

KOMISSIION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

9.11 Yhteenveto komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista on esitetty **liitteessä 9.3**.

TIIETTYJÄ TOIMIELIMIÄ KOSKEVAT HUOMAUTUKSET

9.12 Jäljempänä esitetään kutakin Euroopan unionin toimielintä tai muuta elintä koskevat huomautukset. Ne perustuvat tilintarkastustuomioistuimen toimittamaan tarkastukseen, joka koski a) toimielimen soveltamia valvontajärjestelmiä ja b) tiettyjä valittuja aihealueita (ks. kohdat 9.6 ja 9.7). Tarkastushavainnot eivät aseta kyseenalaisiksi kohdissa 9.9 ja 9.10 esitettyjä arvioita: havainnot eivät ole olennaisia koko hallintomenojen alan näkökulmasta, mutta ovat merkittäviä yksittäisen toimielimen kannalta.

⁽²⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Parlamentti

Väliaikaisten ja sopimussuhteisten toimihenkilöiden palvelukseenotto

9.13 Tilintarkastustuomioistuin tutki toimielinten muun henkilöstön (väliaikainen ja sopimussuhteinen henkilöstö) rekrytointimenettelyjä. Se totesi, että 20 tapauksesta viidessä asianomaisille yksiköille ei ollut toimitettu todentavia asiakirjoja, joilla varmistetaan asepalvelusta tai muita velvoitteita koskevien vaatimusten täyttyminen.

Henkilöstölle suoritettavat sosiaalietuudet

9.14 Tarkastuksessa ilmeni, että 30 tapauksesta 16:ssa ei ollut päivitetty parlamentin yksiköiden käytettävissä olevia tietoja, joilla varmistetaan, että henkilöstösääntöjen mukaiset etuudet suoritetaan henkilöstölle yhteisön säännöksiä ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöä noudattaen. Tämän vuoksi on olemassa riski, että etuisuuden saajan tilanne on muuttunut ja toimielin suorittaa niin ollen virheellisiä tai aiheettomia maksuja. Henkilöstön jäseniltä olisi edellytettävä, että he toimittavat henkilökohtaisen tilanteensa vahvistavat asiakirjat toimielimelle sopiviksi katsottuihin väliajoin. Lisäksi parlamentin olisi otettava käyttöön järjestelmä, jolla se seuraa asiakirjojen tilannetta ja tarkastaa ne oikea-aikaisesti.

9.13 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Asevelvollisuuden täyttämisen varmistamiseksi toimitettavista asiakirjoista Euroopan parlamentti haluaa tämentää seuraavaa:

On totta, että koska asevelvollisuus on vähitellen poistunut monista jäsenvaltioista, sen täyttämistä ei ennen vuoden 2008 puoliväliä varmistettu järjestelmällisesti, kun väliaikaisia ja sopimussuhteisia toimihenkilöitä otettiin palvelukseen.

Vuoden 2008 puolivälistä alkaen henkilöstöasioiden pääosasto on kuitenkin pyytänyt hakijoita toimittamaan todistuksen asevelvollisuuden täyttamisestä. Rekrytoinnista ja henkilöstösiirroista vastaava yksikkö käyttää tietokantaa, jossa on tiedot kunkin maan asevelvollisuussäännöksistä, varmistaakseen järjestelmällisesti toimihenkilöiden sopimuksia laadittaessa, että mainitut velvollisuudet on täytetty.

Tilintarkastustuomioistuin mainitsemissa esimerkkitapauksissa, joissa sääntöjä ei ole noudatettu, on kyse väliaikaisista ja sopimussuhteisista toimihenkilöistä, jotka on otettu palvelukseen ennen järjestelmällisen valvonnan käyttöönottoa.

9.14 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Kuten henkilöstösääntöjen 67 artiklan 2 kohdassa ja 68 artiklassa määrätään, etuisuuden saajan on ilmoitettava kaikista tilanteensa muutoksista. Tämä omaehtoiseen ilmoitukseen perustuva järjestelmä saattaa johtaa viiveisiin henkilökohtaisten oikeuksien päivittämisessä.

Epäkohdan korjaamiseksi parlamentti on aina säännöllisesti tarkastanut palveluksessaan olevan henkilöstön tilanteen. Vuodesta 2010 alkaen tarkastaminen on automatisoitu, ja siihen käytetään sähköistä lomaketta. Uusi "ennakoiva" menettely mahdollistaa henkilöstön hallinnollisten ja henkilötietojen tarkastamisen vähintään kerran vuodessa. Asianomaista pyydetään tarkistamaan tilanteensa tiettyinä päivinä ja ilmoittamaan mahdollisista muutoksista, joista on toimitettava todentavat asiakirjat asiasta vastaavalle yksikölle.

Mahdolliset aiheettomat maksut virkamiehelle, jonka tilanne on muuttunut mutta joka ei ole ilmoittanut muutoksesta, peritään takaisin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Poliittisten ryhmien toiminta

9.15 Talousarvion toteuttamista koskevien, 27 päivänä huhtikuuta 2005 hyväksyttyjen parlamentin sisäisten sääntöjen 12 artiklan 9 kohdassa määrätään, että sisäisen tarkastajan toimivalta ei kata niitä parlamentin talousarviosta suoritettuja määrärahoja, joita poliittiset ryhmät hallinnoivat. Näiden määrärahojen käytöstä annetuissa erityisissä säännöissä⁽³⁾ vaaditaan, että jokainen poliittinen ryhmä laatii varainhoidosta omat sisäiset sääntönsä ja ottaa käyttöön sisäisen valvonnan järjestelmän. Sisäisen tarkastuksen toimintoa ei mainita. Seitsemän poliittisen ryhmän joukossa on vain yksi ryhmä, jonka säännöissä määrätään sisäisen tarkastajan nimittämisestä. Poliittisten ryhmien toiminnallinen itsenäisyys ei ole riittävä peruste sille, ettei poliittisten ryhmien varainkäyttöön sovelleta sisäisen tarkastuksen toimintoa koskevia säännöksiä.

9.16 Edellä mainituissa määrärahojen käyttöä koskevissa erityisissä säännöissä määrätään poliittisten ryhmien hallinnointien, parlamentin talousarvion kuuluvien määrärahojen siirtämisestä seuraavalle varainhoitovuodelle. Säännösten mukaan poliittiset ryhmät voivat siirtää varainhoitovuoden käyttämättä jääneet varat seuraaville varainhoitovuosille perustelematta päätöstään⁽⁴⁾. Tällaisille erityisille säännöksille, joissa mahdollistetaan poikkeaminen talousarvion vuotuisuuden periaatteesta, ei ole oikeusperustaa varainhoitoasetuksessa.

Neuvosto

Hankinnat

9.17 Varainhoitoasetuksen sääntöjä, jotka liittyvät hankintamenettelyn tuloksen julkaisemiseen hankintasopimusten tekemistä koskevissa ilmoituksissa, ei noudatettu kahdessa kuudessa tarkastetusta hankintamenettelystä.

9.15 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Euroopan parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen ja aikoo pohtia, olisiko syytä

- *asettaa alamomentin 4 0 0 0 määrärahojen käyttöä koskevissa sisäisissä säännöissä poliittisille ryhmille velvoite määrätä hyväksymissään varainhoitosäännöissä järjestelystä, jolla katetaan sisäisen tarkastajan toiminta-alue ja tehtävät, kuten varainhoitoasetuksen 85 artiklassa säädetään,*
- *määrätä poliittisten ryhmien mahdollisuudesta joko käyttää sisäistä tarkastajaa (jos se on ryhmän koon huomioon ottaen mahdollista) tai uskoa nämä tehtävät ulkopuoliselle tarkastajalle, joka ei kuitenkaan voi olla sama henkilö, joka tarkastaa ryhmän tilit.*

9.16 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

Valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän suorittamat talousarvio-toimet – alamomentin 4 0 0 0 määrärahoja koskevien sitoumusten tekeminen ja vahvistaminen varainhoitoasetusta ja eritoten talousarvion vuotuisuuden periaatetta noudattaen – olisi erotettava kunkin poliittisen ryhmän varojen hoidosta, jossa noudatetaan puhemiehistön 30. kesäkuuta 2003 vahvistamia erityissääntöjä. Mainituilla säännöillä on pyritty varmistamaan, että poliittisten ryhmien tehtävien erityisluonteen asettamat vaatimukset otetaan huomioon, ja niissä on nimenomaisesti määrätty tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta siirtomenettelystä.

9.17 NEUVOSTON VASTAUS

Neuvoston pääsihteeristö tiedottaa varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 149 artiklan 1 kohdan mukaisesti järjestelmällisesti ja viipymättä kaikille tarjouskilpailumenettelyyn osallistuneille ehdokkaille menettelyn tuloksista heti, kun hankintaviranomainen on tehnyt tarjouskilpailun ratkaisua koskevan päätöksen.

Lisäksi hankintojen koordinoituyksikkö lähettää soveltamissääntöjen 118 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun ratkaisuilmoituksen julkaisutoimistoon julkaistavaksi heti, kun tulojen ja menojen hyväksyjä on allekirjoittanut sopimuksen. Valitettavasti edellä mainituissa kahdessa tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa tapauksessa tulojen ja menojen hyväksyjä oli ilmoittanut asiasta julkisista hankinnoista vastaavalle keskusyksikölle liian myöhään eikä soveltamissääntöjen 118 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua määräaikaa ollut noudatettu.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin puhemiehistön 30 päivänä kesäkuuta 2003 hyväksymät säännöt, sellaisina kuin ne ovat muutettuina 22 päivänä maaliskuuta 2006 ja 11 päivänä heinäkuuta 2007 tehdyillä päätöksillä.

⁽⁴⁾ Vuoden 2008 lopussa poliittiset ryhmät siirsivät seuraavalle vuodelle 22 miljoonaa euroa eli 42,5 prosenttia varainhoitovuoden 2008 määrärahoista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komissio**Henkilöstölle suoritettavat sosiaalietuudet ja korvaukset**

9.18 Tarkastuksessa havaittiin kymmenen tapahtumaa sisältävän otoksen kohdalla, että neljässä tapauksessa henkilökoh-
taisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto ei ollut vähentänyt
henkilöstösääntöjen mukaisista sosiaalietuuksista perhelisiä,
jotka henkilöstö oli oikeutettu saamaan jäsenvaltioiden viran-
omaisilta. Neljässä muussa tapauksessa vähennetyt määrät eivät
vastanneet jäsenvaltioiden viranomaisten maksamien etuisuuk-
sien viimeisintä voimassa olevaa arvoa. Tietoteknisiä järjestel-
miä, joilla näitä maksuja hallinnoidaan, pitäisi kehittää edelleen,
jotta voidaan taata jäsenvaltioiden viranomaisten maksamien
määrien automaattinen päivittyminen.

9.19 Tarkastuksessa todettiin, että 15 tapauksesta viidessä
ulkosuhteiden pääosaston yksiköiden käytettävissä olevat tie-
dot, joilla varmistetaan, että henkilöstösääntöjen mukaiset etui-
suudet suoritetaan lähetystöjen henkilöstölle yhteisön sääntöjen
mukaisesti, eivät olleet ajan tasalla. Tämän vuoksi on olemassa
riski, että toimielin suorittaa virheellisiä tai aiheettomia mak-
suja. Henkilöstön jäseniltä olisi edellytettävä, että he toimittavat
henkilökohtaisen tilanteensa vahvistavat asiakirjat komission
yksiköille sopiviksi katsotuin väliajoin. Lisäksi ulkosuhteiden
pääosaston olisi otettava käyttöön järjestelmä, jolla se seuraa
asiakirjojen tilannetta ja tarkastaa ne oikea-aikaisesti.

9.20 Henkilöstösääntöjen 81 a artiklassa rajoitetaan perhe-
eläkkeen suuruutta. Rajoitukset otetaan huomioon silloin, kun
oikeus perhe-eläkkeeseen alun perin vahvistetaan. Tarkastuk-
sessa ilmeni, että rajoituksiin liittyviä tietoja ei tarkisteta sään-
nöllisesti vastaamaan edunsaajien henkilökohtaisen ja taloudel-
lisen tilanteen muutoksia, mikä johtaa liian suuriin maksuihin.

On todettava, että kummassakaan Euroopan tilintarkastustuomiois-
tuimen mainitsemista tapauksista (joista molempiin osallistui hyvin
vähäinen määrä ehdokkaita) ehdokkailla ei ole perusteita valituksen
tekemiseen, sillä niille ilmoitettiin ratkaisusta välittömästi suoraan.

9.18 KOMISSIION VASTAUKSET

Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto (palkkatoi-
misto) on jo aloittanut jäsenvaltioiden maksamien sosiaalietuuksien
myöhästyneet tarkastukset, ja se toteuttaa jatkotoimia tilintarkastus-
tuomioistuimen mainitsemissa tapauksissa. Vuoden 2009 lokakuun
puolivälin ja vuoden 2010 huhtikuun lopun välisenä aikana yhteensä
598 tapauksesta otettiin käsiteltäväksi 348 tapausta, joista 243 on
jo saatu päätökseen. Tarkastuksia jatketaan.

Uuteen järjestelmään on tarkoitus ottaa mahdollisuus kansallisten
etuuksien automaattiseen päivittämiseen, mutta tätä toimintaa ei
voida ottaa käyttöön ennen vuoden 2011 alkua. Tämän ajankohdan
jälkeen etuudet oikaistaan kuitenkin takautuvasti ja liikaa maksetut
määrät peritään henkilöstösääntöjen 85 artiklan mukaisesti.

9.19 KOMISSIION VASTAUKSET

Komissio (ulkosuhteiden pääosasto) ottaa huomioon tilintarkastustuo-
mioistuimen huomautuksen ja pyrkii korjaamaan ongelman varmis-
tamalla, että virkamiehet saavat ajantasaiset ja riittävät tiedot, sekä
tekemällä säännöllisiä tarkastuksia. Henkilöstön jäsenten henkilökoh-
tainen tilanne tarkastetaan silloin, kun nämä saapuvat asemapaik-
kaansa ja aloittavat tehtäviensä hoitamisen. Lisäksi yksiköt, jotka
vastaavat lähetystöissä työskentelevän henkilöstön oikeuksien ja vel-
vollisuuksien hallinnoinnista, voivat säännöllisesti tarkastaa jo jonkin
aikaa palveluksessa olleen henkilöstön tilanteen osana muuta tarkas-
tustoimintaansa.

Euroopan ulkosuhdehallinnon tuleva perustaminen edellyttää tietojen
vaihtoa ja tarvittaessa myös vakiomuotoisten asiakirjojen hyväksy-
mistä tätä uutta yksikköä varten. Henkilöstösääntöjen tarkistamisen
yhteydessä henkilöstöä voidaan muistuttaa muun muassa siitä, että
heidän on ilmoitettava henkilökohtaisten olosuhteidensa muutoksista
ulkosuhdehallinnolle ja toimitettava asiakirjat, joista kyseiset olosuh-
teet käyvät ilmi.

Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen mainitsemaa viittä ta-
pausta. Jos tapauksilla on taloudellisia vaikutuksia, se toteuttaa tar-
vittavat korjaavat toimenpiteet.

9.20 KOMISSIION VASTAUKSET

Kaikkien kyseisen henkilöstösääntöjen säännöksen soveltamisalaan
kuuluvien tiedostojen päivittäminen aloitettiin helmikuussa 2010.
Kun vielä päivittämättä olevat tiedostot on saatu käsiteltyä, palkka-
toimisto tarkistaa tiedostot aina kun edunsaajien tilanteessa tapahtuu
muutos tai kun 81 a artiklassa säädettyt kriteerit tulevat sovelletta-
viksi. Palkkatoimisto selvittää myös, voidaanko tiedostot päivittää
automaattisesti käyttämällä uutta parhaillaan kehitettävää tietotek-
niikkajärjestelmää, jota on tarkoitus käyttää eläkkeiden määrittämi-
sessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tuomioistuin ⁽⁵⁾**Hankinnat**

9.21 Tuomioistuin ei ennakoinut julkaisupalveluja koskevan puitesopimuksen päättymistä, vaan tilasi 102 000 euron arvosta palveluja kilpailuttamatta niitä hankintamenettelyjen kautta. Tämä vahvistaa huomion, jonka mukaan hankintamenettelyjen valmistelua ja koordinointia olisi parannettava ⁽⁶⁾.

9.21 YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa ⁽¹⁾, unionin tuomioistuin on ollut vuonna 2009 hyvin laajan tarkastuksen kohteena. Tarkastus kohdistui 54 maksutapahtuman ⁽²⁾, jotka kattavat suuren osan unionin tuomioistuimen tehtävistä ja hallinnosta ja edustavat hyvin suurta osuutta sen vuosittaisessa talousarviossa, satunnaisotokseen, jonka tarkoituksena oli testata toimielimen käyttöön ottamien valvonta- ja seurantajärjestelmien tehokkuutta.

Tässä vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin ei esitä minkäänlaista kokonaispäätelmää näiden perusteellisten tarkastusten tulokista.

Tilintarkastustuomioistuimen unionin tuomioistuimelle vuosikertomuksen laatimista edeltäneessä menettelyssä maaliskuussa 2010 toimittamat yksityiskohtaiset päätelmät ovat joka tapauksessa suurelta osin myönteisiä ja osoittavat, että jo käytössä olevat valvonta- ja seurantajärjestelmät ovat toimineet tehokkaasti mahdollisten virheiden ja poikkeusten havaitsemiseksi.

Henkilöstöhallintoon liittyvien kulujen (jotka muodostavat yli 70 prosenttia toimielimen talousarviosta) osalta tilintarkastustuomioistuin toteaa nimenomaisesti, että "palkkojen ja etuuksien hallintaa ja maksamista koskevien valvonta- ja seurantajärjestelmien avulla voidaan pääsääntöisesti havaita mahdolliset virheet tai sääntöjenvastaisuudet".

Muiden hallinnollisten kulujen osalta tilintarkastustuomioistuin ei ole esittänyt mitään huomautusta 9:stä tarkastamastaan 10 maksusta, eli kun otetaan huomioon otoksen jokaisen maksun arvo, yli 99 prosentista tarkastettuja kuluja.

Hankintatoimien osalta tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten yksityiskohtaisissa päätelmissä mainitaan nimenomaisesti unionin tuomioistuimen tilintarkastustuomioistuimen marraskuussa 2009 tekemän suosituksen johdosta jo toteuttamat toimenpiteet, joiden tarkoituksena on parantaa toimielimen hankintamenettelyjä ja avustaa hyväksyviä yksiköitä tällä alueella. Vielä tärkeämpää on se, että näissä päätelmissä todetaan, että hankintamenettelyistä annettujen säännösten noudattamisen tarkastaminen kolmen vuonna 2009 allekirjoitetun sopimuksen, joiden arvo on 20,5 miljoonaa euroa, osalta varainhoitoasetuksen valossa "ei antanut aihetta huomautuksiin".

⁽⁵⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁶⁾ Ks. myös vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 11.14 (EUVL C 269, 10.11.2009).

⁽¹⁾ Ks. kohdan 9.6 alaviite.

⁽²⁾ Tarkastukset koskivat 41 maksutapahtumaa henkilöstöhallintoon liittyvässä kulunhallinnassa ja 13 maksutapahtumaa muiden luonteeltaan hallinnollisen kulujen hallinnassa (3 hankintamenettelyä ja 10 muuta maksutapahtumaa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin näissä samoissa yksityiskohdaisissa päätelmissä esittänyt huomautuksen 10 944 euron kuluista⁽³⁾, joka kuuluu ilmoitusten julkaisemisesta jäsenvaltioiden lehdistössä aiheutuneeseen suhteellisen pieneen summaan (102 000 euroa), joka taas liittyy hyvin suureen freelance-käännösten kulukokonaisuuteen (28 miljoonaa euroa). Vain tämä huomautus toistetaan kyseisessä vuosikertomuksessa. Unionin tuomioistuin tekee seuraavat tarkennukset, jotta asiayhteyttä, jossa tästä liitännäismenosta on määrätty, voidaan arvioida paremmin.

Freelance-käännössopimusten uudistamiseksi kaikkia unionin virallisia kieliä varten järjestettävien tarjouskilpailujen osalta unionin tuomioistuin katsoi tarpeelliseksi julkaista eri jäsenvaltioiden lehdistössä ilmoituksia, joiden kautta yleisö saa tiedon tarjouskilpailuista. Se antoi tämän yhtiön, jota se oli aikaisemmin käyttänyt välittäjänä sanomalehtiin nähden, tehtäväksi. Unionin tuomioistuimen tarkastuspalvelu kuitenkin havaitsi, että puitesopimus, joka oli ollut aikaisemmin voimassa tämän välittäjän kanssa, oli päättynyt (minkä freelance-käännössopimuksia tekevät yksiköt jättivät ottamatta huomioon).

Tällöin toimivaltainen hyväksyjä, joka olisi voinut tyytyä säännön mukaiseen tarjouskilpailujen julkaisemiseen virallisessa lehdessä, katsoi, että ilmoitusten julkaiseminen lehdistössä on tärkeää laajemman kilpailun varmistamiseksi (kuten varainhoitoasetuksen 89 artiklan 2 kohdassa edellytetään), kun otetaan huomioon kyseinen yleisö eli freelance-kääntäjät, jotka pelkkä julkaiseminen virallisessa lehdessä tavoittaisi hyvin heikosti.

Lehti-ilmoitukset ovat täysin täyttäneet tarkoituksensa ja kovan kilpailun ansiosta uusien freelance-sopimusten mukainen keskimääräinen hinta käännettyä sivua kohti on 7,5 prosenttia alempi kuin aikaisempien sopimusten keskimääräinen hinta, mikä tarkoittaa merkittävää säästöä unionin tuomioistuimen talousarviossa (noin 2,4 miljoonaa euroa neljässä vuodessa).

Edellä esitetystä ilmenee yhtäältä, että unionin tuomioistuimen sisäiset tarkastusjärjestelmät ovat toimineet tehokkaasti, kun puitesopimuksen voimassaolon päättymisen on havaittu, ja toisaalta, että tämä poikkeus säädetystä menettelystä, joka on hyväksytty tässä tapauksessa toimielimen talousarvion etua ajatellen ja sopusoinnussa moitteettoman varainhoidon periaatteen kanssa, on todettu ja dokumentoitu, kuten toimielimen sisäisissä tarkastussäännöissä säädetään⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Tämä kulu on osa 10 maksutapahtuman otoksesta, jonka kokonaismäärä on 30,86 miljoonaa euroa ja jonka avulla on tarkoitettu tarkastaa hallinnollisten kulujen hallintaa (muut kuin erikseen tarkastetut henkilöstöhallintoon ja hankintamenettelyihin liittyvät kulut).

⁽⁴⁾ Unionin tuomioistuimen valvontamääräystä nro 13, jonka mukaan "yksiköt antavat tarvittavia säännöksiä varmistaakseen, että kaikki tapaukset, joissa ei ole noudatettu valvontaa erityisten olosuhteiden vuoksi tai joissa on niiden vuoksi poikettu säädetystä käytännöstä ja menettelyistä, todetaan kirjallisesti, perustellaan ja hyväksytään asianmukaisella tasolla ennen toimenpiteisiin ryhtymistä", on noudatettu mainituissa erityisissä olosuhteissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

On lisättävä, että jo toteutetut toimenpiteet toimielimen hankintamettelyjen parantamiseksi, erityisesti sopimuksiin liittyvien merkityksellisten tietojen hallinnan parantaminen toimielimen tietotekniikkaan perustuvassa taloushallintojärjestelmässä, mahdollistavat tulevaisuudessa sellaisen tilanteen välttämisen, joka on tämän tilintarkastustuomioistuimen esittämän huomautuksen kohteena.

Lopuksi on muistutettava, että useissa Euroopan parlamentin aikaisemmissa päätöslauselmissa ⁽⁵⁾ korostetaan tiettyjen toimielinten – kuten unionin tuomioistuimen – hankintoja koskevien varainhoitoasetuksen säännösten raskasta rakennetta ja pyydetään komissiota ottamaan ne huomioon, kun se tarkistaa näitä säännöksiä. Unionin tuomioistuin voi vain toivoa, että nämä varainhoitoasetuksen yksinkertaistamista koskevat suositukset voidaan panna täytäntöön tällä hetkellä työn alla olevassa tarkistuksessa.

Tilintarkastustuomioistuin

9.22 Ulkoisen tarkastajan kertomuksessa ⁽⁷⁾ todetaan, että tarkastajien näkemyksen mukaan ”tilinpäätös antaa ... oikean ja riittävän kuvan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2009 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

9.23 Tarkastetuilla aihealueilla ei havaittu puutteita, joista olisi tarpeen raportoida.

Alueiden komitea

9.24 Tarkastetuilla aihealueilla ei havaittu puutteita, joista olisi tarpeen raportoida.

⁽⁵⁾ Ks. unionin tuomioistuimen vastuuvapaudesta vuonna 2007 23. huhtikuuta 2009 annetun päätöslauselman 17 kohta (2008/2278(DEC)) ja ennakkoarviosta Euroopan parlamentin tuloista ja menoista varainhoitovuodeksi 2011 18. toukokuuta 2010 annetun päätöslauselman 45 kohta (2010/2005(BUD)).

⁽⁷⁾ Ks. kohdassa 9.8 tarkoitettu tarkastuskertomus tilinpäätöksestä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan oikeusasiamies ⁽⁸⁾**Väliaikaisten ja sopimussuhteisten toimihenkilöiden palkkaaminen**

9.25 Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 12 artiklan 5 kohdan mukaan kunkin toimielimen on vahvistettava väliaikaisen henkilöstön palvelukseenottoa koskevat yleiset menettelysäännökset. Euroopan oikeusasiamies ei ole vielä vahvistanut asiaa koskevia säännöksiä, vaikka varainhoitovuoden 2009 talousarviossa myönnettyistä 63 toimesta 47 on väliaikaisia.

Euroopan tietosuojavaltuutettu ⁽⁹⁾**Henkilöstölle suoritettavat sosiaalietuudet**

9.26 Tarkastuksessa havaittiin, että kymmenestä tapauksesta neljässä Euroopan tietosuojavaltuutetun yksiköiden käytössä olevia tietoja, joilla varmistetaan, että henkilöstösääntöjen mukaiset etuudet suoritetaan henkilöstölle yhteisön ja jäsenvaltioiden säännöksiä noudattaen, ei ollut päivitetty. Tämän vuoksi on olemassa riski, että elin suorittaa virheellisiä tai aiheuttomia maksuja. Henkilöstön jäseniltä olisi edellytettävä, että he toimittavat henkilökohtaisen tilanteensa vahvistavat asiakirjat tietosuojavaltuutetulle sopiviksi katsotuin väliajoin. Euroopan tietosuojavaltuutetun olisi tältä osin parannettava järjestelmää, jolla se seuraa asiakirjojen tilannetta ja tarkastaa ne oikea-aikaisesti.

Sisäisen valvonnan standardit

9.27 Euroopan tietosuojavaltuutettu ei ollut noudattanut varainhoitoasetuksen vaatimusta, jonka mukaan tarvittaessa on otettava käyttöön jälkitarkastusjärjestelmä. Euroopan tietosuojavaltuutetun hyväksymissä sisäisen valvonnan standardeissa ei myöskään määrätty, että poikkeaminen varainhoidon vakiomenettelyistä kirjataan keskusrekisteriin.

9.25 EUROOPAN OIKEUSASIAMIEHEN VASTAUS

Euroopan oikeusasiamies on ottanut huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen, ja sen yksiköille on annettu tehtäväksi laatia tilapäistä henkilökuntaa koskevan rekrytointimenettelyn säännöt, jotka hyväksytään ennen vuoden 2010 kolmannen neljänneksen päättymistä.

9.26 EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETUN VASTAUKSET

EDPS:n pienestä koosta johtuen hallinto- ja maksutoimisto PMO avustaa sitä sosiaalietuusasioiden käsittelyssä. PMO päivittää kerran vuodessa perheestä ja huollettavana olevista lapsista maksettavia lisä koskevat tiedot EDPS:n henkilöstölle lähettämien erillisten kaavakkeiden perusteella. PMO on laatinut nämä kaavakkeet tätä tarkoitusta varten. Sosiaalietuudet pidetään ajan tasalla näiden kaavakkeiden avulla kerättyjen tietojen perusteella.

EDPS parantaa tilintarkastustuomioistuimen suosituksen perusteella tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamien sosiaalietuuksia koskevien tietojen seurantaa.

9.27 EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETUN VASTAUKSET

Laaja jälkivalvonta koskee jo kaikkia EPDS:n suorittamia tilisiirtoja ja suoria maksusuorituksia, joita muut toimielimet ovat käsitelleet EDPS:n puolesta.

Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti EDPS selvittää, miten se voisi soveltaa jälkivarmistusmenettelyä vuodesta 2011 alkaen. Toimielimen pienestä koosta ja erilaisten yhteistyö- ja palvelusopimusten puitteissa tapahtuneen asiakirjojen yhteiskäsittelyn erityisluonteesta johtuen EDPS saattaa edelleen tarvita toimielinten välistä tukea tämän tehtävän täyttämiseksi.

⁽⁸⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁹⁾ Ks. alaviite 1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

9.28 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso ei kaiken kaikkiaan ole olennainen toimielinten hallintomenoihin liittyvissä maksuissa 31. joulukuuta 2009 päättyneeltä varainhoitovuodelta (ks. kohta 9.9).

9.29 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että toimielinten hallintomenoihin sovellettavat valvontajärjestelmät ovat varainhoitoasetuksen säännösten mukaiset (ks. kohdat 9.13–9.27).

9.30 Yhteenveto aiempien huomautusten seurannasta on esitetty **liitteessä 9.4**.

9.31 Sosiaalieläntuoksien osalta tilintarkastustuomioistuin suositteli asianomaisille toimielimille ja unionin muille elimille (ks. kohdat 9.14, 9.19 ja 9.26), että nämä vaativat henkilöstön jäseniä toimittamaan henkilökohtaisen tilanteensa vahvistavat asiakirjat sopiviksi katsotuin väliajoin. Lisäksi kyseisten toimielinten ja muiden elinten olisi otettava käyttöön järjestelmä, jolla ne seuraavat asiakirjojen tilannetta oikea-aikaisesti.

EUROOPAN UNIONIN VIRASTOT JA TOIMEENPANO VIRASTOT

9.32 Euroopan unionin virastojen ja toimeenpanovirastojen tarkastuksista laaditaan erityisvuosikertomukset, jotka julkaistaan erillisinä Euroopan unionin virallisessa lehdessä ⁽¹⁰⁾. Varainhoitovuoden 2009 osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti 30 virastoa. Niiden talousarviot olivat yhteensä 1 500,6 miljoonaa euroa vuonna 2009. Virastoja koskevat keskeiset tiedot esitetään **taulukossa 9.2**.

9.33 Tilintarkastustuomioistuin antoi kunkin viraston osalta kertomuksen 31. joulukuuta 2009 päättyneeltä varainhoitovuodelta sekä lausuman tilien luotettavuudesta ja toimien sääntöjenmukaisuudesta. Kertomukset julkaistaan erikseen *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ennen vuoden loppua.

9.34 Euratomin hankintakeskuksen osalta tilintarkastustuomioistuin pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että perussääntönsä vastaisesti hankintakeskuksella ei ollut omaa talousarviota varainhoitovuonna 2009, vaan komissio maksoi kaikki hankintakeskuksen menot pankkikuluja lukuun ottamatta. Vastaa tilanne oli havaittu jo vuoden 2008 kohdalla. Komission olisi selvitettävä yhdessä kaikkien asianosaisten kanssa, millä keinoin toimenpitein tilanne voidaan korjata.

EDPS on päättänyt vastata sisäisen valvonnan standardeja koskevaan tilintarkastustuomioistueimen toiseen havaintoon laatimalla keskitetyn luettelon havaituista poikkeuksista.

9.34 KOMISSIION VASTAUKSET

Komissio esitti ehdotuksensa Euratomin hankintakeskuksen talousarvioksi valmistellessaan vuoden 2008 talousarviota. Budjettivallan käyttäjä hylkäsi hankintakeskuksen talousarvion, joten komissio otti vastatakseen kaikista hankintakeskukselle vuonna 2008 aiheutuneista kustannuksista. Komissio vastasi hankintakeskuksen kustannuksista myös vuonna 2009 ja vuonna 2010, ja se on ehdottanut, että se vastaa kyseisistä kustannuksista myös vuonna 2011.

⁽¹⁰⁾ Tilintarkastustuomioistueimen laatimat vuosikertomukset virastojen tilinpäätöksistä ovat saatavilla tilintarkastustuomioistueimen internetsivustolla (<http://www.eca.europa.eu>) ja ne julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Taulukko 9.2 – Euroopan unionin virastot ja toimeenpanovirastot – Keskeiset tiedot

Euroopan unionin virastot ja toimeenpanovirastot	Päätoimipaikka	Ensimmäi- nen talou- dellisesti it- senäinen vuosi	Talousarvio ⁽¹⁾ (miljoonaa euroa)		Hyväksytyt toimet	
			2009	2008	2009	2008
Virasto						
Euratomin hankintakeskus ⁽²⁾	Luxemburg	1960	—	—	—	—
Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus	Thessaloniki	1977	18,6	18,3	101	99
Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö	Dublin	1977	20,2	21,0	101	101
Euroopan ympäristökeskus	Kööpenhamina	1994	39,8	37,1	133	123
Euroopan koulutussäätiö	Torino	1994	21,8	22,4	96	96
Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seu- rantakeskus	Lissabon	1995	14,7	15,1	82	82
Euroopan lääkevirasto	Lontoo	1994	194,4	182,9	530	481
Euroopan unionin elinten käänöskeskus	Luxemburg	1995	62,6	59,9	233	233
Yhteisön kasvilajikevirasto	Angers	1995	13,2	12,5	46	43
Sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto	Alicante	1995	338,1	318,4	658	643
Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto	Bilbao	1996	15,0	14,9	44	44
Euroopan perusoikeusvirasto	Wien	1998	17,2	15,0	61	49
Euroopan jälleenrakennusvirasto ⁽³⁾	Thessaloniki	2000	—	235,0	—	93
Euroopan poliisiakatemia	Bramshill	2006	8,8	8,7	26	22,5
Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö	Haag	2002	27,6	24,8	185	175
Euroopan lentoturvallisuusvirasto	Köln	2003	122,0	102,0	506	452
Euroopan meriturvallisuusvirasto	Lissabon	2003	53,3	50,2	192	181
Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen	Parma	2003	71,0	66,4	355	335
Euroopan verkko- ja tietoturva- virasto	Heraklion	2005	8,1	8,4	44	44
Euroopan rautatievirasto	Valenciennes	2006	21,0	18,0	124	116
Tautien ehkäisyn ja valvonnan eurooppalainen keskus	Tukholma	2005	49,3	40,6	170	130
Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkoraja- yhteistyöstä huolehtiva virasto	Varsova	2006	88,8	71,2	119	94
Maailmanlaajuisen satelliittinavigointijärjestelmän (GNSS) Eu- roopan valvontaviranomainen ⁽⁴⁾	Bryssel	2006	44,4	10,5	23	50
Yhteisön kalastuksenvalvontavirasto	Vigo	2007	10,1	9,5	45	47
Euroopan kemikaalivirasto	Helsinki	2008	70,4	66,4	324	220
Toimeenpanovirasto						
Kilpailukyvyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto	Bryssel	2006	13,3	11,5	37	36
Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovi- rasto	Bryssel	2006	47,7	38,2	99	92
Terveys- ja kuluttaja-asioiden toimeenpanovirasto	Luxemburg	2007	64	4,4	12	9
Euroopan laajuisen liikenneverkon toimeenpanovirasto	Bryssel	2008	8,9	5,2	32	32
Tutkimuksen toimeenpanovirasto ⁽⁵⁾	Bryssel	2009	21,6	—	88	—
Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto	Bryssel	2009	14,5	—	100	—
Yhteensä			1 500,6	1 488,5	4 566	4 122,5

⁽¹⁾ Maksusitoumusmäärärahat.⁽²⁾ Ks. kohta 9.34.⁽³⁾ Jälleenrakennusvirasto suljettiin vuonna 2008.⁽⁴⁾ Tilapäinen päätoimipaikka.⁽⁵⁾ Taloudellisesti riippumaton vuodesta 2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

EUROOPPA-KOULUT

9.35 Tilintarkastustuomioistuimen Eurooppa-kouluja koskeva erityisvuosikertomus (jota ei julkaista virallisessa lehdessä) toimitetaan vastuuvapauden myöntävänä viranomaisena toimivalle Eurooppa-koulujen johtokunnalle⁽¹⁾. Koulujen talousarvio, joka vuonna 2009 oli 267,2 miljoonan euron suuruisen, rahoitettiin pääasiassa komission tuen (151,9 miljoonaa euroa) ja jäsenvaltioiden maksuosuuksien (53,7 miljoonaa euroa) avulla⁽²⁾. Eurooppa-kouluja koskevat keskeiset tiedot on esitetty **taulukossa 9.3**.

9.36 Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut olennaisia virheitä, jotka asettaisivat kyseenalaiseksi sen tarkastamien (Münchenissä sijaitsevan koulun ja Luxemburg I koulun sekä keskus-toimiston) tilien luotettavuuden ja tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden. Kyseiset tilinpäätökset oli laadittu 24 päivänä lokakuuta 2006 annetun Eurooppa-koulujen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen mukaisesti.

9.37 Tilintarkastustuomioistuimen tietoon ei tarkastuksen yhteydessä tullut seikkoja, jotka antaisivat aiheen uskoa, että konsolidoidussa tilinpäätöksessä ei annettaisi olennaisilta osiltaan oikeita ja riittäviä tietoja relevanttien kirjanpitostandardien mukaisesti. Tästä ovat kuitenkin poikkeuksena seuraavat näkökohdat, jotka johtuvat siitä, että suoriteperusteisen kirjanpidon periaatetta ei ollut noudatettu tyydyttävällä tavalla: a) koulut eivät olleet tehneet varauksia niitä vastaan tuomioistuimessa nostettujen kanteiden osalta, b) vuoden 2009 palkanmukautuksia varten ei ollut tehty varauksia ja c) odotettavissa olevia menoja, jotka eivät liittyneet varainhoitovuoteen 2009, koskevat varaukset kirjattiin taseeseen, vaikka ne olisi pitänyt mainita ainoastaan liitetiedoissa.

9.37 KOMISSION VASTAUKSET

Suoriteperusteisen kirjanpidon periaatteen noudattamista arvioidaan parhaillaan käynnissä olevan Eurooppa-koulujen varainhoitoasetuksen tarkistamisen yhteydessä. Tarkistamisen seurauksena tehtävät ehdotukset toimitetaan Eurooppa-koulujen johtokunnalle myöhemmin tämän vuoden aikana.

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin toimittaa konsolidoitua tilinpäätöstä koskevan yleisluonteisen tarkastuksen. Samoin se tarkastaa vuosittain keskustuomiston ja toimittaa vuoroperiaatteen perustuvan tarkastuksen kahdessa neljästätoista Eurooppa-koulusta.

⁽²⁾ *Lähde:* Eurooppa-koulut, lopullinen tilinpäätös varainhoitovuodelta 2009.

Taulukko 9.3 – Eurooppa-koulut – Keskeiset tiedot

Eurooppa-koulu	Maa	Talousarvio ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (miljoonaa euroa)		Komission tuki ⁽²⁾ (miljoonaa euroa)		Koulun oppilasmäärä ⁽³⁾	
		2009	2008	2009	2008	2009	2008
Pääsihteerin toimisto	Belgia	9,6	9,2	8,3	7,0	—	—
Luxemburg I	Luxemburg	39,8	37,4	26,0	22,8	3 468	3 437
Luxemburg II	Luxemburg	7,6	7,0	4,5	3,4	910	888
Bryssel I (Uccle)	Belgia	33,1	32,1	23,1	22,7	3 112	3 057
Bryssel II (Woluwe)	Belgia	32,4	31,5	22,2	21,5	3 030	2 904
Bryssel III (Ixelles)	Belgia	29,7	29,1	20,8	19,8	2 811	2 649
Bryssel IV	Belgia	5,4	5,5	2,7	3,4	594	438
Mol	Belgia	12,0	11,3	6,9	6,0	752	718
Varese	Italia	19,8	18,7	10,2	9,3	1 304	1 341
Karlsruhe	Saksa	13,4	12,9	3,8	2,4	976	979
München	Saksa	20,9	19,5	0,4	0,6	1 848	1 756
Frankfurt	Saksa	11,5	10,6	6,5	3,9	1 085	1 053
Alicante	Espanja	12,5	11,9	6,8	5,2	1 020	1 029
Bergen	Alankomaat	9,8	9,8	4,8	5,1	586	565
Culham	Yhdistynyt kuningas-kunta	9,7	11,4	4,9	5,7	835	835
Yhteensä		267,2	258,0	151,9	138,9	22 331	21 649

⁽¹⁾ Kunkin Eurooppa-koulun ja pääsihteerin toimiston talousarvioon otettujen tulojen ja menojen kokonaismäärä. Luku sisältää kaikki alun perin hyväksyttyihin talousarvioihin tehdyt muutokset.

⁽²⁾ Lähde: Eurooppa-koulut, lopullinen tilinpäätös varainhoitovuodelta 2009.

⁽³⁾ Lähde: Pääsihteerin Eurooppa-koulujen johtokunnalle laatima vuosikertomus "2009 Annual report of the Secretary General to the Board of Governors of the European Schools".

Huom. Summissa voi olla pyöristämisestä johtuvia eroja.

LIITE 9.1

HALLINTOMENOJA KOSKEVIEN TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET

	2009				2008	2007
	Toimielinten henkilöstöön liittyvät menot	Kiinteistöihin liittyvät menot	Muut menot	Yhteensä		
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE						
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	38	7	12	57	57	56
ennakkomaksuja	0	1	1	2	0	0
väli-/loppumaksuja	38	6	11	55	57	56
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET						
(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)						
Tapahtumissa ei esiintynyt virheitä	97 % {37}	100 % {7}	75 % {9}	93 % {53}	91 %	95 %
Tapahtumissa esiintyi virheitä	3 % {1}	0 % {0}	25 % {3}	7 % {4}	9 %	5 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENTEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS						
Todennäköisin virhetaso:						
< 2 %	X				X	X
2 % – 5 %						
> 5 %						

LIITE 9.2

HALLINTOMENOJA KOSKEVIEN JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2009	2008	2007

Värikoodien merkitys

	Sääntöjenmukainen
	Osittain sääntöjenmukainen
	Ei sääntöjenmukainen
e. t.	Ei tietoa; ei sovellettavissa tai ei arvioitu

LIITE 9.3

HALLINTOMENOT: KOMISSIION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta
Henkilökoh- taisten etuuksien hallinto- ja maksutoi- misto	Ei varauksia	e. t.	—	A
Infrastruk- tuuri- ja lo- gistiikkatoi- misto (Brys- sel)	Ei varauksia	e. t.	—	
Infrastruk- tuuri- ja lo- gistiikkatoi- misto (Lu- xemburg)	Ei varauksia	e. t.	—	
Tietotekni- kan pää- osasto	Ei varauksia	e. t.	—	

(*) Pääjohtaja ilmoittaa lausumassaan saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla saadaan tarvittavat takeet toimien sääntöjenmukaisuudesta.

A: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

B: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat osittain oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

C: Pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus eivät anna riittävää ja oikeata arviota varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

HALLINTOMENOJA KOSKEVIEN AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Toimielimen vastaus
1. Palkkakerroin			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdat 11.7–11.11; viimeksi vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, liite 11.2: 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 ja joka lisää parlamentin ja talous- ja sosiaalikomitean menoja.	Parlamentti ja talous- ja sosiaalikomitea noudattavat nykyistä käytäntöään, kunnes tuomioistuin ratkaisee lopullisesti toimielinten henkilöstön sen käsiteltäväksi viemät tapaukset.	Tilintarkastustuomioistuin seuraa tuomioistuimen tuomi-oon perustuvia jatkotoimia.	Euroopan parlamentin vastaukset <i>Euroopan parlamentti pitää hyvänä tilintarkastustuomioistuimen menettelylähtöistä toimintamallia ja odottaa, että unionin tuomioistuin tekee lopullisen ratkaisun asiassa.</i>
2. Virkamatoilla aiheutuneiden majoituskustannusten korvaaminen			
Vuosikertomukset varainhoitovuosilta 2004 ja 2007; viimeksi vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, liite 11.2: Muutetuissa henkilöstösäännöissä, jotka tulivat voimaan 1. toukokuuta 2004, määrätään, että virkamatoilla aiheutuneet majoituskustannukset korvataan tositteita vastaan kunkin maan osalta vahvistetun enimmäismäärän rajoissa (henkilöstösääntöjen liitteessä VII oleva 13 artikla). Vastoin tätä määräystä parlamentti on määrännyt sisäisissä säännöissään, että henkilöstölle, jonka ei tarvitse esittää tositteita aiheutuneista majoituskuluista, suoritetaan kiinteämääräinen summa, joka vastaa 60:tä prosenttia sallitusta enimmäismäärästä.	Euroopan parlamentin virkamiesten ja muun henkilöstön virkamatoja koskeva sisäiset säännöt hyväksyttiin pääsihteerin päätöksellä 10 päivänä joulukuuta 2009. Virkamatoja koskevien järjestelyjen lisäksi sisäisissä säännöissä määrätään erityisjärjestelyistä, jotka liittyvät parlamentin kolmen toimipaikan (Luxemburg, Strasbourg ja Bryssel) välisiin virkamatoihin. Näihin kuuluu muun muassa kulujen korvaaminen kiinteämääräisellä summalla ilman, että korvauksen saajaa vaaditaan esittämään tositteita. Niin ollen parlamentti maksaa edelleen Luxemburgissa, Strasbourgissa ja Brysselissä aiheutuneisiin majoituskustannuksiin liittyvien hakemusten osalta kiinteämääräisen summan.	Päivitetyt säännöt eivät vastaa henkilöstösääntöjä. Parlamentin olisi huolehdittava siitä, että virkamatoilla aiheutuneet majoituskustannukset korvataan henkilöstösääntöjen mukaisesti.	Euroopan parlamentin vastaukset <i>Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen kannan uusiin määräyksiin, jotka on nimenomaan vahvistettu aiempien huomautusten johdosta, mutta pitäytyy omassa kannassaan, jonka mukaan henkilöstön matoja kolmeen toimipaikkaan ja varsinaisia virkamatoja on käsiteltävä eri tavoin. Parlamentti aikoo henkilöstösääntöjen seuraavan tarkistamisen yhteydessä hyödyntää lainsäätäjän asemaansa henkilöstösääntöjen määräysten muuttamiseksi niin, että niissä tehdään ero parlamentin henkilöstön virkamatojen ja kolmen toimipaikan välisten matkojen välillä.</i>

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Toimielimen vastaus
			Budjettivallan käyttäjä on jo muuttanut entisen momentin 3 000 "Henkilöstön virkamatkakulut" nimeä ja selvitysosaa tämän suuntaisesti. Tästä momentin nimi on "Kulut henkilöstön virkamatoista ja matkoista kolmen toimipaikan välillä" ja sen selvitysosassa täsmennetään, että määräraha on tarkoitettu kattamaan toimielimen henkilöstön, kansallisten asiantuntijoiden ja harjoittelijoiden matkakulut asemapaikan ja Euroopan parlamentin kolmen toimipaikan (Bryssel, Luxemburg ja Strasbourg) välillä sekä virkamatkakulut muihin kuin näihin kolmeen toimipaikkaan kohdistuvista matkoista; näin talousarvioon luodaan perusta säännöille, joita parlamentti soveltaa kolmen toimipaikan välisiin matkoihin.
3. Euroopan parlamentin jäsenille maksetut avustajakorvaukset			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdat 10.10–10.12, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, 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 alikirjoittamissa sopimuksissa mainitut tehtävät tai palvelut on tosiasiallisesti toteutettu. Puhemiehistön olisi toteutettava tarvittavat toimet saadakseen tositteet, joiden katsotaan olevan oleellisia menojen aiheellisuuden osoittamiseksi. 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	Parlamentti on saanut selvitettyä kaikki varainhoitovuosien 2004–2007 avustajakorvaukset. Varainhoitovuoden 2008 osalta parlamentin hallinto on saanut yli 98 prosenttia menoilmoituksista ja maksutositteista. Varainhoitovuoden 2009 osalta parlamentin hallinto parhaillaan käsittelee viime kuukausina saamia ilmoituksia.	Tilintarkastustuomioistuin seuraa parlamentin selvitystyötä, joka koskee parlamentin jäsenten menoilmoituksia varainhoitovuosilta 2008 ja 2009. Parlamentin hallinnon olisi tarkastettava menoilmoitusten perustana olevat alkuperäiset laskut.	Euroopan parlamentin vastaukset Avustajakuluja koskevien ennakoiden tasaaminen varainhoituvuodelta 2008–2009 (1. vuosipuolisko) suoritetaan jäsenten kuluja ja korvauksia koskevien sääntöjen 14 artiklan nojalla. Vuoden 2008 osalta tasausten piiriin kuuluvien maksujen kokonaissummasta on saatu tasattua 99,79 %. Jäljelle jäävä 0,2 % maksuista on parhaillaan tapauskohtaisessa tarkastelussa. Kyseiset määrät on mahdollista maksattaa takaisin tapauskohtaisesti. Vuoden 2009 alkupuoliskon⁽¹⁾ ennakoista on saatu tähän mennessä tasattua lähes 92,31 % (eli 94 227 604 euroa yhteensä 102 074 881 eurosta). Loput eli 7,6 % koostuu pääasiassa tarkasteltavina olevista asiakirjoista (6,28 %). Asiakirjatodisteet ovat saamatta vielä 1,41 %:sta tasausten piiriin kuuluvista maksuista.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Toimielimen vastaus
sääntöjä sovelletaan heinäkuusta 2004 alkaen. Varainhoitovuotta 2007 koskevassa vuosikertomuksessa suositeltiin, että parlamentti lisäisi jäsenten avustajakorvauksia koskevia valvontamenettelyjä, kuten parlamentin jäsenten hallussa olevien laskujen satunnaistarkastuksia.			Aina, kun toimitetuissa tiedoissa on ollut epäselvyyksiä, parlamentin yksiköt ovat pyytäneet jäsentä antamaan lisäselvityksiä, esimerkiksi esittämään laskut. Vuoden loppuun mennessä, kun kaikki loputkin asiakirjat on käsitelty, suoritettujen tasauksien määrä lähentelee mitä todennäköisimmin muiden vuosien tasoa.
4. Euroopan parlamentin jäsenten lisäeläkejärjestelmä			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, taulukko 10.2, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, liite 11.2: Tilintarkastustuomioistuin toistaa huomautukset, jotka se esitti varainhoitovuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessa: a) Tarvitaan uusi vakuutusmatemaattinen tutkimus, jossa arvioidaan niiden päätösten vaikutukset, jotka puhemiehistö teki järjestelmän jäseniin sovellettavien toimenpiteiden osalta. b) Parlamentin olisi täsmennettävä rooliaan rahaston varojen hallinnoinnissa ja valvonnassa.	Parlamentin toimittamassa vakuutusmatemaattisessa tutkimuksessa todetaan, että puhemiehistön kokouksessa 1. huhtikuuta 2009 tehdyssä päätöksessä määriteltyjä uusia sääntöjä noudattaen rahaston vakuutusmatemaattinen alijäämä olisi 84,5 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2009.	Parlamentin olisi vaadittava, että rahasto laatii investointistrategian parlamentin antamien suuntaviivojen perusteella.	Euroopan parlamentin vastaukset Parlamentti muistuttaa, että puhemiehistö hyväksyi kokouksensa 1. huhtikuuta 2009 merkittäviä päätöksiä, joilla pyrittiin määrittämään toimielimen asema suhteessa rahastoon ja varmistamaan, että parlamentin velvoitteet rahastoa kohtaan ja suhteet siihen ovat selkeät. Mitä tulee parlamentin osuuteen sijoitusstrategiassa se on jo ilmoittanut aikovansa esittää yleisiä suuntaviivoja rahaston hallinnoijille. Parlamentti ei kuitenkaan halua osallistua aktiivisesti varsinaisten sijoituspäätösten tekoon. Koska rahasto on erillinen ja itsenäinen yhteisö, parlamentti ei voisi osallistua päätöksentekoon. Parlamentin puhemiehen rahastolle 4. toukokuuta 2009 osoittamassa kirjeessä vahvistetaan suuntaviivat ja kehoitetaan rahastoa välttämään altistumista valuuttakurssien vaihtelusta aiheutuville riskeille ja noudattamaan varovaista sijoitusstrategiaa. Puhemiehistön päätösten, vahvistettujen suuntaviivojen ja rahoitusmarkkinoiden elpymisen yhteisvaikutuksen ansiosta rahasto on onnistunut alentamaan vakuutusmatemaattista alijäämäänsä 121,84 miljoonasta eurosta (31. joulukuuta 2008) 84,56 miljoonaan euroon (31. joulukuuta 2009).

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Toimielimen vastaus
			Parlamentti on lisäksi ajantasaistanut riippumattomat vakuutusmatemaattiset tutkimukset voidakseen arvioida eläkerahaston taloudellista asemaa henkilöstösääntöjen voimaantulon ja puhe-miehistön 9. maaliskuuta ja 1. huhtikuuta 2009 tekemien, vapaaehtoista lisäeläkejärjestelmää muuttavien päätösten johdosta. Koska parlamentti on myöntänyt vastuunsa alijäämätilanteesta, alijäämän summa on kirjattu taseeseen, kuten tilintarkastustuomioistuin on pyytänyt. Vakuutusmatemaattisten arvioiden ajantasaistaminen on määrä suorittaa vuosittain tilinpäätöksen laatimisen yhteydessä.
5. Secured European System for Automatic Messaging -järjestelmän (SESAME) valmistumisen määräaika			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 11.10: Neuvoston vuotuisten talousarvioiden valmistelussa käytetyn Secured European System for Automatic Messaging -järjestelmän (SESAME) valmistumisen määräaika on jatkuvasti ollut liian optimistinen. Alkuperäistä hankesuunnitelmaa on muutettu monin tavoin, eivätkä jäsenvaltiot ole sopineet siitä, millä tavoin tiettyjä arkaluontoisia tietoja olisi käsiteltävä. Tämän vuoksi SESAME-järjestelmän vuotuiset määrärahat ovat olleet tarpeettoman suuret joka vuosi.	SESAME-järjestelmälle oli jälleen myönnetty liikaa määrärahoja: vuodeksi 2009 osoitettu 2,7 miljoonan euron määrä oli 2,4 miljoonan euron verran liian suuri. Jäsenvaltioiden muodostama poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea antoi kuitenkin lokakuussa 2009 luvan SESAME-järjestelmän matalaa turvaluokitusta koskevan osan toteuttamiseen. Hanke voidaan siis käynnistää. Korkeaa turvaluokitusta koskevasta osasta on kuitenkin vielä päästävä sopimukseen.	Neuvoston olisi huolehdittava siitä, että talousarviosta myönnetään SESAME-järjestelmälle määrärahoja suhteessa hankkeen edistymiseen.	Neuvoston vastaus Neuvoston pääsihteeristö hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen analyysin, joka koskee tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2008 tekemää SESAME-hanketta koskeneen huomautuksen jatkotoimenpiteitä. Sen takaamiseksi, että SESAME-hankkeeseen osoitetut määrärahat vastaavat hankkeen täytäntöönpanon edistymistä, vuoden 2010 talousarvioon ja vuoden 2011 talousarvioesitykseen otettavat määrät vähennetään 400 000 euroon vuotta kohden.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Toteutetut toimet	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Toimielimen vastaus
6. Henkilöstön etuuksia koskevan IRIS-tietojärjestelmän käyttöönotto			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 11.11: Henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto otti kesäkuussa 2008 käyttöön uuden Individual Rights Information System -tietojärjestelmän (IRIS), jolla hallinoidaan henkilöstön etuuksia, muun muassa palkkoja. Siirtyminen IRIS-järjestelmään johti lukuisiin ongelmiin palkanlaskennassa. 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.	IRIS-tietojärjestelmän kehittäminen lopetettiin siinä ilmenneiden ongelmien vuoksi. Kaksi uutta hanketta käynnistettiin: yksi henkilöstön etuuksien ja toinen sairausvakuutuksen hallinnointia varten. Sovellusten kehittämisen aikana henkilöstön etuudet lasketaan palkkojen laskentajärjestelmään manuaalisesti vietyjen tietojen pohjalta.	Komission pitäisi varmistaa, että uudet sovellukset otetaan käyttöön vasta, kun on saatu näyttöä siitä, että järjestelmien testitulokset ovat tyydyttävät.	Komission vastaukset <i>Palkkatoimisto on jo aloittanut henkilökohtaisten etuuksien hallinnomisessa käytettävien uudistettujen moduulien testauksen. Kattavassa testausohjelmassa on hyödynnetty aikaisempia kokemuksia.</i>
7. Komission lähetyksissä työskentelevän paikallisen henkilöstön eläkejärjestelmä			
Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 11.13: Ulkosuhteiden pääosaston ulkosuhdeyksikkö laati vuonna 1996 eläkejärjestelmän komission lähetyksissä työskentelevää paikallista henkilöstöä varten. 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.	Komissio aikoi tutkia, miten rahastosta voitaisiin tehdä pysyvä järjestely. Lisäksi komissio vahvisti, että asiasta on laadittava säädösehdotus ja tehtävä vakuutusmatemaattinen tutkimus.	Komission olisi annettava järjestelyn rakennetta ja hallinnointia koskevat säännöt.	Komission vastaukset <i>Jotta nykyisestä täydentävästä järjestelmästä voitaisiin tehdä pysyvä, tarvitaan oikeusperusta. Tämä edellyttää muuhun henkilöstöön sovellettaviin palvelussuhteen ehtoihin tehtävää muutosta, jonka komissio on jo sisällyttänyt neuvostolle ja parlamentille antamaansa Euroopan ulkosuhdehallintoa koskevaan ehdotukseen.</i>
(¹) Tilanne 26. heinäkuuta 2010.			

LIITE I

Euroopan unionin talousarvioon liittyviä taustatietoja

SISÄLLYS

PERUSTIETOJA TALOUSARVIOSTA

1. Talousarvion taustaa
2. Oikeudellinen perusta
3. Perussopimusten ja varainhoitoasetusten talousarviota koskevat periaatteet
4. Talousarvion sisältö ja rakenne
5. Talousarvion rahoitus (talousarvion tulot)
6. Talousarviomäärärahat
7. Talousarvion toteuttaminen
 - 7.1 Vastuu talousarvion toteuttamisesta
 - 7.2 Tulojen toteuttaminen
 - 7.3 Menojen toteuttaminen
 - 7.4 Konsolidoitu 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 TAUSTAA

Talousarviosta katetaan Euroopan unionin 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 rahoitettavaksi kyseisten politiikan alojen täytäntöönpanemiseksi.

2. OIKEUSPERUSTA

Talousarviosta määrätään varainhoitoa koskevissa perussopimusten säännöksissä ⁽¹⁾ ⁽²⁾ (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 310–325 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 106 A artikla) sekä varainhoitoasetuksissa ⁽³⁾.

3. PERUSSOPIMUSTEN JA VARAINHOITOASETUSTEN TALOUSARVIOTA KOSKEVAT PERIAATTEET

Kaikki Euroopan unionin tulot ja menot on koottava yhtenäiseen talousarvioon (yhtenäisyyden ja talousarvion totuudenmukaisuuden periaatteet). Talousarvio vahvistetaan varainhoitovuodeksi (vuotuisuusperiaate). 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 periaatteiden mukaisesti (moitteeton varainhoito). Talousarvio laaditaan ja toteutetaan ja tilinpäätös esitetään noudattaen periaatetta avoimuudesta (avoimuus). Näistä pääperiaatteista poiketaan muutamissa tapauksissa.

4. TALOUSARVION SISÄLTÖ JA RAKENNE

Talousarvioon kuuluu yhteenveto tuloista ja menoista ja kunkin toimielimen pääluokat, jotka on jaoteltu tulo- ja meno- taulukoihin. 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 Euroopan unionin omista varoista: BKTL:oon perustuvista omista varoista, alv:oon perustuvista omista varoista, tullimaksuista, maatalousmaksuista sekä sokeri- ja isogluukoosimaksuista ⁽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 kuluvan varainhoitovuoden aikana oikeudellisiin velvollisuuksiin sellaista toimintaa varten, jonka toteuttaminen kestää useamman kuin yhden varainhoitovuoden verran;

— maksumäärärahoilla voidaan rahoittaa menoja, joita koskevat maksusitoumukset on tehty kuluvan varainhoitovuoden aikana ja aiempina varainhoituvuosina.

⁽¹⁾ Rooman sopimus (tehty 25 päivänä maaliskuuta 1957): Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT).

⁽²⁾ Rooman sopimus (tehty 25 päivänä maaliskuuta 1957): Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimus.

⁽³⁾ Erityisesti 25 päivänä kesäkuuta 2002 annettu varainhoitoasetus (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1).

⁽⁴⁾ Omista varoista säädetään pääasiassa seuraavissa: neuvoston päätös 2007/436/EY, Euratom (EUVL L 163, 23.6.2007, s. 17); neuvoston päätös 2000/597/EY, Euratom (EYVL L 253, 7.10.2000, s. 42) sekä neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000 (EYVL L 130, 31.5.2000, s. 1).

b) Jaksottamattomat määrärahat (EJM) on tarkoitettu yksivuotisia toimia koskevien maksusitoumusten ja maksujen suorittamiseen varainhoitovuoden kuluessa.

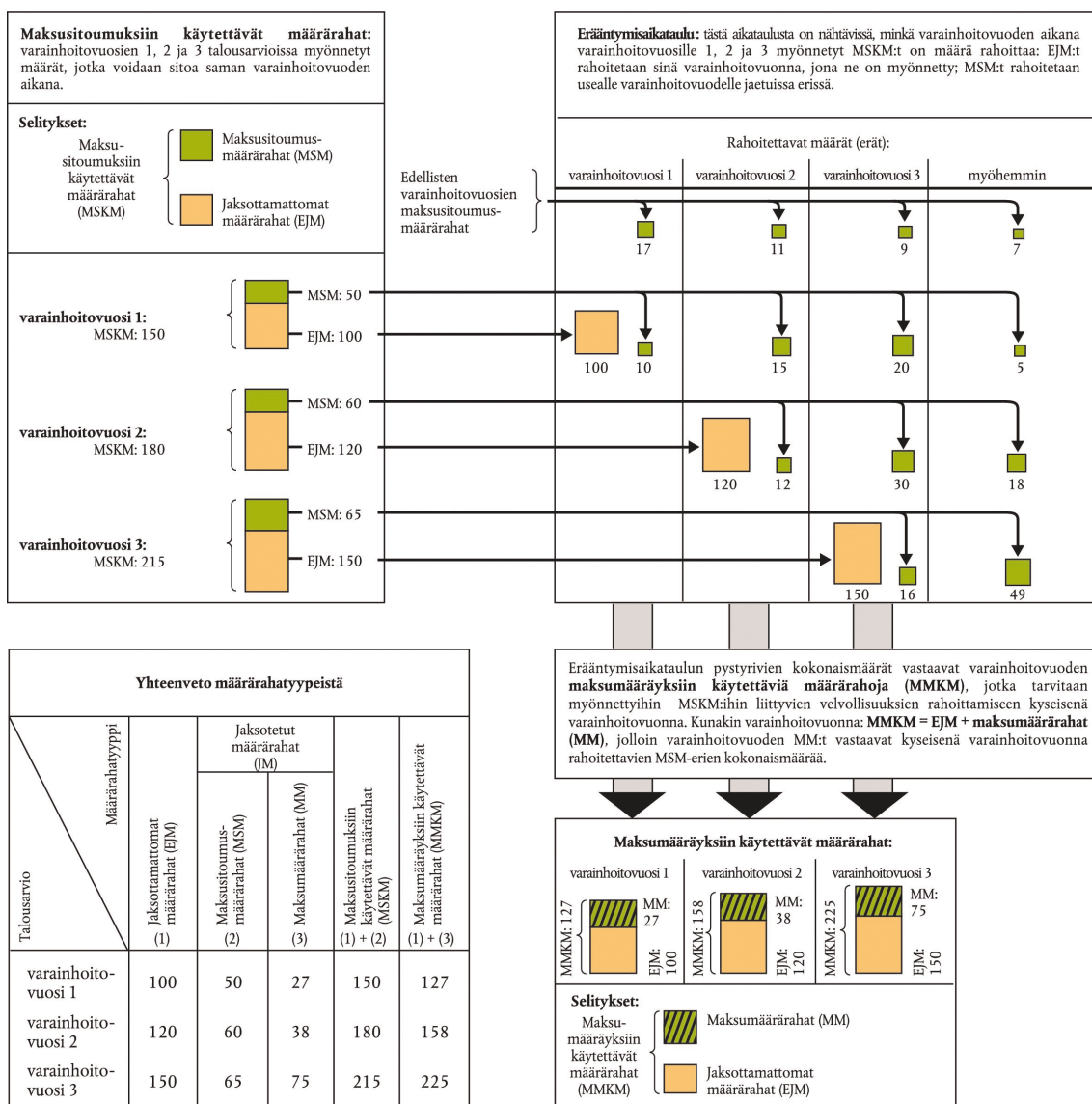
Kunkin varainhoitovuoden osalta onkin tästä syystä laskettava kaksi erillistä kokonaismäärää:

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) Euroopan unionin varojen hoito on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken.

7.2 Tulojen toteuttaminen

Arviodut tulot kirjataan talousarvioon; niitä voidaan muuttaa lisätalousarvioissa.

Budjettitulojen toteuttamisessa Euroopan unionin saatavat (omat varat ja muut tulot) todetaan ja peritään. Asiasta säädetään erityisissä säännöksissä ⁽⁷⁾. Varainhoitovuoden todelliset tulot määritellään kuluvan varainhoitovuoden aikana todettujen saatavien ja aiempina varainhoitovuosina todettujen, aiempien varainhoitovuosien perimättä olevien saatavien summaksi.

7.3 Menojen toteuttaminen

Arviodut 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 päätöksin tehty vielä sitomattomat siirrot + aiempien varainhoitovuosien vapautetut ja uudelleen käyttöön otetut maksusitoumusmäärärahat
- ii) *määrärahojen käyttö*: maksusitoumuksiin käytettävät lopulliset määrärahat ovat käytettävissä varainhoitovuoden aikana, ja niitä voidaan käyttää maksusitoumusten tekemiseen (käytetyt maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat = tehtyjen maksusitoumusten mukainen määrä)
- iii) *määrärahojen siirrot varainhoitovuodelta seuraavalle varainhoitovuodelle*: varainhoitovuoden käyttämättömät määrärahat voidaan siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle 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 päätöksin tehty siirrot
- ii) *varainhoitovuoden määrärahojen käyttö*: maksumääräyksiin käytettävät varainhoitovuoden määrärahat ovat käytettävissä varainhoitovuoden aikana maksujen suorittamiseen; niihin ei lueta edelliseltä varainhoitovuodelta siirrettyjä määrärahoja (käytetyt maksumääräyksiin käytettävät määrärahat = varainhoitovuoden määrärahoista suoritettujen maksujen määrä)
- iii) *määrärahojen siirrot varainhoitovuodelta seuraavalle varainhoitovuodelle*: varainhoitovuoden käyttämättömät määrärahat voidaan siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle asianomaisen toimielimen päätöksellä; tiettyyn käyttötarkoitukseen osoitetut tulot, joita ei ole käytetty, siirretään ilman eri toimenpiteitä

⁽⁶⁾ Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 317 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 160 A 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 maksut yhteensä*: varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät + maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät, jotka on siirretty edelliseltä varainhoitovuodelta
- vi) *varainhoitovuoteen kohdenneitet todelliset menot*: talousarvion toteuttamista koskevassa selvityksessä esitetyt menot (katso kohta 7.4) = varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät + varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävät määrärahat, jotka siirretään seuraavalle varainhoitovuodelle.

7.4 Konsolidoitu selvitys talousarvion toteuttamisesta ja varainhoitovuoden saldon määrittäminen

Kunkin varainhoitovuoden päättyessä laaditaan konsolidoitu selvitys talousarvion toteuttamisesta. Siitä ilmenee varainhoitovuoden saldo, joka kirjataan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon lisätalousarvion avulla.

8. TILINPÄÄTÖKSEN ESITTÄMINEN

Kunkin varainhoitovuoden tilinpäätös toimitetaan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle; tilinpäätös sisältää tilinpäätösasiakirjat ja talousarvion toteuttamista koskevat selvitykset sekä selvityksen 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 unionin 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 (sääntöjenmukaisuudesta). Se tarkastaa tulojen ja menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden sekä varmistautuu siitä, että varainhoito on ollut asianmukaista. Tarkastukset voidaan toimittaa ennen varainhoitovuoden päättymistä; tarkastukset toimitetaan asiakirjojen perusteella ja tarvittaessa paikalla Euroopan unionin toimielimissä, jäsenvaltioissa tai unionin ulkopuolisissa maissa. Tilintarkastustuomioistuin laatii vuosikertomuksen kustakin varainhoitovuodesta. Se voi myös milloin tahansa esittää huomautuksia erityisistä kysymyksistä sekä antaa Euroopan unionin 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 vastuuvapautta koskevissa päätöksissä esitettyjen huomautusten pohjalta sekä laativat selvityksen toteutetuista toimenpiteistä.

⁽⁸⁾ Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 285–287 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 160 A artikla ja varainhoitoasetuksen 139–147 artikla.

⁽⁹⁾ Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 319 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 160 A artikla.

LISÄTIEDOT**VARAINHOITOA KOSKEVIEN TIETOJEN LÄHDEAINEISTO**

Tämän liitteen varainhoitoa koskevat tiedot on poimittu Euroopan unionin 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 hyödystä. Tietoja on siten tulkittava harkiten.

RAHAYKSIKKÖ

Kaikki varainhoitoa koskevat tiedot esitetään miljoonina euroina. Yhteenlasketut summat on esitetty yhden desimaalin tarkkuudella täsmällisestä arvosta, joten ne eivät välttämättä vastaa pyöristettyjen lukujen summaa.

LYHENTEET JA MERKIT

alv	arvonlisävero
AT	Itävalta
BE	Belgia
BG	Bulgaria
BKTL	bruttokansantulo
CY	Kypros
CZ	Tšekki
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
EUVL/EYVL	Euroopan unionin virallinen lehti / Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö(t)
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 2009**

Kaavio I	Talousarvio 2009 – Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat
Kaavio II	Talousarvio 2009 – Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat
Kaavio III	Maksusitoumuksiin käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2009
Kaavio IV	Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2009
Kaavio V	Omat varat jäsenvaltioittain vuonna 2009
Kaavio VI	Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2009 suoritettut maksut

VARAINHOITOVUODEN 2009 KONSOLIDOITU TILINPÄÄTÖS

Kaavio VII	Konsolidoitu tase
Kaavio VIII	Konsolidoitu tuloslaskelma

Kaavio I

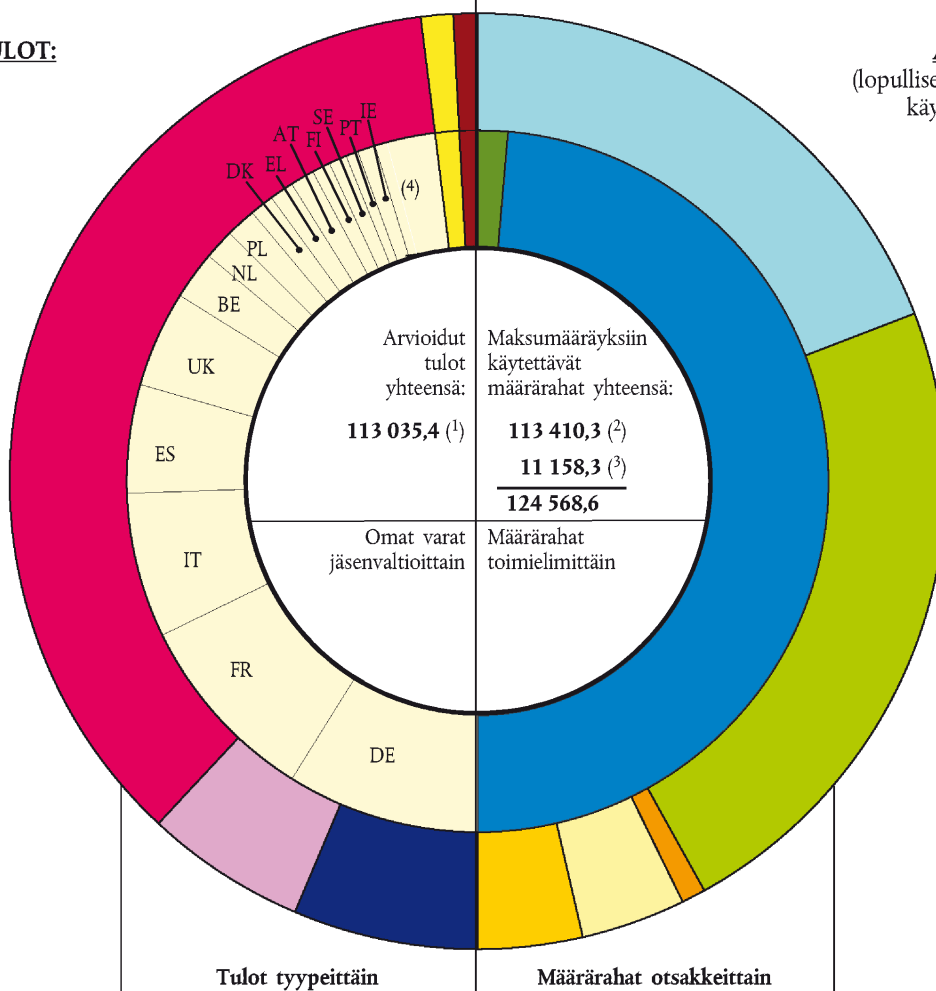
Talousarvio 2009 – Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat

[tulojen perusteet: ks. "Perustietoja talousarviosta", kohta 7.2 menojen perusteet: ks. "Perustietoja talousarviosta", kohta 7.3 ja tarkempia tietoja kaaviossa IV, a-sarake]

(miljoonaa euroa ja %)

Arvioidut TULOT:

Arvioidut MENOT:



Selitykset

Omat varat yhteensä (jäsenvaltioittain)	—	(0 %)
Maatalousmaksut	—	(0 %)
Sokeri- ja isoglukoosimaksut	139,4	(0,1 %)
Tullit	14 441,1	(12,8 %)
Alv:oon perustuvat omat varat	12 714,0	(11,2 %)
BKTL-varat	81 557,1	(72,2 %)
Muut tulot	2 387,7	(2,1 %)
Edelliseltä varainhoitovuodelta käytettävissä oleva ylijäämä	1 796,2	(1,6 %)

Selitykset

Rahoituskehysten otsakkeet

1. Kestävä kasvu	47 520,1	(38,1 %)
2. Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	57 106,9	(45,8 %)
3. Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	2 174,4	(1,7 %)
4. EU maailmanlaajuisena toimijana	8 804,1	(7,1 %)
5. Hallinto	8 754,0	(7 %)
6. Korvaukset	209,1	(0,2 %)
Muiden toimielinten käytettävissä olevat määrärahat	3 333,9	(2,7 %)
Komission käytettävissä olevat määrärahat, joista toimintamäärärahoja	121 234,7	(97,3 %)
	115 814,6	(93 %)

(1) Lisätalousarvioiden jälkeen.

(4) Tiettyjen jäsenvaltioiden (CZ, RO, HU, SK, SI, LU, BG, LT, LV, EE, CY, MT) rahoitusosuudet yhdistettiin.

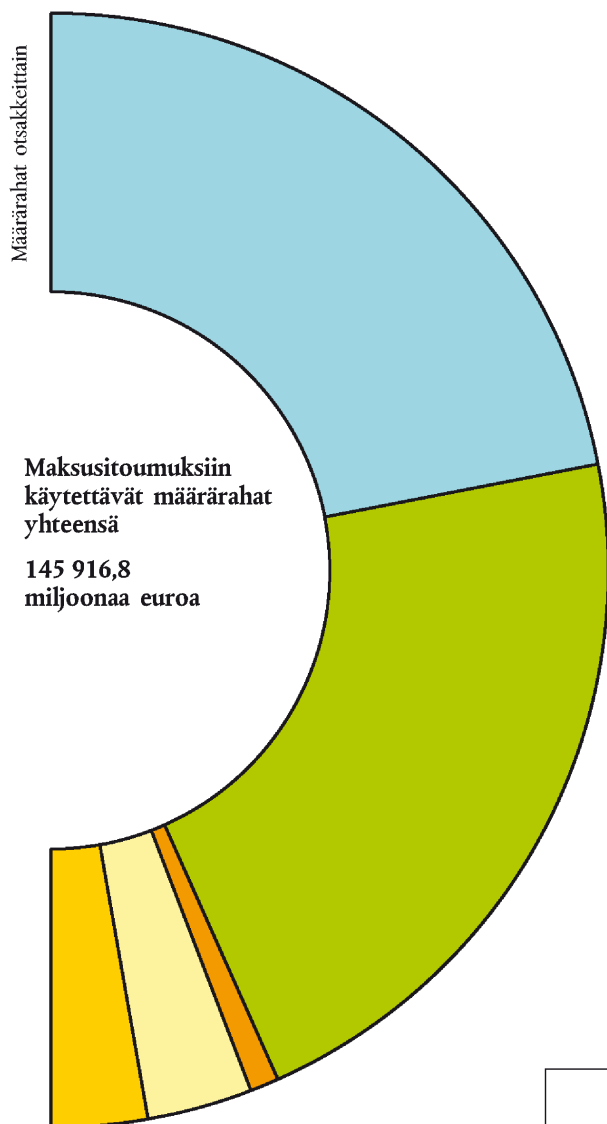
(2) Lisätalousarvioiden ja budjettikohtien välisten siirtojen jälkeen

(3) Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ja edeltävältä vuodelta siirretyt määrärahat

Kaavio II
Talousarvio 2009 – Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat

[lisätalousarvioiden jälkeen; tarkempia tietoja kaaviossa III, b-sarake]

(miljoonaa euroa ja %)



Huom.

Maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen kokonaissumma ei vastaa vuoden 2009 budjettituloja, koska maksusitoumusmäärärahoihin sisältyy myös määriä, jotka rahoitetaan tulevien varainhoitovuosien budjettituloista.

Selitykset

Rahoituskehiksen otsakeet:

	1. Kestävä kasvu	63 923,3	(43,8 %)
	2. Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	62 718,4	(43 %)
	3. Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	2 327,7	(1,6 %)
	4. EU maailmanlaajuisena toimijana	8 713,5	(6 %)
	5. Hallinto	8 024,7	(5,5 %)
	6. Korvaukset	209,1	(0,1 %)

Kaavio III

Maksusitoumuksiin käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2009

(miljoonaa euroa ja %)

Vuoden 2009 budjettinimikkeistä vastaavat pääluokat (päälk) ja osastot (os) sekä rahoituskehyksen otsakkeet	Lopulliset määrärahat ⁽¹⁾	Määrärahojen käyttö					
		Tehdyt sitoumukset	Käyttöaste (%)	Siirrot vuodelle 2010	(%)	Peruuntuneet määrärahat	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) - (b) - (c)	(d)/(a)
Budjettinimikkeistö							
I Parlamentti (päälk I)	1 596,1	1 467,4	91,9	26,3	1,6	102,4	6,4
II Neuvosto (päälk II)	642,1	592,8	92,3	37,7	5,9	11,5	1,8
III Komissio (päälk III)	142 946,7	139 778,5	97,8	2 486,7	1,7	681,5	0,5
III.1 Talous ja rahoitus (os 01)	444,6	439,7	98,9	1,5	0,3	3,4	0,8
III.2 Yritystoiminta (os 02)	757,3	697,6	92,1	55,5	7,3	4,2	0,6
III.3 Kilpailu (os 03)	94,1	91,6	97,3	1,8	2,0	0,7	0,8
III.4 Työllisyys- ja sosiaaliasiat (os 04)	11 255,1	11 195,6	99,5	46,0	0,4	13,4	0,1
III.5 Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05)	61 260,4	60 054,0	98,0	1 180,3	1,9	26,1	0,0
III.6 Energia ja liikenne (os 06)	4 859,0	4 803,4	98,9	44,0	0,9	11,5	0,2
III.7 Ympäristö (os 07)	487,8	459,8	94,2	18,7	3,8	9,4	1,9
III.8 Tutkimus (os 08)	5 388,0	5 083,5	94,3	301,2	5,6	3,3	0,1
III.9 Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)	1 609,3	1 555,8	96,7	52,3	3,3	1,2	0,1
III.10 Suora tutkimustoiminta (os 10)	795,3	432,6	54,4	360,8	45,4	1,9	0,2
III.11 Kalatalous ja meriasiat (os 11)	985,4	976,2	99,1	4,5	0,5	4,7	0,5
III.12 Sisämarkkinat (os 12)	68,5	66,2	96,6	1,1	1,6	1,2	1,8
III.13 Aluepolitiikka (os 13)	38 559,9	38 523,1	99,9	22,0	0,1	14,8	0,0
III.14 Verotus ja tulliliitto (os 14)	133,6	126,2	94,5	1,6	1,2	5,8	4,3
III.15 Koulutus ja kulttuuri (os 15)	1 691,0	1 566,1	92,6	123,5	7,3	1,4	0,1
III.16 Viestintä (os 16)	217,4	213,7	98,3	1,4	0,6	2,3	1,0
III.17 Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)	695,2	675,5	97,2	11,1	1,6	8,6	1,2
III.18 Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue (os 18)	1 032,1	1 008,0	97,7	14,7	1,4	9,4	0,9
III.19 Ulkosuhteet (os 19)	4 167,5	4 105,3	98,5	53,8	1,3	8,4	0,2
III.20 Kauppa (os 20)	80,8	77,7	96,2	1,3	1,6	1,8	2,2
III.21 Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)	2 429,9	2 324,9	95,7	100,0	4,1	5,0	0,2
III.22 Laajentuminen (os 22)	1 131,6	1 119,9	99,0	10,3	0,9	1,4	0,1
III.23 Humanitaarinen apu (os 23)	915,0	913,0	99,8	1,0	0,1	0,9	0,1
III.24 Petostentorjunta (os 24)	78,4	77,4	98,6	0,0	0,0	1,1	1,4
III.25 Komission politiikkojen koordinointi ja oikeudellinen tuki (os 25)	193,7	187,3	96,7	3,8	2,0	2,7	1,4
III.26 Komission hallinto (os 26)	1 092,5	1 047,9	95,9	36,5	3,3	8,1	0,7
III.27 Talousarvio (os 27)	274,3	271,7	99,1	2,0	0,7	0,5	0,2
III.28 Varainhoidon valvonta (os 28)	10,9	10,5	96,8	0,2	1,9	0,1	1,3
III.29 Tilastotiedot (os 29)	143,4	133,0	92,7	7,1	4,9	3,3	2,3
III.30 Eläkkeet (os 30)	1 135,9	1 117,3	98,4	—	—	18,7	1,6
III.31 Kielipalvelut (os 31)	455,8	424,0	93,0	28,5	6,2	3,4	0,7
III.40 Varaukset (os 40)	503,0	—	—	—	—	503,0	100,0
IV Tuomioistuimien (päälk IV)	317,6	312,8	98,5	1,2	0,4	3,6	1,1
V Tilintarkastustuomioistuimien (päälk V)	188,2	173,5	92,2	0,4	0,2	14,3	7,6
VI Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)	122,3	119,9	98,0	0,4	0,3	2,0	1,6
VII Alueiden komitea (päälk VII)	88,2	86,8	98,4	0,1	0,1	1,4	1,6
VIII Euroopan oikeusasiamies (päälk VIII)	9,0	8,3	92,0	—	—	0,7	8,0
IX Euroopan tietosuojavaltuutettu (päälk IX)	6,7	5,4	81,4	—	—	1,2	18,6
Maksusitoumuksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	145 916,8	142 545,4	97,7	2 552,7	1,7	818,7	0,6
Rahoituskehys							
1 Kestävä kasvu	63 923,3	62 444,5	97,7	972,1	1,5	506,7	0,8
2 Luonnonvarojen suojeleminen ja hallinta	62 718,4	61 484,4	98,0	1 192,8	1,9	41,3	0,1
3 Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	2 327,7	2 264,1	97,3	49,9	2,1	13,7	0,6
4 EU maailmanlaajuisena toimijana	8 713,5	8 481,4	97,3	166,3	1,9	65,8	0,8
5 Hallinto	8 024,7	7 661,9	95,5	171,6	2,1	191,2	2,4
6 Korvaukset	209,1	209,1	100,0	—	—	—	—
Maksusitoumuksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	145 916,8	142 545,4	97,7	2 552,7	1,7	818,7	0,6
Maksusitoumuksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	1,4

⁽¹⁾ Lopulliset talousarviomäärärahat, joissa on otettu huomioon budjettikohtien välillä tehdyt siirrot, käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskevat tai niiden kaltaiset määrärahat ja edeltävältä varainhoitovuodelta siirretyt määrärahat.

Kaavio IV
Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2009

(miljoonaa euroa ja %)

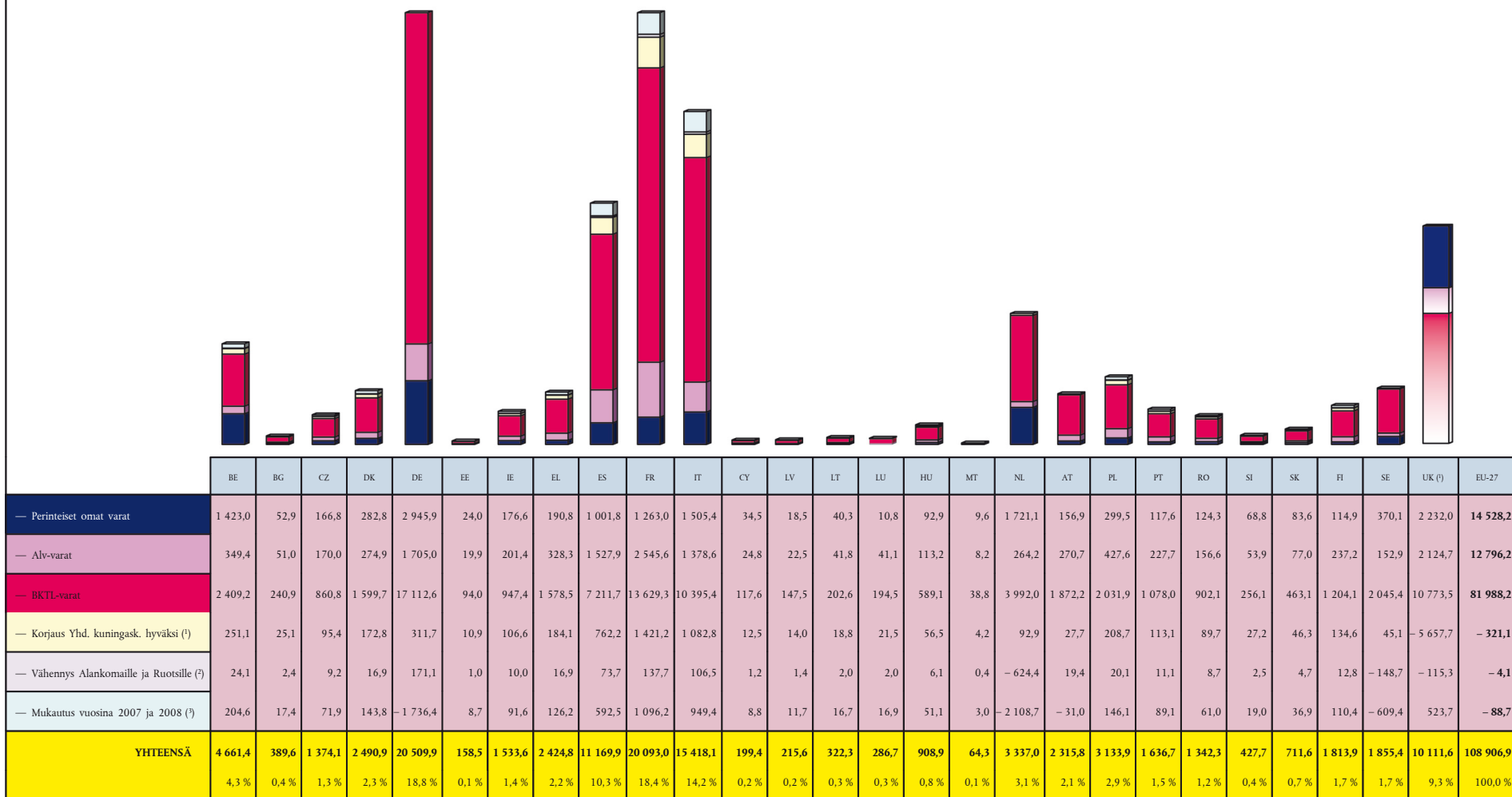
Vuoden 2009 budjettinimikkeistä vastaavat pääluokat (päälk) ja osastot (os) sekä rahoituskehysten otsakkeet	Lopulliset määrärahat (1)	Määrärahojen käyttö					
		Vuonna 2009 suoritettut maksut	Käyttöaste (%)	Siirrot vuoteen 2010	(%)	Peruuntun. määrärahat	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
Budjettinimikkeistä							
I Parlamentti (päälk I)	1 798,8	1 466,1	81,5	211,9	11,8	120,8	6,7
II Neuvosto (päälk II)	762,2	658,8	86,4	82,8	10,9	20,6	2,7
III Komissio (päälk III)	121 234,7	115 589,9	95,3	4 127,4	3,4	1 517,3	1,3
III.1 Talous ja rahoitus (os 01)	345,2	327,4	94,8	14,1	4,1	3,7	1,1
III.2 Yritystoiminta (os 02)	705,0	558,4	79,2	88,6	12,6	58,0	8,2
III.3 Kilpailu (os 03)	107,0	94,5	88,3	10,1	9,4	2,4	2,3
III.4 Työllisyys- ja sosiaaliasiat (os 04)	9 929,4	8 906,4	89,7	754,7	7,6	268,3	2,7
III.5 Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05)	56 412,6	55 208,9	97,9	954,2	1,7	249,5	0,4
III.6 Energia ja liikenne (os 06)	2 480,5	2 253,2	90,8	176,5	7,1	50,7	2,0
III.7 Ympäristö (os 07)	408,6	356,1	87,2	30,2	7,4	22,2	5,4
III.8 Tutkimus (os 08)	5 644,1	4 825,8	85,5	788,6	14,0	29,7	0,5
III.9 Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)	1 552,0	1 374,7	88,6	172,7	11,1	4,6	0,3
III.10 Suora tutkimustoiminta (os 10)	734,7	410,5	55,9	313,9	42,7	10,3	1,4
III.11 Kalatalous ja meriasiat (os 11)	714,9	592,5	82,9	19,2	2,7	103,3	14,4
III.12 Sisämarkkinat (os 12)	75,5	65,6	86,9	7,2	9,5	2,8	3,6
III.13 Aluepolitiikka (os 13)	26 792,8	26 739,5	99,8	14,9	0,1	38,4	0,1
III.14 Verotus ja tulliliitto (os 14)	131,5	120,4	91,5	8,6	6,5	2,5	1,9
III.15 Koulutus ja kulttuuri (os 15)	1 654,2	1 495,1	90,4	153,4	9,3	5,7	0,3
III.16 Viestintä (os 16)	228,6	203,9	89,2	16,4	7,2	8,3	3,6
III.17 Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)	632,2	526,4	83,3	35,3	5,6	70,6	11,2
III.18 Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue (os 18)	830,4	744,4	89,6	15,7	1,9	70,3	8,5
III.19 Ulkosuhteet (os 19)	3 804,5	3 673,4	96,6	72,5	1,9	58,7	1,5
III.20 Kauppa (os 20)	87,9	77,4	88,1	7,5	8,6	2,9	3,4
III.21 Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)	1 872,1	1 697,7	90,7	137,9	7,4	36,6	2,0
III.22 Laajentuminen (os 22)	1 436,5	1 308,4	91,1	17,9	1,2	110,2	7,7
III.23 Humanitaarinen apu (os 23)	858,7	799,7	93,1	46,6	5,4	12,4	1,4
III.24 Petostentorjunta (os 24)	80,1	71,0	88,6	6,8	8,5	2,3	2,8
III.25 Komission politiikkojen koordinoiti ja oikeudellinen tuki (os 25)	211,6	184,7	87,3	19,7	9,3	7,2	3,4
III.26 Komission hallinto (os 26)	1 225,6	1 033,7	84,3	163,6	13,4	28,2	2,3
III.27 Talousarvio (os 27)	284,6	270,9	95,2	12,2	4,3	1,5	0,5
III.28 Varainhoidon valvonta (os 28)	11,5	10,4	90,0	0,9	7,4	0,3	2,5
III.29 Tilastotiedot (os 29)	137,8	120,3	87,3	14,7	10,6	2,9	2,1
III.30 Eläkkeet (os 30)	1 135,9	1 117,3	98,4	—	—	18,7	1,6
III.31 Kielipalvelut (os 31)	479,5	421,5	87,9	52,8	11,0	5,1	1,1
III.40 Varaukset (os 40)	229,0	—	—	—	—	229,0	100,0
IV Tuomioistuimien (päälk IV)	332,2	307,2	92,5	19,4	5,8	5,6	1,7
V Tilintarkastustuomioistuimien (päälk V)	200,5	123,0	61,3	61,7	30,8	15,8	7,9
VI Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)	128,0	117,3	91,7	7,6	5,9	3,0	2,4
VII Alueiden komitea (päälk VII)	95,0	85,6	90,1	6,4	6,7	3,0	3,2
VIII Euroopan oikeusasiamies (päälk VIII)	9,6	8,1	84,6	0,7	7,6	0,8	7,9
IX Euroopan tietosuojavaltuutettu (päälk IX)	7,6	4,9	64,2	1,1	15,0	1,6	20,7
Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	1,4
Rahoituskehys							
1 Kestävä kasvu	47 520,1	44 683,5	94,0	2 380,6	5,0	455,9	1,0
2 Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	57 106,9	55 877,3	97,8	985,7	1,7	243,9	0,4
3 Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	2 174,4	1 993,0	91,7	75,2	3,5	106,2	4,9
4 EU maailmanlaajuisena toimijana	8 804,1	7 982,9	90,7	220,0	2,5	601,2	6,8
5 Hallinto	8 754,0	7 615,3	87,0	857,5	9,8	281,3	3,2
6 Korvaukset	209,1	209,1	100,0	—	—	—	—
Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	124 568,6	118 361,0	95,0	4 519,1	3,6	1 688,5	1,4

(1) Lopulliset talousarviomäärärahat, joissa on otettu huomioon budjettikohtien välillä tehdyt siirrot, käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskevat tai niiden kaltaiset määrärahat ja edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyt määrärahat.

Kaavio V
Omat varat jäsenvaltioittain vuonna 2009

Talousarvion tulojen toteutuminen

(miljoonaa euroa ja %)



(1) Yhdistyneen kuningaskunnan osalta omien varojen bruttomäärään (15 769,3 miljoonaa euroa) sovelletaan korjausta (5 657,7 miljoonaa euroa). Muut jäsenvaltiot rahoittavat mukautuksen.

(2) Alankomaille ja Ruotsille on myönnetty BKTL-maksuuden bruttovähennys vuosiksi 2007–2013. Vuonna 2009 vähennys oli Alankomaiden osalta 624,4 miljoonaa euroa ja Ruotsin osalta 148,7 miljoonaa euroa.

(3) Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmistä tehdyn neuvoston päätöksen 2007/436/EY, Euratom täytäntöönpanosta johtuva varainhoitovuosi 2007 ja 2008 koskeva mukautus.

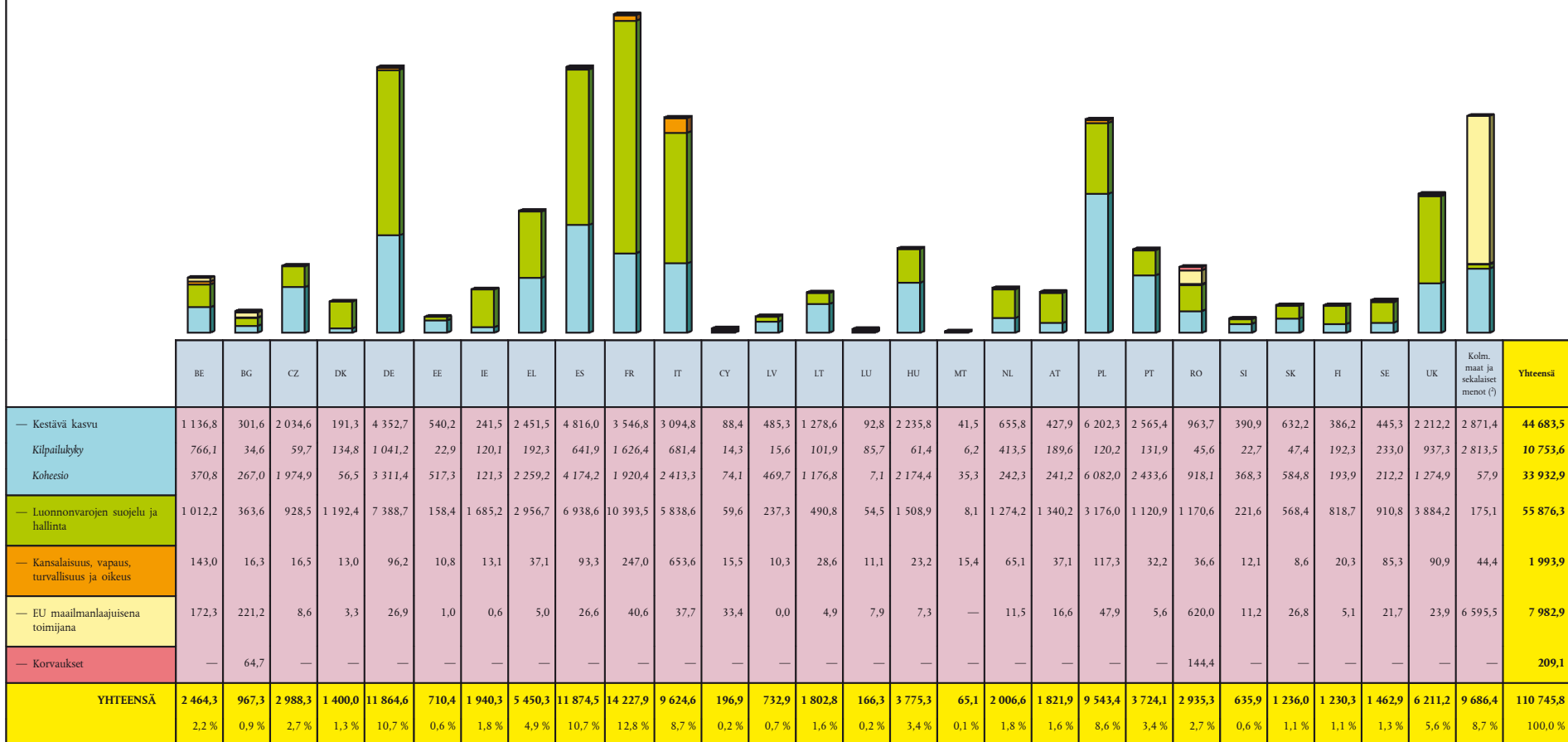
Kaavio VI

Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2009 suoritettut maksut ⁽¹⁾

Huom. Vuonna 2009 suoritettut maksut = vuoden 2009 toimintamäärärahoista suoritettut maksut + vuodelta 2008 siirretyistä määrärahoista suoritettut maksut.

Rahoituskehyksen otsakkeet

(miljoonaa euroa ja %)



⁽¹⁾ Maantieteellinen jakautuminen ei kuvaa jäsenvaltioille suoritettuja maksuja vaan menojen jakautumista komission ABAC-kirjanpitojärjestelmään sisältyvien tietojen mukaisesti.

⁽²⁾ Sarake "Kolmannet maat ja sekalaiset menot" sisältää pääasiassa menoja, jotka liittyvät EU:n alueen ulkopuolella toteutettaviin hankkeisiin ja kolmansien maiden kanssa yhdessä toteutettaviin hankkeisiin. Mukana on myös menoja, joita ei ollut mahdollista jakaa jäsenvaltioittain.

Kaavio VII		
Konsolidoitu tase		
	(miljoonaa euroa)	
	31.12.2009	31.12.2008
Pysyvät vastaavat:		
Aineettomat hyödykkeet	72	56
Aineelliset hyödykkeet	4 859	4 881
Pitkäaikaiset sijoitukset	2 379	2 078
Lainat	10 764	3 565
Pitkäaikaiset ennakkomaksut	39 750	29 023
Pitkäaikaiset saamiset	55	45
	57 879	39 648
Vaihtuvat vastaavat:		
Omaisuuksuettelot	77	85
Lyhytaikaiset sijoitukset	1 791	1 553
Lyhytaikaiset ennakkomaksut	9 077	10 262
Lyhytaikaiset saamiset	8 663	11 920
Käteisvarat ja muut rahavarat	23 372	23 724
	42 980	47 544
Vastaavaa yhteensä	100 859	87 192
Pitkäaikainen vieras pääoma:		
Työsuhde-etuudet	– 37 242	– 37 556
Pitkäaikaiset varaukset	– 1 469	– 1 341
Pitkäaikaiset rahoitusvelat	– 10 559	– 3 349
Muut pitkäaikaiset velat	– 2 178	– 2 226
	– 51 448	– 44 472
Lyhytaikaiset velat:		
Lyhytaikaiset varaukset	– 213	– 348
Lyhytaikaiset rahoitusvelat	– 40	– 119
Muut lyhytaikaiset velat	– 93 884	– 89 677
	– 94 137	– 90 144
Vastattavaa yhteensä	– 145 585	– 134 616
Nettovarat	– 44 726	– 47 424
Varaukset	3 323	3 115
Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet		
Työsuhde-etuudet	– 37 242	– 37 556
Muut määrät	– 10 807	– 12 983
Nettovarat	– 44 726	– 47 424

Kaavio VIII
Konsolidoitu tuloslaskelma

(miljoonaa euroa)

	31.12.2009	31.12.2008
Toiminnan tuotot		
Tuotot omista varoista ja rahoitusosuuksista	110 537	112 713
Muut toiminnan tuotot	7 532	9 731
	118 069	122 444
Toiminnan kulut		
Hallintokulut	– 8 133	– 7 720
Toimintamenot	– 104 934	– 97 214
	– 113 067	– 104 934
Toiminnan ylijäämä	5 002	17 510
Tuotot rahoitustoiminnasta	835	698
Kulut rahoitustoiminnasta	– 594	– 467
Työsuhde-etuuksiin liittyvien velkojen muutos	– 683	– 5 009
Osuus osakkuusyritysten ja yhteisyritysten nettovoitoista (-tappioista)	– 103	– 46
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	4 457	12 686

LIITE II

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset edellisen vuosikertomuksen jälkeen:

- Erityiskertomus nro 15/2009 – Yhdistyneiden Kansakuntien järjestöjen kautta täytäntöönpantu EU:n apu: päätöksenteko ja seuranta
- Erityiskertomus nro 16/2009 – Turkin liittymistä valmistelevan tuen hallinnointi Euroopan komissiossa
- Erityiskertomus nro 17/2009 – Euroopan sosiaalirahastosta osarahoitetut naisten ammatillista koulutusta koskevat toimet
- Erityiskertomus nro 18/2009 – Alueelliseen taloudelliseen yhdentymiseen suunnatun EKR:n tuen vaikuttavuus Itä- ja Länsi-Afrikassa
- Erityiskertomus nro 1/2010 – Valvotaanko tuontiin sovellettavia yksinkertaistettuja tullimenettelyjä vaikuttavalla tavalla?
- Erityiskertomus nro 2/2010 – Kuudenteen tutkimuksen puiteohjelmaan kuuluvien, valmisteleviin tutkimuksiin ja uusien infrastruktuurien rakentamiseen liittyvien tukijärjestelmien vaikuttavuus
- Erityiskertomus nro 3/2010 – Tukevatko vaikutustenarvioinnit päätöksentekoa EU:n toimielimissä?
- Erityiskertomus nro 4/2010 – Tuottaako Leonardo da Vinci -ohjelman liikkuvuustoimien suunnittelu ja hallinnointi todennäköisesti vaikuttavia tuloksia?
- Erityiskertomus nro 5/2010 – Leader-lähestymistavan sisällyttäminen maaseudun kehittämiseen
- Erityiskertomus nro 6/2010 – Onko sokerimarkkinauudistuksen päätavoitteet saavutettu?
- Erityiskertomus nro 7/2010 – Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskeva tarkastus
- Erityiskertomus nro 8/2010 – Euroopan laajuisen rautatieliikenteen tehokkuuden parantaminen: ovatko EU:n investoinnit rautateiden infrastruktuuriin olleet vaikuttavia?
- Erityiskertomus nro 9/2010 – Käytetäänkö kotitalouksien vesihuoltoon kohdennetut EU:n rakennetöimienot parhaalla mahdollisella tavalla?

Kertomukset ovat luettavissa ja ladattavissa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen internetsivustolla:
www.eca.europa.eu

Kertomukset voi pyytää paperiversiona 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**

Ne voi myös tilata täyttämällä online-tilauslomakkeen EU-Bookshop-sivustolla.