

VUOSIKERTOMUS KAHDEKSANNESTA, YHDEKSÄNNESTÄ JA KYMMENENNESTÄ EUROOPAN KEHITYSRAHASTOSTA (EKR) RAHOITETUISTA TOIMISTA

(2010/C 303/02)

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

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	1–5
Euroopan kehitysrahastojen erityispiirteet	2–5
Ensimmäinen luku – kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n täytäntöönpano	6–10
Rahoituksen toteutuminen	6–9
Komission vuotuinen selvitys kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n varainhoidosta	10
Toinen luku – Tilintarkastustuomioistuimen riippumaton tarkastuslausuma Euroopan kehitysrahastoista	I–X
Tilintarkastustuomioistuimen riippumaton tarkastuslausuma kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen Euroopan kehitysrahaston (EKR) toimista varainhoitovuonna 2009	I–X
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	11–55
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	11–12
Tilien luotettavuus	13–18
Toimien sääntöjenmukaisuus	19–25
Tulot	20
Sitoumukset	21
Maksut	22–25
Järjestelmien vaikuttavuus	26–51
Ennakkotarkastukset	29–33
Seuranta ja valvonta	34–41
Ulkoiset tarkastukset	42–46
Sisäinen tarkastus	47–48
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	49–51
Päätelmät ja suositukset	52–55

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

1. Tässä vuosikertomuksessa esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio Euroopan kehitysrahastoista (EKR). Keskeiset tiedot tarkastetuista toimista ja varainhoitovuoden 2009 menoista esitetään **taulukossa 1**.

Taulukko 1 – Euroopan kehitysrahastot – Keskeiset tiedot

(miljoonaa euroa)

Talousarvionosasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut 2009	Hallinnointitapa
Euroopan kehitysrahastot	8. EKR	Hallintomenot	0	Suora keskitetty
		Toimintamenot	0	Keskitetty välillinen
			20	Suora keskitetty
			152	Hajautettu
			0	Yhteinen
			172	
	9. EKR	Hallintomenot	4	Suora keskitetty
		Toimintamenot	36	Keskitetty välillinen
			439	Suora keskitetty
			1 188	Hajautettu
			177	Yhteinen
			1 844	
	10. EKR	Hallintomenot	71	Suora keskitetty
		Toimintamenot	2	Keskitetty välillinen
			663	Suora keskitetty
		110	Hajautettu	
		261	Yhteinen	
		1 107		
	Hallintomenot yhteensä	75		
	Toimintamenot yhteensä	3 048		
	Maksut yhteensä ⁽¹⁾	3 123		
	Yksittäiset sitoumukset yhteensä ⁽²⁾	4 141		
	Kokonaissitoumukset yhteensä ⁽²⁾	3 405		

⁽¹⁾ Bruttomaksut takaisin perittyjä määriä lukuun ottamatta.

⁽²⁾ Yksittäisten sitoumusten ja kokonaissitoumusten kokonaismääriin sisältyvät vapautetut määrärahat.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin EuropeAidin antamien tietojen pohjalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan kehitysrahastojen erityispiirteet

2. Euroopan kehitysrahasto (EKR) on pääasiallinen rahoitusväline, jonka avulla Euroopan unioni tukee Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-valtiot) sekä merentakaisen maiden ja alueiden kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä. Kehitysrahasto perustettiin vuonna 1957 tehdyllä Rooman sopimuksella.

3. EKR:ja rahoittavat jäsenvaltiot, niihin sovelletaan EKR:jen omaa varainhoitoasetusta ja rahastojen hallinnoinnista vastaa erityiskomitea. Euroopan komissio vastaa EKR:jen varoin rahoitettavien toimien rahoituksen toteuttamisesta. Komissiossa lähes kaikkia EKR:n ohjelmia hallinnoi EuropeAid-yhteistyötoimisto (jäljempänä 'EuropeAid'). EuropeAid vastaa myös useimpien Euroopan unionin yleisestä talousarviosta rahoitettavien ulkosuhteiden sekä kehitysyhteistyön alan menojen hallinnoinnista ⁽¹⁾. Pieni osa EKR:n hankkeista ⁽²⁾ liittyy humanitaariseen apuun, ja hankkeiden hallinnoinnista vastaa humanitaarisen avun pääosasto (ECHO). Euroopan investointipankki (EIP) hallinnoi investointikehystä. Investointikehystä ei oteta huomioon tilintarkastustuomioistuimen antamassa tarkastuslausumassa eikä Euroopan parlamentin vastuuvapausmenettelyssä ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

4. EKR:hin sovelletaan kolmea pääasiallista hallinnointimuotoa (**taulukko 1**): keskitetty hallinnointi, yhteishallinnointi sekä hajautettu hallinnointi ⁽⁵⁾. Keskitetyn hallinnoinnin yhteydessä (40 prosenttia maksuista vuonna 2009) komissio vastaa suoraan tukitoimien täytäntöönpanosta; tämä liittyy lähinnä talousarviotukeen. Yhteishallinnoinnissa (14 prosenttia maksuista vuonna 2009) kansainväliset organisaatiot vastaavat yhteisön rahoittamien toimien täytäntöönpanosta edellyttäen, että niiden kirjanpito-, tarkastus-, valvonta- ja hankintamenettelyt vastaavat varmuudeltaan kansainvälisesti hyväksytyjä standardeja. EuropeAidin keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat Yhdistyneiden Kansakuntien järjestöt ja Maailmanpankki. Hajautetussa hallinnoinnissa (46 prosenttia maksuista vuonna 2009) komissio antaa tiettyjen tehtävien hallinnoinnin edunsaajamaiden viranomaisten vastuulle. EKR:n hajautetun hallinnoinnin periaate maksuprosessin yhteydessä on kuvattu **kaaviossa 1**.

⁽¹⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kuudes luku (talousarvion toteuttaminen).

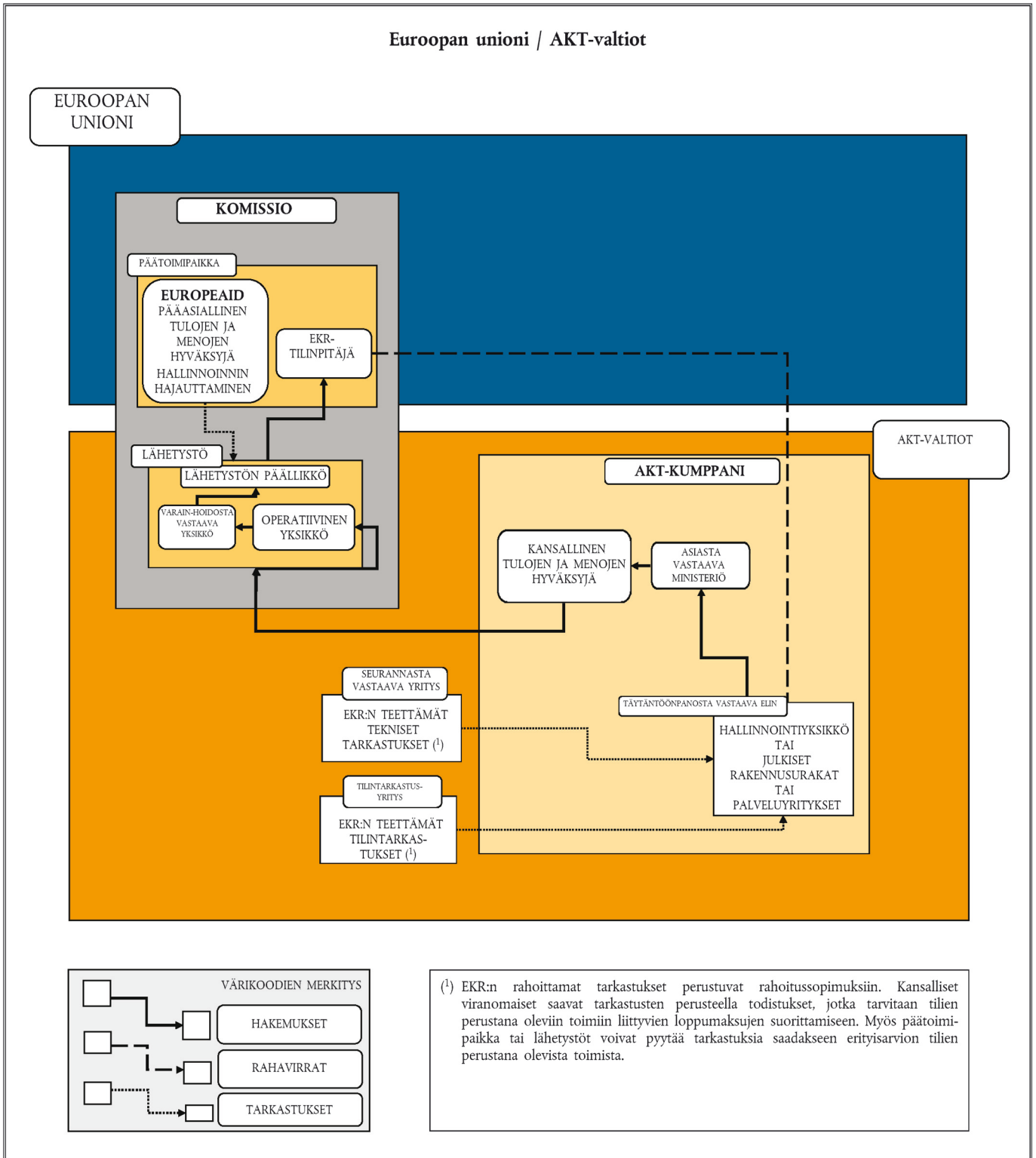
⁽²⁾ Niiden osuus varainhoitovuoden 2009 maksuista on 0,9 prosenttia.

⁽³⁾ Kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 18 päivänä helmikuuta 2008 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 215/2008 (EUVL L 78, 19.3.2008, s. 1), 118, 125 ja 134 artikla. Mainittua asetusta koskevasta ehdotuksesta antamassaan lausunnossa nro 9/2007 (EUVL C 23, 28.1.2008) tilintarkastustuomioistuin korosti, että kyseiset säännökset kaventavat Euroopan parlamentin vastuuvapauden myöntämiseen liittyviä valtuuksia.

⁽⁴⁾ Näitä toimia koskevaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen sovellettavista säännöistä määrätään EIP:n, komission ja tilintarkastustuomioistuimen välisessä kolmikantasopimuksessa (edellä mainittu kymmenenteen EKR:oon sovellettavan 18 päivänä helmikuuta 2008 annetun varainhoitoasetuksen 134 artikla).

⁽⁵⁾ Kymmenenteen EKR:oon sovellettava varainhoitoasetus, 21–29 artikla.

Kaavio 1 – Hajautetun hallinnon periaate maksuprosessin yhteydessä



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5. EKR:n tukitoimenpiteiden kohteena ja täytäntöönpanojoina ovat maat, joissa sisäisen valvonnan järjestelmät ovat yleensä heikkoja. Useimpien edunsaajamaiden kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien toimintavalmiudet ovat puutteelliset ja täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden sekä valvonnasta vastaavien tahojen rahoitusmenettelyiden ja valvontatoimien laadinnassa ja soveltamisessa on puutteita; mainitut tekijät aiheuttavat suuren riskin toimien sääntöjenmukaisuuden kannalta. Useat hankkeet toteutetaan kaukana ja joillakin alueella esiintyy konflikteja, mikä myös hankaloittaa osaltaan tarkastusten suorittamista.

ENSIMMÄINEN LUKU – KAHDEKSANNEN, YHDEKSÄNNEN JA KYMMENENNEN EKR:N TÄYTÄNTÖÖNPANO**Rahoituksen toteutuminen**

6. Kahdeksatta, yhdeksättä ja kymmenettä EKR:a toteutettiin rinnakkain vuonna 2009. EKR:oon perustuvat sopimukset tehdään yleensä noin viideksi vuodeksi, minkä myötä ohjelmakaudet seuraavat yleensä kumppanuussopimus/yleissopimusjaksoja. Kutakin EKR:a koskevat varat sidotaan viiden vuoden jaksolle, mutta maksuja voidaan suorittaa pidemmällä ajanjaksolla.

7. Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksia otettiin vuonna 2009 vastaan yhteensä 3 296 miljoonaa euroa. Rahoitusosuuksia pyydetään yhä maksettaviksi yhdeksännen EKR:n osalta.

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

KOMISSION VASTAUKSET

5. EKR on perustettu auttamaan vaikeuksissa olevia maita, ja kehitysapupolitiikan tehtävänä on varmistaa, että kansalliset viranomaiset vastaavat kehitysstrategioiden toteuttamisesta. Kansallisilla tulojen ja menojen hyväksyjillä on tässä prosessissa keskeinen osa. Useita vuosia käynnissä olleen, erityisesti kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien henkilöstölle suunnitellun koulutusohjelman avulla pyritään takaamaan, että sovellettavia menettelyjä ja sääntöjä noudatetaan.

6. Vaikka kukin EKR kattaa noin viiden vuoden ajanjakson, hankkeiden ja ohjelmien täytäntöönpano ja niihin liittyvät maksut voivat ulottua pitemmällekin ajanjaksolle, jonka pituutta on kuitenkin asetuksilla rajoitettu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

9. **Taulukosta 2** käy ilmi komission hallinnoimien EKR-jen varojen käyttö ja rahoituksen toteutuminen. Rahoituksen toteutumisenusteet, joita komissio oli laatinut kokonaissitoumusten ja yksittäisten sitoumusten osalta, ylittyivät vuonna 2009. Kokonaissitoumusten määrä oli 3 406 miljoonaa euroa, ja yksittäisten sitoumusten määrä oli suurempi kuin koskaan aikaisemmin, 4 140 miljoonaa euroa. Nettomaksujen määrä oli 3 069 miljoonaa euroa, joka on 92 prosenttia alkuperäisestä ennusteesta. Tätä vajausta selittää maksujen jääminen ennustettua pienemmiksi maissa, joihin sovelletaan Cotonoun sopimuksen 96 artiklaan perustuvaa neuvottelumenettelyä tai muita vuoropuheluun perustuvia toimenpiteitä ⁽⁶⁾. Niiden maiden osalta, jotka eivät olleet vielä ratifioineet Cotonoun sopimusta ⁽⁷⁾, sekä maiden osalta, joissa talousarviotukimaksuja ei ollut vielä suoritettu tästä syystä, ei ollut saatu vahvistusta yleis- tai erityisehtojen täyttämistä ⁽⁸⁾. Maksamatta olevien maksujen määrä nousi 3 prosentilla, mikä on kohtuullista, kun otetaan huomioon vuoden aikana tehtyjen kokonaissitoumusten ja suoritettujen nettomaksujen välinen ero. Samanaikaisesti vanhojen ja lepäävien maksamatta olevien maksujen määrä kasvoi 23 prosentilla. Tilanne selittyy sillä, että kokonaissitoumusten määrä oli suuri vuonna 2007, kun jäljellä olevat yhdeksän EKR:n varat pyrittiin käyttämään. Yksittäisten sitoumusten määrä ei noussut kuitenkaan yhtä korkeaksi.

9. *Rahoituksen toteutuminen odotettua paremmin sekä kokonaissitoumusten että yksittäisten sitoumusten osalta osoittaa komission onnistuneen yrityksissään nopeuttaa ohjelmien täytäntöönpanoa.*

Maksamatta olevien maksujen määrän nousu vuonna 2009 selittyy toisaalta sillä, että sitoumusten määrä oli erityisen suuri vuonna 2007, sekä toisaalta EKR:n hankkeiden kestolla, joka on keskimäärin kolme vuotta: suurimmat maksut suoritetaan yleensä ensimmäisenä vuonna ja viimeisen vuoden lopussa.

⁽⁶⁾ Madagascar, Mauritania, Niger ja Guinean tasavalta.

⁽⁷⁾ Sudan ja Päiväntasaajan Guinea.

⁽⁸⁾ Malawi, Haiti, Kongon demokraattinen tasavalta ja Etiopia.

Taulukko 2 — EKR:jen varojen käyttö 31. joulukuuta 2009

(miljoonaa euroa)

	Tilanne vuoden 2008 lopussa		Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2009				Tilanne vuoden 2009 lopussa				
	Kokonais- määrä	Toteutu- misaste ⁽²⁾	8 EKR ⁽³⁾	9 EKR ⁽³⁾	10 EKR	Kokonais- määrä	8 EKR	9 EKR	10 EKR	Kokonais- määrä	Toteutu- misaste ⁽²⁾
A — VARAT ⁽¹⁾	48 677,7		0,8	1,0	66,6	68,4	10 786,7	16 632,8	21 326,7	48 746,1	
B — KÄYTTÖ											
1. Rahoitussitoumukset	32 185,3	66,1 %	- 41,7	- 53,8	3 501,0	3 405,5	10 744,4	16 579,0	8 267,4	35 590,7	73,0 %
2. Yksittäiset oikeudelliset sitoumukset	24 880,8	51,1 %	- 41,8	997,4	3 184,1	4 139,7	10 499,1	15 206,8	3 314,5	29 020,5	59,5 %
3. Maksut ⁽⁴⁾	20 031,1	41,2 %	152,1	1 805,8	1 111,4	3 069,3	10 082,4	11 816,9	1 201,1	23 100,4	47,4 %
C — Maksattamatta (B1–B3)	12 154,1	25,0 %					662,1	4 762,1	7 066,3	12 490,3	25,6 %
D — Käytettävissä olevat varat (A–B1)	16 492,5	33,9 %					42,3	53,8	13 059,3	13 155,4	27,0 %

⁽¹⁾ 8., 9. ja 10. EKR:n alkuperäiset määrärahat, osarahoitus, korot, muut varat, siirrot edeltävistä EKR:ista ja kirjanpitojärjestelmästä toiseen siirtymiseen liittyvät mukautukset.

⁽²⁾ Prosentuaalisena osuutena varoista.

⁽³⁾ Negatiiviset määrät vastaavat vapautettuja määrärahoja.

⁽⁴⁾ Maksujen nettomäärä takaisin perittyjen määrien jälkeen.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin EKR:jen rahoituksen toteutumisselvitysten ja 31. joulukuuta 2009 päivättyjen tilinpäätösten perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komission vuotuinen selvitys kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n varainhoidosta

10. Kymmenenteen EKR:oon⁽⁹⁾ sovellettavan varainhoitoasetuksen mukaan komission on raportoitava EKR:jen varainhoidosta vuosittain. Varainhoitoa koskevassa selvityksessä kuvataan tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan oikein varainhoitovuoden aikana saavutettuja komission toiminnallisia tavoitteita (etenkin rahoituksen toteutumisen ja valvontatoimien osalta) sekä taloudellista asemaa ja tapahtumia, joilla on ollut merkittävä vaikutus varainhoitovuoden 2009 aikana toteutettuihin toimiin.

⁽⁹⁾ 118 ja 124 artikla.

TOINEN LUKU – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN RIIPPUMATON TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN KEHITYSRAHASTOISTA**Tilintarkastustuomioistuimen riippumaton tarkastuslausuma kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen Euroopan kehitysrahaston (EKR) toimista varainhoitovuonna 2009**

I – Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut seuraavat osa-alueet Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan sekä kymmenenteen EKR:oon ja myös aiempiin EKR:hin sovellettavan varainhoitoasetuksen 141 artiklan mukaisesti:

- a) kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen Euroopan kehitysrahaston lopullisen tilinpäätöksen varainhoitovuodelta 2009; tilinpäätös sisältää konsolidoidun tilinpäätöksen⁽¹⁰⁾ ja konsolidoidun selvityksen kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n rahoituksen toteutumisesta
- b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden EKR:hin sovellettavan säädöserustan pohjalta siltä osin kuin on kyse komission hallinnoimasta osasta EKR:n varoja⁽¹¹⁾.

Johdon vastuu

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

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

⁽¹⁰⁾ Konsolidoitu tilinpäätös sisältää taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman ja Euroopan kehitysrahastojen saamia koskevan taulukon.

⁽¹¹⁾ Kymmenenteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 2, 3 ja 4 artiklan ja 125 artiklan 4 kohdan sekä 134 artiklan mukaisesti tarkastuslausuma ei koske EIP:n hallinnoimia ja sen vastuulla olevia EKR:n varoja.

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

⁽¹³⁾ EKR:n tilinpitäjän soveltamat kirjanpitosäännöt perustuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) antamiin kansainvälisiin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) tai niiden puuttuessa kansainvälisen tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (International Accounting Standards Board, IASB) antamiin kansainvälisiin IAS/IFRS-tilinpäätösstandardeihin (International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards). ”Konsolidoitu tilinpäätös” varainhoitovuodelta 2009 on laadittu varainhoitoasetuksen mukaisesti EKR:n tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen perusteella. Kyseisillä kirjanpitosäännöillä suoriteperusteisia kirjanpidon periaatteita on mukautettu yhteisöjen toimintaympäristöön sopiviksi. Konsolidoitu selvitys EKR:jen toteuttamisesta laaditaan yhä pääasiallisesti kassatapahtumien perusteella.

Tilintarkastajan vastuu

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

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

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

Lausuma tilien luotettavuudesta

VI – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n lopullinen tilinpäätös antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31 päivältä joulukuuta 2009 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

VII – Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa VI esittämäänsä kantaa tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, että ennakkorahoituksen perustuvien takuiden määrä on ilmoitettu liian pieneenä ja tilinpäätöksen liitetiedoissa ilmoitettava takuupidätysten määrä on ilmoitettu liian suurena.

Lausuma tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VIII – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n tilien perustana olevat tulot, sitoumukset ja maksut 31. joulukuuta 2009 päättyneeltä varainhoitovuodelta ovat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

IX – Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa VIII esittämäänsä kantaa tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, että sitoumuksissa ja maksuissa oli havaittavissa suuri sellaisten virheiden esiintyvyys, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti; kyseisiä virheitä ei kuitenkaan huomioitu virheitä koskevassa kokonaisarviossa.

X – Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komission valvontajärjestelmä on osittain vaikuttava pyrittäessä estämään tai havaitsemaan ja korjaamaan virheitä.

9. syyskuuta 2010

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TARKASTUSLAUSUMAN PERUSTANA OLEVAT TIEDOT**Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa**

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

12. Tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta (sääntöjenmukaisuutta) koskeva tarkastuksen yleinen lähestymistapa ja tarkastusmenetelmä on kuvattu tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuoden 2009 talousarvion toteuttamisesta antaman vuosikertomuksen ensimmäisen luvun liitteen 1.1 toisessa osassa. Tarkastuslausuman kohdissa VIII–X esiin tuodut EKR:jen toimien sääntöjenmukaisuutta koskevat huomautukset perustuvat seuraaviin tekijöihin:

- a) edustavaan 220 tapahtuman tilastolliseen otokseen kohdistettu tapahtumatarkastus: tarkastuskohteena oli 50 rahoitus-sitoumusta ja yksittäistä sitoumusta sekä 170 EuropeAidin keskushallinnon ja lähetystöjen suorittamaa väli- ja loppumaksua. Täytäntöönpanosta vastaaviin elimiin ja lopullisten edunsaajien luo tehtiin tarvittaessa tarkastuskäynti, jonka aikana tarkastettiin rahoituskertomuksissa tai menoilmoituksissa ilmoitetut maksut.
- b) EuropeAidin keskushallinnon ja lähetystöjen valvontajärjestelmien vaikuttavuuden arviointi, jonka yhteydessä keskityttiin seuraaviin osa-alueisiin:
 - i) tulojen ja menojen hyväksyjien toimittamat sopimusten ja maksujen ennakkotarkastukset (kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät mukaan lukien)
 - ii) seuranta ja valvonta
 - iii) ulkoiset tarkastukset
 - iv) sisäinen tarkastus
- c) yhteenveto aiempien huomautusten seurannasta on esitetty **liitteessä 4**.

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

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

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilien luotettavuus

13. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että EKR:jen tilinpäätökset antavat olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31 päivältä joulukuuta 2009 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

14. EKR:jen tilinpäätös varainhoitovuodelta 2009 on ensimmäinen tilinpäätös, joka on laadittu uuden suoriteperusteisen kirjanpitojärjestelmän (ABAC-FED) avulla (samaa järjestelmää käytetään myös Euroopan unionin yleisen talousarvion yhteydessä). Järjestelmä otettiin käyttöön helmikuussa 2009, kun siirtymävaihe aiemmasta kassaperusteisesta kirjanpitojärjestelmästä (OLAS) oli saatettu onnistuneesti päätökseen. Uusi järjestelmä tukee paremmin suoriteperusteista raportointia esimerkiksi vähentämällä manuaalisten mukautusten tarvetta suoriteperusteisia tilejä varten varainhoitovuoden lopussa. ABAC-FED-järjestelmä on näin ollen lujittanut kirjanpitoympäristöä.

15. EuropeAidin toimittamissa jälkitarkastuksissa havaittiin, että kirjaamisvirheiden esiintyvyys oli aiempaa korkeampi⁽¹⁶⁾. Tilintarkastustuomioistuin toimittamassa tilinpäätöksen tarkastuksessa ei havaittu, että virhetaso olisi niiden vuoksi ollut olennainen, mutta kirjaamisvirheet ovat silti huolestuttava tekijä, sillä ne voivat vaikuttaa tilinpäätöksen laadinnassa käytettävien tietojen oikeellisuuteen etenkin kirjanpidollisen jaksotusmenettelyn yhteydessä varainhoitovuoden lopussa.

16. Komissio ilmoitti vastauksessaan EKR:ja koskevaan tilintarkastustuomioistuin vuosikertomukseen varainhoitovuodelta 2008⁽¹⁷⁾, että se aikoo hioa menetelmää, jota se käyttää arvioitaessa varausta sellaisia laskuja varten, joita ei ole vielä saatu. Komissio on toiminut ilmoituksensa mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin tarkastus vahvisti, että menetelmää oli sovellettu asianmukaisesti. Tarkastuksessa havaittiin niin ikään, että virhetaso ei ollut olennainen tilinpäätöksessä ilmoitetuissa menojäämissä.

17. Tilinpäätöksen liitetietojen kohdan 2.2 mukaan saatujen ennakkorahoitukseen perustuvien, voimassa olevien takuiden määrään sisältyi 413,6 miljoonan euron määrä varainhoitovuoden 2009 lopussa. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että määrä oli ilmoitettu 82,3 miljoonaa euroa (19,9 prosenttia) liian pienenä.

15. Joissakin tapauksissa siirtyminen uuteen projektinhallinnan IT-järjestelmään on saattanut aiheuttaa sekaannusta päivämäärien kirjaamisessa. EuropeAid on järjestänyt sekä lähetystöissä että keskushallinnossaan lukuisia koulutustilaisuuksia, joiden avulla on pyritty parantamaan järjestelmän käyttöä.

Vuoden 2009 lopussa EuropeAidin keskushallinnon yhteyteen perustettiin myös erityinen osasto valvomaan CRIS-järjestelmään kirjattavien tietojen laatua, minkä pitäisi entisestään parantaa tilinpäätöksen laadinnassa käytettävien tietojen luotettavuutta.

Näillä asioilla ei ollut olennaista vaikutusta tilinpäätökseen, kuten tilintarkastustuomioistuin totesi.

17. Komissio hyväksyy huomautuksen, ja tulojen ja menojen hyväksyjä on tehnyt tarvittavat oikaisut vuonna 2010.

Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuin löysi yksittäisen 3,5 miljoonan euron virheen 39 sopimuksen otoksesta, josta tiedot ekstrapoloitiin.

⁽¹⁶⁾ Esimerkiksi sopimustyyppi tai sopimuksen alkamis- ja päättymisajankohta.

⁽¹⁷⁾ Kohta 15 (EUVL C 269, 10.11.2009).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

18. Tilinpäätöksen liitetietojen kohdassa 5.1 ilmoitettava ta-kuupidätysten määrä oli 186,2 miljoonaa euroa varainhoito-vouden 2009 lopussa. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että määrä oli ilmoitettu 58,4 miljoonaa euroa (31,4 prosenttia) liian suurena.

Toimien sääntöjenmukaisuus

19. Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 1**.

Tulot

20. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tuloihin liittyvät ta-ptahtumat ja totesi, että niiden virhetaso ei ole olennainen.

Sitoumukset

21. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti sitoumukset ja totesi, että niiden virhetaso ei ole olennainen, mutta havaitsi, että ei-kuantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden esiintyvyys oli huomattava. Havaitut virheet koskivat tarjouskilpailusääntöjen noudattamista, sopimusten allekirjoittamiselle säädettyjä mää-räaikoja sekä pakollisiin takuisiin sovellettavia säännöksiä. Ta-lousarviotukeen liittyvien sitoumusten tapauksessa tilintarkas-tustuomioistuin havaitsi, että komission soveltaman dynaa-misen tulkinnan yhteydessä ⁽¹⁸⁾ EuropeAid osoitti vakiomu-otoisesti ja järjestelmällisesti, että Cotonoun sopimuksen vaa-timuksia noudatetaan.

Maksut

22. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maksut ja totesi, että niiden virhetaso ei ole olennainen ⁽¹⁹⁾. Tilintarkastustuomiois-tuin havaitsi kuitenkin joitakin virheitä; niitä analysoidaan koh-dissa 23–25.

Hankemaksut

23. Tarkastuksessa havaittiin seuraavat hankemaksuihin liit-tyvät kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden pääajit:

- a) oikeellisuus: laskelmat olivat virheellisiä
- b) tosiasiallisuus: toimitettuihin palveluihin tai tavaroihin liit-tyviä laskuja tai muita tositteita puuttui
- c) tukikelpoisuus: ilmoitettuja menoja oli aiheutunut toteutta-misjakson ulkopuolella tai menot liittyivät eriin, joita ei ollut mainittu sopimuksessa, tai suoritettavat alv-maksut olivat aiheettomia taikka pakollisia seuraamuksia ei sovellettu.

⁽¹⁸⁾ Erityiskertomus nro 2/2005 EKR:n talousarviotuesta AKT-maille, kohdat 28 ja 29 (EUVL C 249, 7.10.2005).

⁽¹⁹⁾ Tilintarkastustuomioistiuimen asettama olennaisuusraja on 2 pro-senttia.

KOMISSIION VASTAUKSET

18. Komissio hyväksyy huomautuksen, mutta toteaa, että tilintar-kastustuomioistuin löysi yksittäisen 3,5 miljoonan euron virheen 39 sopimuksen otoksesta, josta tiedot ekstrapoloitiin.

21. Komissio korostaa, ettei mitään maksuja suoritettu ilman rahoitustakuita. Komissio pitää myönteisenä havaintoa, jonka mu-kaan talousarviotukikelpoisuus määritettiin vakiomuotoisilla ja järjes-telmällisillä arvioinneilla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

24. Ei-quantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä esiintyi lähinnä seuraavissa tapauksissa: pankkitakuisiin sovellettavia sääntöjä ei ollut noudatettu, millä voi olla taloudellista vaikutusta, jos toimeksisaaja on maksukyvytön, ja toimeksisaajilta saatavien ennakoiden palautusten laskelmissa oli virheitä.

Talousarviotuen maksut

25. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että ei-quantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden esiintyvyys oli talousarviotuen maksuissa korkea, koska maksuedellytysten noudattamista ei osoitettu vakiomuotoisesti ja järjestelmällisesti. Tilanne johtui lähinnä siitä, että lähetystöjen julkistalouden hoitoa koskevista arviointiraporteista ei selitetty, millaisin perustein edistystä oli arvioitava (esimerkiksi mitkä vaiheet on toteutettava ja mitkä tulokset saavutettava asianomaisen jakson kuluessa). Raporteista ei myöskään selvitetty, millaista edistystä on saavutettu, eikä syitä, joista johtuen uudistusohjelmaa ei kenties ole pantu täytäntöön tuen vastaanottajavaltion suunnitelman mukaisesti. Tällaiset virheet vaikuttivat kuitenkin lähinnä yhdeksännen EKR:n rahoitussopimuksiin perustuviin maksuihin (joiden osalta puuttuivat selkeät arviointipuitteet) sekä talousarviotuen lisämaksuihin, joita suoritetaan suojattomuutta koskevan Flex-välineen sekä B-määrärahojen (hätäapu) avulla; tukimekanismien tavoitteena on kompensoida maailmanlaajuisen rahoituskriisin ja elintarvikehintojen voimakkaan nousun sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset. Tällaisia virheitä ei yhtä tapausta lukuun ottamatta liittynyt kymmenennen EKR:n rahoitussopimukseen perustuviin maksuihin (ks. kohta 32).

Järjestelmien vaikuttavuus

26. Yhteenveto järjestelmätarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 2**.

27. Kuten kohdassa 3 tuotiin esille, EuropeAidin tehtävänä on panna täytäntöön suurin osa ulkoisen tuen välineistä⁽²⁰⁾, jotka rahoitetaan Euroopan unionin yleisestä talousarviosta sekä EKR:ista. Näin ollen sekä valvontajärjestelmien vaikuttavuutta että pääjohtajan vuotuisen toimintakertomuksen ja lausuman luotettavuutta koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat – jollei toisin tarkenneta – kaikkia EuropeAidin vastuualueita.

28. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että EuropeAidin valvontajärjestelmät ovat kaiken kaikkiaan osittain vaikuttavia.

KOMISSION VASTAUKSET

24. Komissio huomauttaa, että kaikki ennakoiden palautusten laskelmissa olleet virheet korjattiin ennen sopimusten päättymistä.

25. Komissio pitää myönteisenä havaintoa, jonka mukaan tukikelpoisuuden määrittämisessä on havaittavissa selkeää parantumista, koska kymmenennen EKR:n rahoitussopimuksissa on selkeämmät puitteet tukikelpoisuusehtojen arviointia varten.

Komissio myöntää, että saavutettujen parannusten säilyttämiseksi ja vastaavanlaisten virheiden välttämiseksi julkistalouden hoidossa tapahtuneen edistymisen arvioinnin järjestelmällisyyttä on tarpeen lisätä entisestään. Tätä varten komissio on laatinut uudet arviointimekanismit julkistalouden hoidossa tapahtuneen edistymisen seurantaan ja raportointia varten. Niissä keskitytään tuloksiin, joita on saavutettu asetettuihin perusodotuksiin nähden. Uudistettu arviointimalli saatiin valmiiksi kesäkuussa 2010, ja loppuvuoden 2010 maksujen osalta ja siitä eteenpäin tukikelpoisuus määritetään tämän uuden mallin mukaisesti laadittujen maakohtaisten selvitysten perusteella. Tätä taustaa vasten komissio odottaa pystyvänsä parantamaan edelleen tähän liittyvien ei-quantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden tasoa tulevissa DAS-tarkastuksissa.

Mainittujen hätäavun välineiden (suojattomuutta koskeva Flex-väline ja B-määrärahat) osalta komissio säilytti tiukan linjan tukikelpoisuuden arvioinnissa, mistä on osoituksena se, että monet ohjelmat jäivät ilman tukea.

28. EuropeAid on suunnitellut tarkastuksensa niin, että ne kattavat sen monivuotisten hankkeiden koko elinkaaren. Se uskoo näiden valvontajärjestelmien olevan vaikuttavia ja parantuneen merkittävästi vuosi vuodelta, mikä näkyy täysin laillisten ja asianmukaisten maksujen osuuden kasvuna tilintarkastustuomioistuimen otoksissa. Tilintarkastustuomioistuimen viime vuosina antamat suositukset on pantu täytäntöön. Tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille monet näistä parannuksista, ja näin ollen tärkeimpien valvontajärjestelmien monien keskeisten osatekijöiden on arvioitu toimivan tehokkaasti.

⁽²⁰⁾ Lukuun ottamatta liittymistä valmistelevaa tukea, Länsi-Balkanin maiden tukea, humanitaarista apua, makrotaloudellista tukea, yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä nopean toiminnan järjestelmää.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

*Ennakkotarkastukset***EuropeAidin keskushallinto**

29. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että EuropeAidin keskushallinnon tulojen ja menojen hyväksyjien suorittamat ennakkotarkastukset ovat vaikuttavia.

Lähetystöt

30. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että lähetystöjen tulojen ja menojen hyväksyjien suorittamat ennakkotarkastukset ovat osittain vaikuttavia pyrittäessä havaitsemaan ja korjaamaan virheitä.

31. Hankemaksuissa havaittiin puutteita, jotka liittyivät menojen tukikelpoisuuden tarkastuksiin, ilmoitettujen määrien laskentaan sekä vaadittujen tositteiden saatavillaoloon.

32. Talousarviotuen osalta tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että EKR:ista annetussa varainhoitovuoden 2008 vuosikertomuksessa esille tuotu parannus on toteutunut ⁽²¹⁾. Kymmenennen EKR:n rahoitussopimuksissa on selkeämmät puitteet yleisten tukikelpoisuusehtojen arviointia varten. Julkistalouden hoitoon sovellettavien tukikelpoisuusehtojen osalta rahoitussopimuksissa viitataan hallitusten, komission ja muiden rahoittajien välillä sovittuihin arviointijärjestelmiin. Järjestelmiin luokituvat tulosten arviointimekanismit, joita on tarkoitettu käyttämään yhteisten vuotuisten talousarviotuen tarkistusten yhteydessä. Tällaisten ensisijaiset tavoitteet, aikataulut sekä käytettävät tietolähteet määrittävien mekanismien soveltaminen helpottaa vakiomuotoisten ja järjestelmällisten edistymisen arvioinnin toteuttamista ja edistää samalla maksatuspäätösten avoimuutta. Tulosten perusteella maksettaviin vaihtelevan suuruisiin eriin sovellettavat erityisehdot eivät ole kuitenkaan usein riittävän selkeitä indikaattoreiden tavoitearvojen, varmennuslähteiden ja laskentamenetelmien osalta; tilanne saattaa vaikuttaa maksatuspäätösten avoimuuteen.

33. Vuonna 2009 havaittiin parannusta myös siltä osin, että komissio otti käyttöön uudet ohjeet, joita sovelletaan epävaikavalla pohjalla oleville valtioille suunnattavaan talousarviotukeen; talousarviotuen myöntämisen edellytyksenä on tiettyjen hyvin perusluontoisten, julkistalouden hoitoon liittyvien järjestelmiin sovellettavien tekijöiden toteutuminen. Komissio myös muokkasi rahoitusprosessia siten, että maksujen hyväksymisprosessin aikana suoritettavien taloudellisten ja toiminnallisten tarkastusten järjestys on aiempaa loogisempi.

KOMISSION VASTAUKSET

30. Komissio tarjoaa sekä keskusyksikköjensä että lähetystöjensä henkilökunnalle jatkuvaa koulutusta, jota järjestetään yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen hallinnoinnin tarpeisiin räätälöidyn laajan koulutusohjelman puitteissa.

32. Komissio on ilahtunut tilintarkastustuomioistuimen havainnosta, jonka mukaan yleisten tukikelpoisuusehtojen arviointipuitteiden selkeys on jatkuvasti parantunut.

Komissio tunnustaa, että tulosten perusteella maksettaviin eriin sovellettaviin erityisehtoihin tarvitaan samanlaista selkeyttä. Komissio pyrkii tarvittaessa ottamaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen tekemät erityishuomiot tekemällä vaadittavat tarkistukset rahoitussopimuksiin. Samalla tähän asiaan aletaan kiinnittää tarkempaa huomiota EuropeAidin vertaisarvioinnissa (Quality Support Group) uusia ohjelmia valittaessa.

33. Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuimen mielestä näiden kahden tärkeän toimenpiteen ansiosta talousarviotukea annetaan nyt entistä järjestelmällisemmin ja vakioidummalla tavalla.

⁽²¹⁾ Kohta 46.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Seuranta ja valvonta***Lähetystöt**

34. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että lähetystöjen suorittama seuranta ja valvonta on osittain vaikuttavaa.

35. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi – kuten edeltävinäkin vuosina – että useimmilla edunsaajamaiden kansallisilla tulojen ja menojen hyväksyjillä oli puutteelliset toimintavalmiudet, minkä seurauksena tarkastukset dokumentoitiin puutteellisesti ja ne olivat tehottomia. Lähetystöt antavat usein toimintavalmiuksien tukemiseen tähtäävää teknistä apua, mutta tulokset jäävät usein laihoiksi joko siksi, etteivät kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät huolehdi tehtävistään asianmukaisesti, tai siksi, että resurssit ovat rajalliset tai henkilöstön vaihtuvuus on suuri.

36. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin puutteita myös täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden ja valvonnasta vastaavien tahojen perustamissa rahoitusmenettelyissä sekä valvontatoimissa:

a) menojen tukikelpoisuutta valvottiin puutteellisesti, tosittaiden arkistointi ja säilytys ei ollut asianmukaista ja kirjanpidon valvonta oli heikkoa, sillä valvonnan avulla ei saatu varmuutta siitä, että menot kirjataan ja niistä raportoidaan oikein tai että aritmeettiset virheet kyetään estämään;

b) tiettyjen urakkasopimusten tapauksessa valvonnasta vastaavat tahot eivät tarkastaneet toimeksisaajien esittämiä laskuja asianmukaisesti.

37. Lähetystöt olivat yleisesti ottaen tietoisia mainituista puutteista eivätkä pitäneet valvontatoimia täysin luotettavina; ne saattoivat esimerkiksi suorittaa tiettyjä tarkastuksia uudelleen tai edellyttää pakollisia ja riskiperusteisia tarkastuksia tai menojen tarkastuksia ennen hankkeiden tilinpäätöstä tai teettää käynnissä olevien urakkasopimusten teknisiä tarkastuksia. Lähetystöjen resurssit ovat kuitenkin rajalliset, mikä usein rajoittaa niiden valmiuksia tiettyihin toimiin, kuten esimerkiksi paikan päällä tapahtuvaan hankeseurantaan, koulutukseen ja hankkehallinnon tukemiseen.

EuropeAidin keskushallinto

38. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että EuropeAidin keskushallinnon suorittama seuranta ja valvonta on vaikuttavaa.

35. Komission lähetystöjen kansallisille tulojen ja menojen hyväksyjille antaman tuen ja teknisen avun lisäksi EuropeAid järjestää joka vuosi useita kursseja kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien ja ministeriöiden henkilöstölle. EuropeAidin verkkosivuilta on myös saatavissa runsaasti tietoa menettelyistä.

36. Komissio toteaa, että viime vuosina luodut valvontavälineet ja -menettelyt alkavat tuottaa tulosta. Se lupaa jatkaa työtään henkilöstön kouluttamiseksi ja hallinto- ja valvontatyökaluja koskevan tiedon levittämiseksi.

a) Komissio odottaa tuensaajille tarkoitetun varainhoitotyökalun olevan valmis vuoden 2010 loppupuolella. Varainhoitoon tarkoitettua työkalun päätehtävänä on antaa käytännön opastusta helppokäyttöisessä muodossa ja auttaa siten tuensaajia noudattamaan varainhoitoa koskevia sääntöjä EY:n rahoittamissa yhteisön ulkopuolelle suunnattavaan tukeen liittyvissä toimitissa.

37. Lähetystöt tekevät runsaasti lisätarkastuksia kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien toiminnan puutteiden korjaamiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

39. Puitesopimuksen perusteella teetettävien tarkastusten avulla saadaan arvokasta tietoa hankkeiden valvontajärjestelmiin vaikuttavista puutteista sekä mahdollisten tukeen oikeutamattomien menojen määrästä ja luonteesta. EuropeAidin keskushallinto analysoi näitä tuloksia vuosittain ja seuraa täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden kohdalla tehtäviä toistuvia havaintoja; esimerkkeinä voidaan mainita puuttuva tai riittämätön dokumentointi ja väärin hankintamenettelyiden käyttö. EuropeAidin keskushallinto kehittää parhaillaan varainhoitoa varten työkalua, jonka tarkoituksena on puuttua virheiden syihin lisäämällä täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tietämystä ja ymmärtämystä varainhoitoa koskevista säännöistä. Vuonna 2009 EuropeAidin keskushallinto teki 14 tarkastuskäyntiä. Maantieteelliset yksiköt tekivät lisäksi omasta aloitteestaan tarkastuskäyntejä lähetystöihin. Kaikki edellä mainitut toimet johtivat hyödylliseen koulutukseen sekä tukeen ja tarkoituksenmukaisiin suosituksiin sisäisen valvonnan parantamisesta tarkastuskohteena olleissa lähetystöissä.

40. EuropeAidin keskushallinnon analyysi lähetystöjen kahdesti vuodessa julkaisemista yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen hallinnointikertomuksista osoittaa, että henkilöstön suuri vaihtuvuus ja vaikeudet löytää tarvittavan asiantuntemuksen omaavaa henkilöstöä etenkin epävakassa asemassa oleviin maihin olivat yleisimpiä esteitä tuen vaikuttavalle täytäntöönpanolle. Lähetystöissä avoimina olevien toimien määrä on sisällytetty kriittisenä riskinä vuotta 2010 koskevaan EuropeAidin riskirekisteriin.

41. EuropeAidin keskushallinto seuraa säännöstenmukaisuustekijöitä tapahtumiin kohdistettavien jälkitarkastusten avulla. Keskushallinto päätti vuonna 2009 laajentaa tarkastusten sisältöä siten, että ne kattavat vuodesta 2010 alkaen myös rahoitus sopimusten ja sopimusmenettelyiden noudattamisen. EuropeAid aikoo vuonna 2010 myös tarkistaa lähestymistapaansa. Tavoitteena on löytää tapoja, joiden avulla parannettaisiin tarkastusten tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden ja tulojen ja menojen hyväksyjien suorittamien ennakkotarkastusten laadun tarkastamisen osalta.

Ulkoiset tarkastukset

42. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että ulkoiset tarkastukset ovat EuropeAidin keskushallinnon osalta vaikuttavia ja lähetystöjen tapauksessa osittain vaikuttavia.

43. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että ulkoisten tarkastusten hallinnointi parani huomattavasti vuonna 2009. Vuotuiset tarkastussuunnitelmat laadittiin jäseneltyjen riskinarviointien perusteella, jotka toteutettiin EuropeAidin suuntaviivojen mukaisesti. Tarkastuksia suoritettiin oikea-aikaisesti ja vahvistetun vuotuisen tarkastussuunnitelman toteutumisaste parani aiempiin vuosiin verrattuna.

KOMISSION VASTAUKSET

39. Komissio on tyytyväinen siitä, että tilintarkastustuomioistuin arvostaa EuropeAidin suorittamaa tarkastusten seurantaa ja seurantakäyntejä.

40. Koska komissioon ei oteta uutta henkilöstöä ennen vuotta 2013, EuropeAid ratkaisee lähetystöjensä henkilöstökysymykset aktiivisella henkilöstöpolitiikalla, jota se harjoittaa toimivaltuuksiansa rajoissa. Avoimien toimien määrä on ongelma lähinnä sopimussuhteisten toimihenkilöiden kohdalla; ongelmana ei ole niinkään suuri vaihtuvuus, vaan se, miten löydetään henkilöstöä, jolla on tarvittava asiantuntemus. Henkilöstön valintaa hoiti aiemmin keskushallinto, mutta aikaa vievän rekrytointiprosessin lyhentämiseksi tämä tehtävä on nyt annettu lähetystöjen päälliköille. EuropeAid pyytää myös edelleen säännöllisesti uusia varallaololuetteloita, joissa on riittävä määrä hakijoita, jotta kaikkiin tehtäviin ja kaikkiin maakategorioihin saadaan rekrytoitua henkilöstöä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

44. Uutta, lokakuussa 2007 hyväksyttyä toimeksiantoa käy-tettiin asianmukaisesti, mikä edisti standardoitua tarkastuksen lähestymistapaa. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa ta-pauksissa tarkastusten päätelmien perusteella oli ryhdytty toi-miin; esimerkiksi tukeen oikeuttamattomien määrien osalta oli ryhdytty rahoitusoikaisuihin takaisinperinnän avulla tai määrät oli vähennetty myöhempien tai loppumaksujen yhteydessä. Pa-rannetun toimeksiannon vaikutukset eivät kuitenkaan olleet vielä kokonaisuudessaan näkyvissä vuonna 2009, sillä useat lopulliset tarkastuskertomukset perustuivat yhä aiempaan toi-meksiantoon, joka ei ollut yhtä tarkka etenkin tarkastuslau-suman sanamuodon osalta.

45. Parannukset ovat yhä tarpeen useilla aloilla. Lähetys-töjen henkilöstöpula heikentää niiden mahdollisuuksia käynnis-tää riskiperusteisia tarkastuksia – painopisteenä ovat pakolliset tarkastukset. Henkilöstöpula vaikuttaa kielteisesti myös tarkas-tukseen perustuvan kuulemismenettelyn pituuteen; tilanteeseen liittyy riski, että tukeen oikeuttamattomia menoja ei voida enää perä takaisin.

46. CRIS Audit -järjestelmä on parantanut EuropeAidin val-miuksia seurata tarkastustoimia ja kerätä sekä analysoida tar-kastushavaintoja ja suosituksia ja ryhtyä niiden perusteella toi-miin. Aiempien vuosien tapaan⁽²²⁾ ja EuropeAidin keskushal-linnon esittämistä muistutuksista sekä ajan tasalle saatetuista suuntaviivoista huolimatta kaikki lähetystöt eivät kuitenkaan kirjaa tietoja oikea-aikaisesti ja kattavasti. Tilanne vaikuttaa hallintotietoina käytettävien aggregaattitietojen luotettavuuteen; tiedot liittyvät esimerkiksi tarkastuslausumien luonteeseen ja tukeen oikeuttamattomien menojen määriin. CRIS Audit -jär-jestelmästä ei myöskään saada aina oikeellisia tietoja tarkastus-ten kustannuksista, eikä järjestelmää ole suunniteltu siten, että sen avulla saataisiin tietoja tarkastusten perusteella tehdyistä rahoitusoikaisuista. EuropeAid ei näin ollen vielä hyödynnä järjestelmän mahdollisuuksia täysimääräisesti esimerkiksi var-mistaakseen, että sen tarkastusstrategia on kustannustehokas.

Sisäinen tarkastus

47. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että sisäinen tarkastus on osittain vaikuttava.

44. Yli 95 prosenttia puitesopimuksen mukaisten palveluntarjoa-jien laatimista tarkastuskertomuksista esitettiin 1. lokakuuta 2007 lähtien voimassa olleen mallin mukaisesti, kun vuonna 2008 vas-taava osuus oli 40 prosenttia. (ks. alaviite 38 vuotuisen toiminta-kertomuksen kohdassa 3.1.2.1.2.)

45. Vaikka henkilöstöpula vaikuttaa kielteisesti myös tarkastuk-seen perustuvan kuulemismenettelyn pituuteen, valtaosan tilintarkas-tuskertomuksista täytyy olla toimitettuna, ennen kuin komissio suo-rittava loppumaksun, jolloin riski siitä, että tukeen oikeuttamattomia menoja ei voida enää perä takaisin, on äärimmäisen pieni.

Vuonna 2009 EuropeAid jatkoi tarkastustyötään sekä järjesti 15 lähetystölleen kuusi EKR-koulutusta, joihin osallistui 180 lähetys-töjen henkilökunnan jäsentä sekä ulkopuolista henkilöstöä yhteensä 220 henkilöä (tulojen ja menojen hyväksyjien ja ministeriöiden hen-kilöstöä, projektipäällikköjä, kansalaisjärjestöjen ja tarkastusyriyten edustajia).

46. Lähetystöille muistutetaan säännöllisesti, muun muassa se-minaareissa ja koulutuksessa, että kaikki tiedot on kirjattava oikea-aikaisesti CRIS Audit -järjestelmään. Helmikuusta 2010 lähtien allekirjoituspäivämäärä siirtyy tarkastussopimuksen (CRIS-sopimus) allekirjoittamisen yhteydessä aina automaattisesti CRIS Audit -jär-jestelmään. Uusi tulostulosnäyttö on myös kattavampi ja helpompi täyttää, eikä tarkastusta voida päättää, ellei tämä kenttä ole täytetty. Siihen sisältyy tarkastuslausuma sekä tukeen oikeuttamattomien menojen määrä. Tarkastusten tuloksena annettuja takaisinperintämääräyksiä koskevat tiedot sisältyvät CRIS Recovery Order -moduuliin. Joitakin tulosten vahvistamiseen liittyviä parannuksia voitaisiin harkita, mutta se edellyttäisi IT-järjestelmän kehittämistä. Saatavilla on myös tiedot loppumaksun maksamisen yhteydessä havaittujen ja korjattujen tu-keen oikeuttamattomien menojen lopullisesta määrästä. Vuonna 2009 niiden osuus oli 0,7 prosenttia laskutetuista summista.

47. Komissio katsoo, että EuropeAid-yhteistyötoimiston sisäisen tarkastusyksikön toiminta on ollut vuoden 2009 aikana tehokasta sen toimintavalmiuksien heikentymisestä huolimatta. Vaikka yksikön päällikön paikka oli täyttämättä 1. heinäkuuta ja 15. marraskuuta välisen ajan, yksikkö sai valmiiksi yhdeksän seurantatarkastusta (suunniteltujen kahdeksan sijaan). Vuodeksi 2009 suunnitelluista neljästä uudesta tarkastuksesta saatiin toimitettua yksi lopullinen tarkastuskertomus ja kaksi tarkastuskertomusluonnosta (joka vastaa sisäisen tarkastuksen osaston käyttämän menetelmän mukaisesti 85:tä prosenttia lopullisesta tarkastuskertomuksesta).

⁽²²⁾ EKR:ja koskeva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 39.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

48. EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksikkö toimi noudattaen tavoitettaan, jonka mukaan yksikön on annettava pääjohtajalle varmuus EuropeAidin riskinhallinnan, valvonnan sekä sisäisten hallintomenettelyiden vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta. Sisäisen tarkastuksen yksikön toimintavalmiuksia heikensi kuitenkin huomattavasti henkilöstöpula, johon se ei voinut itse vaikuttaa – yksiköltä muun muassa puuttui päällikkö suurimman osan vuodesta. Mainituista syistä sisäisen tarkastuksen yksikkö ei voinut toteuttaa vuoden 2009 työohjelmansa täysimääräisesti. Sisäisen tarkastuksen toimiala laati EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksikön itsearvioinnin validointia koskevasta toisesta seurantatarkastuksesta raportin, jossa se mainitsi jälleen, että EuropeAidin hallinto tarvitsi huomattavan pitkän ajan ryhtyäkseen toimiin sisäisen tarkastuksen yksikön antamien suositusten perusteella.

Komission johdon antamien tietojen luotettavuus

49. Yhteenvedo komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista on esitetty **liitteessä 3**.

50. Vuotuinen toimintakertomus antaa oikean ja riittävän kuvan käytössä olevien valvontajärjestelmien täytäntöönpanosta ja tuloksista. Kertomus on selkeä ja informatiivinen, sillä siinä käytetään määrällisiä indikaattoreita. Kertomuksessa todetaan, että monivuotisuuteen perustuvan valvontajärjestelmän rakenteen ja tulokset huomioon ottaen EuropeAid ei usko, että sen portfolioon kohdistuva jäännösriskitaso edellyttää varauksen esittämistä pääjohtajan lausumassa ⁽²³⁾. EuropeAid ei kuitenkaan esitä aineistoa tämän toteaman tueksi. EuropeAid ei kykene osoittamaan, että puutteiden ja virheiden vaikutus jää asetettujen olennaisuuskriteerien alapuolelle, sillä ei ole olemassa keskeistä indikaattoria, jota sovelletaan jäännösvirheen taloudellisen vaikutuksen arviointiin kaikkien ennako- ja jälkitarkastusten jälkeen ⁽²⁴⁾.

51. EuropeAidin pääjohtaja totesi saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla voitiin taata tarpeellisessa määrin toimien sääntöjen mukaisuus varainhoitovuonna 2009. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus ei tue tätä kannanottoa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EuropeAidin järjestelmät olivat osittain vaikuttavia ja että maksujen virhetaso oli kaiken kaikkiaan olennainen. EKR:jen maksujen virhetaso ei ollut olennainen, mutta sitä vastoin virhetaso oli olennainen maksuissa, joita EuropeAid suoritti Euroopan yhteisön yleisestä talousarviosta rahoitettavien ulkosuhteiden sekä kehitysyhteistyön alalla ⁽²⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus antavat osittain oikean ja riittävän arvion varainhoidon sääntöjen mukaisuudesta.

KOMISSION VASTAUKSET

50. Komissio katsoo, että vuotuisen toimintakertomuksen neljässä moduulissa esitetyt laadulliset ja määrälliset indikaattorit tukevat pääjohtajan lausumaa riittävästä varmuudesta. EuropeAid kuitenkin myöntää, että monivuotisuuteen perustuvassa valvontajärjestelmässä käytettävien erityisindikaattorien kehittämistä olisi mahdollista jatkaa. Työ aloitettiin vuonna 2010 pohtimalla menetelmiä, joita olisi mahdollista käyttää jäännösvirheen taloudellisen vaikutuksen arviointiin.

⁽²³⁾ Sivu 56.

⁽²⁴⁾ EKR:ja koskeva tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 29 ja 54.

⁽²⁵⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kuudes luku (talousarvion toteuttaminen).

Päätelmät ja suositukset

52. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että EKR:jen tilinpäätökset antavat olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31 päivästä joulukuuta 2009 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa kiinnittämään huomiota kohdissa 17 ja 18 esitettyihin huomautuksiin, jotka koskevat taiduiden määriä.

53. Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustyönsä perusteella seuraavat päätelmät 31. joulukuuta 2009 päättyneen varainhoitovuoden osalta:

- a) EKR:jen tulojen virhetaso ei ole olennainen.
- b) EKR:jen sitoumuksiin liittyvä virhetaso ei ole olennainen, mutta ei-kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden esiintyvyys sitoumuksissa oli sitä vastoin huomattava.
- c) EKR:jen maksujen virhetaso ei ole olennainen. Maksuissa ilmeni kuitenkin usein virheitä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti.

54. Kuten tilintarkastustuomioistuin toi esille jo EKR:ja koskevassa varainhoitovuoden 2008 vuosikertomuksessa ⁽²⁶⁾, EuropeAid on ottanut käyttöön kattavan valvontastrategian. Vuonna 2009 EuropeAid teki edelleen merkittäviä parannuksia valvontajärjestelmiensä rakenteeseen ja täytäntöönpanoon, mutta tietyillä aloilla on yhä puutteita. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että EuropeAidin valvontajärjestelmillä kyettiin osittain vaikuttavasti varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuus. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon seuraavat suositukset:

- a) EuropeAidin pitäisi kehittää suunnitteilla olevan yleisen valvontastrategiansa tarkistuksen yhteydessä keskeinen indikaattori, jota sovelletaan jäännösvirheiden taloudellisen vaikutuksen arviointiin sen jälkeen kun kaikki ennako- ja jälkitarkastukset on toteutettu; indikaattorin perustana voisi olla esimerkiksi päättyneistä hankkeista poimittavan edustavan tilastollisen otoksen tarkastus;
- b) EuropeAidin pitäisi arvioida tarkistuksen yhteydessä eri valvontamuotojen – erityisesti tapahtumien jälkitarkastukseen sovellettavan valvontajärjestelmän – kustannustehokkuutta;

54. EuropeAid on suunnitellut tarkastuksensa niin, että ne kattavat sen monivuotisten hankkeiden koko elinkaaren. Se uskoo näiden valvontajärjestelmien olevan vaikuttavia ja parantuneen merkittävästi vuosi vuodelta, mikä näkyy täysin laillisten ja asianmukaisten maksujen osuuden kasvuna tilintarkastustuomioistuimen otoksissa. Tilintarkastustuomioistuin viime vuosina antamat suositukset on pantu täytäntöön. Tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille monet näistä parannuksista, ja näin ollen tärkeimpien valvontajärjestelmien monien keskeisten osatekijöiden on arvioitu toimivan tehokkaasti.

- a) Komissio alkoi pohtia mahdollisia menetelmiä jäännösvirheiden taloudellisen vaikutuksen arvioimiseen tarkoitetun keskeisen indikaattorin kehittämiseksi vuonna 2010, niin kuin komission vastauksessa varainhoitovuotta 2008 koskevaan vuosikertomukseen luvattiin.
- b) Komissio aloitti valvontastrategiansa tarkistamisen vuoden 2010 alussa, niin kuin komission vastauksessa varainhoitovuotta 2008 koskevaan vuosikertomukseen luvattiin. Komissio laatii vuonna 2010 tiedonannon hyväksyttävästä virheriskistä yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen alalla.

⁽²⁶⁾ Kohta 55.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) EuropeAidin pitäisi viimeistellä varainhoitoa varten tarkoitettu työkalu ja levittää sitä; painopisteeksi olisi asetettava toimintaan liittyvä korkea virheriskin taso täytäntöönpanosta vastaavissa organisaatioissa sekä toimeksisaajien ja edunsaajien luona; tavoitteeksi olisi asetettava riittävän varainhoitoa ja tukikelpoisuussääntöjä koskevan tietämyksen varmistamine;
- d) EuropeAidin olisi jatkettava toimiaan sen varmistamiseksi, että lähetystöt kirjaavat tiedot CRIS Audit -järjestelmään kattavasti ja oikea-aikaisesti;
- e) CRIS Audit -järjestelmään rakennetta olisi muutettava siten, että järjestelmän avulla saadaan tietoa tukeen oikeuttamattomien menojen lopullisesta määrästä ja rahoitusoikaisujen määrästä sen jälkeen kun kuulemismenettely tarkastuskohteen kanssa on saatettu päätökseen.

55. Talousarviotuen osalta tilintarkastustuomioistuin suositaa, että EuropeAid varmistaa, että

- a) tulosten perusteella maksettaviin vaihtelevan suuruisiin eriin sovellettavissa erityisehdoissa yksilöidään selkeästi indikaattorit, tavoitteet, laskentamenetelmät ja varmennuslähteet;
- b) lähetystöjen kertomuksissa annetaan jäsenneily ja vakio-muotoinen esitys julkistalouden hoidon edistymisestä; kertomuksissa on tarpeen esittää selkeästi kriteerit, joiden perusteella edistymistä oli määrä arvioida (eli tulokset, jotka edunsaajavaltion oli määrä saavuttaa asianomaisen ajanjakson kuluessa). Lisäksi on arvioitava saavutettua edistystä sekä syitä siihen, miksi ohjelmaa ei kenties ole toteutettu suunnitelman mukaisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

- c) *Varainhoitoa varten tarkoitettu työkalu viimeistellään vuoden 2010 aikana, ja siinä otetaan asianmukaisesti huomioon tilintarkastustuomioistuimen esiin nostamat asiat.*
- d) *EuropeAid jatkaa toimiaan sen varmistamiseksi, että tiedot kirjaataan CRIS Audit -järjestelmään kattavasti ja oikea-aikaisesti.*
- e) *Tukeen oikeuttamattomien menojen määrä on syötettävä CRIS Audit -järjestelmään, ennen kuin tarkastuskirjaus voidaan päättää (pakollinen kenttä helmikuusta 2010 lähtien). Tarkastusten tuloksena annettuja takaisinperintämääräyksiä koskevat tiedot sisältyvät CRIS Recovery Order -moduuliin. Joitakin tulosten vahvistamiseen liittyviä parannuksia voitaisiin harkita, mutta se edellyttäisi IT-järjestelmän kehittämistä. Saatavilla on myös tiedot loppumaksun maksamisen yhteydessä havaittujen ja korjattujen tukeen oikeuttamattomien menojen lopullisesta määrästä. Vuonna 2009 niiden osuus oli 0,7 prosenttia laskutetuista summista.*

55.

- a) *Komissio myöntää, että tavoitteet, laskentamenetelmät ja varmennuslähteet on tärkeää yksilöidä entistä selkeämmin. Tähän aletaan kiinnittää tarkempaa huomiota EuropeAidin vertaisarvioinnissa (Quality Support Group) uusia ohjelmia valittaessa.*
- b) *Komissio on laatinut uudet arviointimekanismit julkistalouden hoidossa tapahtuneen edistymisen seurantaan ja raportointia varten. Niissä keskitytään tuloksiin, joita on saavutettu asetettuihin perusodotuksiin nähden. Uudistettu arviointimalli saatiin valmiiksi kesäkuussa 2010, ja loppuvuoden 2010 maksujen osalta ja siitä eteenpäin tukikelpoisuus määritetään tämän uuden mallin mukaisesti laadittujen maakohtaisten selvitysten perusteella.*

LIITE 1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT

	2009			2008	2007			
	Hankkeet	Talousarviotuki	Yhteensä					
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE								
Sitoumusten kokonaismäärä:	40	10	50	45	60			
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	150	20	170	170	148			
ennakkomaksuja	0	0	0	40	0			
väli-/loppumaksuja	150	20	170	130	148			
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET								
<i>(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)</i>								
Tapahtumissa ei esiintynyt virheitä	80 %	{120}	65 %	{13}	78 %	{133}	76 %	63 %
Tapahtumissa esiintyi virheitä	20 %	{30}	35 %	{7}	22 %	{37}	24 %	37 %
VIRHEITÄ SISÄLTÄNEITÄ TAPAHTUMIA KOSKEVA ANALYYSI								
<i>(tapahtumien prosenttiosuus ja lukumäärä)</i>								
Analyysi virhetyypeittäin								
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti	57 %	{17}	100 %	{7}	65 %	{24}	61 %	49 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet	43 %	{13}	0 %	{0}	35 %	{13}	39 %	51 %
Virheet liittyvät:								
tukikelpoisuuteen	23 %	{3}	0 %	{0}	23 %	{3}	44 %	68 %
tosiasiallisuuteen	23 %	{3}	0 %	{0}	23 %	{3}	38 %	21 %
oikeellisuuteen	54 %	{7}	0 %	{0}	54 %	{7}	19 %	11 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS								
Todennäköisin virhetaso:								
< 2 %	X							
2 % – 5 %				X	X			
> 5 %								

LIITE 2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT JA YLEISEEN TALOUSARVIOON PERUSTUVA KEHITYSYHTEISTYÖTUKI

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Ennakkotarkastukset	Seuranta- ja valvontamenettelyt	Ulkoiset tarkastukset	Sisäiset tarkastukset	Yleisarvio
EuropeAidin keskushallinto					
Lähetystöt				e. t.	

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2009	2008	2007

Värikoodien merkitys

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

LIITE 3

KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT
JA YLEISEEN TALOUSARVIOON PERUSTUVA KEHITYSYHTEISTYÖTUKI

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta
EuropeAid-yhteistyötoimisto	Ei varauksia	e. t.	EuropeAid on ottanut käyttöön kattavan valvontastrategian ja tehnyt edelleen merkittäviä parannuksia valvontajärjestelmiensä rakenteeseen ja täytäntöönpanoon. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että tietyissä valvontatoimissa on yhä puutteita ja että maksuihin liittyvä virhetaso on olennainen.	B

(*) 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.

TARKASTUSLAUSUMAN KESKEISTEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Tilintarkastustuomioistuimen suositukset	Komission vastaus
1.	Päätelmät siitä, kuinka eri valvontatoimien tulokset vaikuttavat pääjohtajan saamaan varmuuteen, voisivat olla selkeämpiä. Lisäksi olisi tarpeen kehittää keskeinen indikaattori, jonka avulla arvioitaisiin kaikkien ennakko- ja jälkitarkastusten toteuttamisen jälkeisten jäännösvirheiden taloudellista vaikutusta. (Vuosikertomus 2008, kohta 54)	Varainhoitovuoden 2009 vuotuinen toimintakertomus antaa oikeat ja riittävät tiedot käytössä olevien valvontajärjestelmien täytäntöönpanosta ja tuloksista. Kertomus on selkeä ja informatiivinen, sillä siinä käytetään määrällisiä indikaattoreita. Kertomuksessa ei kuitenkaan osoiteta selkeästi, että eri valvontamuotojen tulokset vaikuttavat pääjohtajan saamaan kohtuulliseen varmuuteen siitä, että puutteiden ja virheiden vaikutus jää asetettujen olennaisuuskriteereiden alapuolelle.	EuropeAidin pitäisi kehittää suunnitteilla olevan yleisen valvontastrategiansa tarkistuksen yhteydessä keskeinen indikaattori, jota sovelletaan jäännösvirheiden taloudellisen vaikutuksen arviointiin kaikkien ennakko- ja jälkitarkastusten jälkeen.	<i>Kuten komission vastauksessa varainhoitovuoden 2008 vuosikertomukseen tuotiin esille, komissio alkoi tarkastella menetelmiä, joiden avulla olisi mahdollista kehittää keskeinen indikaattori jäännösvirheiden taloudellisen vaikutuksen arviointia varten vuonna 2010.</i>
2.	Ennakkotarkastuksia olisi kehitettävä painotamalla keskeisiä riskejä. (Vuosikertomus 2008, kohta 55 a)	Menojen tukikelpoisuuden tarkastamisessa, ilmoitettujen määrien laskennassa ja vaadittujen tositteiden saatavillaolossa on yhä puutteita.	EuropeAidin pitäisi viimeistellä varainhoitoa varten tarkoitettu työkalu ja levittää sitä; painopisteeksi olisi asetettava toimintaan liittyvä korkea virheriskin taso täytäntöönpanosta vastaavissa organisaatioissa sekä toimeksisaajien ja edunsaajien luona. Tavoitteeksi olisi asetettava riittävän varainhoitoa ja tukikelpoisuussääntöjä koskevan tietämyksen varmistaminen.	<i>Varainhoitoa varten kehitettävä työkalu viimeistellään vuonna 2010 ja tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomat kysymykset otetaan tarkoin huomioon.</i>
3.	Vuotuiset tarkastussuunnitelmat olisi laadittava paremmin jäsenllynn riskianalyysin ja realistisemmän käytettävissä olevien resurssien arvioinnin perusteella. (Vuosikertomus 2008, kohta 55 b)	Vuotuiset tarkastussuunnitelmat laadittiin jäsenllynn riskinarvioinnin perusteella, joka toteutettiin EuropeAidin suuntaviivojen mukaisesti. Lähetystöjen henkilöstöpula heikentää niiden mahdollisuuksia käynnistää riskiperusteisia tarkastuksia – painopisteenä ovat pakolliset tarkastukset. Henkilöstöpula vaikuttaa kielteisesti myös tarkastukseen perustuvan kuulemismenettelyn pituuteen; tilanteeseen liittyy riski, että tukeen oikeuttamattomia menoja ei voida enää periä takaisin.	Toteutetut toimet ovat olleet tyydyttäviä vuotuisen tarkastusten suunnitteluprosessin osalta.	<i>Tarkastusten suunnitteluprosessi on myös komission näkemyksen mukaan edistynyt huomattavasti.</i>
4.	Vuotuisen tarkastussuunnitelman täytäntöönpanoa olisi seurattava tiiviisti koko vuoden ajan, jotta huomattavat poikkeamat kyettäin havaitsemaan ja korjaaviin toimiin voidaan ryhtyä oikea-aikaisesti. (Vuosikertomus 2008, kohta 55 c)	EuropeAidin keskushallinto sekä maantieteelliset yksiköt seuraavat säännöllisesti täytäntöönpanon etenemistä. Tarvittaessa poikkeamia tutkitaan ja niiden perusteella ryhdytään toimiin.	Toteutetut toimet ovat olleet tyydyttäviä.	<i>Tarkastussuunnitelman täytäntöönpanon seurannassa on myös komission näkemyksen mukaan edistynyt huomattavasti.</i>

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Tilintarkastustuomioistuimen suositukset	Komission vastaus
5.	CRIS Audit -järjestelmän toimintoja olisi kehitettävä siten, että tarkastustoimia kyetään seuraamaan ja tarkastushavaintoja ja -suosituksia analysoimaan ja seuraamaan tehokkaammin ja vaikuttavammin. (Vuosikertomus 2008, kohta 55 d)	CRIS Audit -järjestelmästä ei saada aina oikeellisia tietoja tarkastusten kustannuksista, eikä järjestelmä sisällä tietoja myöskään tarkastusten perusteella tehdyistä rahoitusoikaisuista.	CRIS Audit -järjestelmän rakennetta olisi muutettava siten, että järjestelmän avulla saadaan tietoa tukeen oikeuttamattomien menojen lopullisesta määrästä ja rahoitusoikaisujen määrästä sen jälkeen kun kuulemismenettely tarkastuskohteen kanssa on saatettu päätökseen.	CRIS Audit -järjestelmää parannettiin helmikuussa 2010 siten, että tukeen oikeuttamattomien menojen määrä on nyt osoitettava ennen tarkastukseen perustuvien kirjausten päättämistä. Tarkastusten perusteella laadittuja perintämääräyksiä koskevat tiedot sisällytetään perintämääräyksiä koskevaan CRIS-järjestelmän moduuliin.
6.	EuropeAidin olisi varmistettava, että lähetystöt kirjaavat tiedot CRIS Audit -tietojärjestel kattavasti ja oikea-aikaisesti. (Vuosikertomus 2008, kohta 55 e)	EuropeAidin keskushallinnon esittämistä muistutuksista sekä ajan tasalle saatetuista suuntaviivoista huolimatta kaikki lähetystöt eivät kirjaa tietoja oikea-aikaisesti ja kattavasti. Tilanne vaikuttaa hallintotietoina käytettävien aggregaattitietojen luotettavuuteen; tiedot liittyvät esimerkiksi tarkastuslausumien luonteeseen ja tukeen oikeuttamattomien menojen määriin.	EuropeAidin olisi jatkettava toimiaan, joiden tavoitteena on varmistaa, että lähetystöt kirjaavat tiedot CRIS Audit -järjestelmään kattavasti ja oikea-aikaisesti.	EuropeAid jatkaa toimiaan, joiden tarkoituksena on varmistaa, että tiedot kirjataan CRIS Audit -järjestelmään oikein ja oikea-aikaisesti.
7.	AKT-maista vastaavan linjan C soveltaman lähestymistavan avulla saavutettujen tulosten valossa EuropeAidin olisi suoritettava tapahtumien jälkitarkastusjärjestelmän tarkastus, jotta voitaisiin arvioida, kuinka tarpeellista ja mahdollista olisi laajentaa tällaisten tarkastusten sisältöä. (Vuosikertomus 2008, kohta 55 f)	EuropeAid laajensi vuonna 2009 tarkastusten sisältöä siten, että ne kattavat nyt myös rahoitussopimusten ja sopimusmenettelyiden noudattamisen. EuropeAid aikoo vuonna 2010 tarkistaa lähestymistapaansa. Tavoitteena on parantaa tarkastusten tarkoituksenmukaisuutta ja vaikuttavuutta tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden ja tulojen ja menojen hyväksyjien suorittamien ennakkotarkastusten laadun tarkastamisen osalta.	EuropeAidin pitäisi arvioida tarkistuksen yhteydessä eri valvontamuotojen – erityisesti tapahtumien jälkitarkastukseen sovellettavan valvontajärjestelmän – kustannustehokkuutta, ja tutkia päättyneistä hankkeista poimittavaan edustavaan tilastolliseen otokseen kohdistettavan vuotuisen tarkastuksen tarkoituksenmukaisuutta ja toteutettavuutta.	Kuten komission vuoden 2008 vuosikertomukseen antamassa vastauksessa tuotiin esille, komissio käynnisti vuoden 2010 alussa valvontastrategiansa tarkistustyön (johon sisältyi indikaattori, jota olisi mahdollista soveltaa jäännösvirheeseen, joka perustuu päättyneistä hankkeista poimitun edustavan otoksen tarkastukseen). Komissio laatii vuonna 2010 tiedonannon yhteisön ulkopuolelle suunnattavan tuen alalla hyväksyttävästä virheriskistä.
8.	EuropeAidin pitäisi jatkaa toimiaan, joiden avulla se pyrkii tukemaan talousarviotukielpoisuutta koskevia päätöksiään osoittamalla järjestelmällisesti ja vakiomuotoisesti, että vastaanottajamaalla on asianmukainen uudistusohjelma, jonka avulla se pyrkii puuttumaan kaikkiin merkittäviin ongelmiin kohdullisen aikataulun puitteissa, ja että maa on sitoutunut ohjelman täytäntöönpanoon. (Vuosikertomus 2008, kohta 56 a)	Kymmenennen EKR:n rahoitussopimuksissa on selkeämmät puitteet yleisten tukielpoisuusehtojen arviointia varten. Julkistalouden hoitoon sovellettavien tukielpoisuusehtojen osalta rahoitussopimuksissa viitataan hallitusten, komission ja muiden rahoittajien välillä sovituihin arviointijärjestelmiin. Järjestelmiin lukeutuvat tulosten arviointimekanismit, joita on tarkoitus käyttää yhteisten vuotuisen talousarvion tarkistusten yhteydessä. Tällaisten ensisijaiset tavoitteet, aikataulut sekä käytettävät tietolähteet määrittävien mekanismien soveltaminen helpottaa vakiomuotoisten ja järjestelmällisten edistymisen arviointien toteuttamista ja edistää samalla maksatuspäätösten avoimuutta.	Toteutetut toimet ovat olleet tyydyttäviä.	Talousarvion tukeen liittyvää tukielpoisuutta koskevassa päätöksenteossa ja maksuehdoissa on myös komission näkemyksen mukaan tapahtunut huomattavaa edistystä.

	Tilintarkastustuomioistuimen huomautus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio	Tilintarkastustuomioistuimen suositukset	Komission vastaus
9.	EuropeAidin olisi varmistettava, että kaikki tulevat rahoitussopimukset luovat kattavan ja selkeän perustan arvioinnille, jonka kohteena on maksujen suorittamisehtojen noudattaminen. (Vuosikertomus 2008, kohta 56 b)	Tulosten perusteella maksettaviin vaihtelevan suuruisiin eriin sovellettavat erityisehdot eivät ole usein riittävän selkeitä indikaattoreiden tavoitearvojen, varmennuslähteiden ja laskentamenetelmien osalta; tilanne saattaa vaikuttaa maksuspäätösten avoimuuteen.	EuropeAidin olisi varmistettava, että tulosten perusteella maksettaviin vaihtelevan suuruisiin eriin sovellettavissa erityisehdoissa yksilöidään selkeästi indikaattorit, tavoitteet, laskentamenetelmät ja varmennuslähteet.	<i>Komissio myöntää, että tulostavoitteet, laskentamenetelmät ja varmennuslähteet on määritettävä kurinalaisemmin. Tähän kysymykseen kiinnitetään enemmän huomiota EuropeAidin vertaisarviointiprosessin yhteydessä (laatutukiryhmä) arvioitaessa uusia ohjelmia.</i>