

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 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY, Euratom) N:o 1081/2010, 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 8 päivänä syyskuuta 2011 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET**varainhoitovuodelta 2010.**

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

Tilintarkastustuomioistuimen jäsenet ovat:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (presidentti), David BOSTOCK, Morten Louis LEVYSOHN,
Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAI, Massimo VARI, Juan RAMALLO,
Olavi ALA-NISSILÄ, 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, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG.

TALOUSARVION TOTEUTTAMISTA KOSKEVA VUOSIKERTOMUS

(2011/C 326/01)

SISÄLLYS

	Sivu
Yleinen johdanto	7
1. luku — Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	9
2. luku — Tulot	43
3. luku — Maatalous ja luonnonvarat	71
4. luku — Koheesipolitiikka, energia ja liikenne	101
5. luku — Unionin ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitysyhteistyö ja laajentumisasiat	139
6. luku — Tutkimus ja muut sisäiset politiikat	165
7. luku — Hallintomenot ja muut menot	191
8. luku — Talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus	205
Liite — Euroopan unionin talousarvioon liittyviä taustatietoja	227

JOHDANTO

0.1 Euroopan tilintarkastustuomioistuin on perussopimuksen mukaisesti Euroopan unionin (EU) toimielin, joka vastaa unionin varojen tarkastamisesta. EU:n ulkoisena tarkastajana se osallistuu kehittämään 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 internet-sivustolla (www.eca.europa.eu).

0.2 Tämä kertomus on tilintarkastustuomioistuimen 34. vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta, ja se kattaa varainhoitovuoden 2010. Euroopan kehitysrahastoja 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. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa vuosikertomuksensa tiedoksi kansallisille parlamentteille samaan aikaan kuin Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

0.4 Keskeisen osan vuosikertomusta muodostaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma (DAS) Euroopan unionin tilien luotettavuudesta ja toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (josta kertomuksessa käytetään ilmaisua ”toimien sääntöjenmukaisuus”). Tarkastuslausuma esitetään heti kertomuksen alussa, minkä jälkeen raportoidaan pääasiassa tarkastuslausuman perustana olevasta tarkastustyöstä.

— Ensimmäisessä luvussa esitetään tarkastuslausuma ja yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen toimittamista tilien luotettavuuden ja toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksista saaduista tuloksista sekä yhteenvetokertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2010.

— Lukuihin 2–7 sisältyvissä erityisarvioissa esitetään yksityiskohtaiset tarkastushavainnot EU:n tuloista ja menoista. Luvussa 2 käsitellään EU:n talousarvion tuloja ja luvuissa 3–7 viittä toimintalohkokoryhmää, joiden puitteissa EU:n talousarviomenot myönnetään ja kirjataan. Kyseiset toimintalohkokoryhmät vastaavat pitkälti kauden 2007–2013 rahoituskehyk-

sen otsakkeita, jotka ilmentävät EU:n laajoja monivuotisia menosuunnitelmia.

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

0.6 Tämän vuoden vuosikertomus eroaa edellisistä vuosikertomuksista monin tavoin.

— Tarkastuslausuma vastaa muodoltaan ja sisällöltään vuoden 2011 alussa voimaan tulleita tarkistettuja kansainvälisiä tarkastusstandardeja ⁽¹⁾.

— Erityisarvioiden rakennetta on muutettu, jotta EU-menojen analysoinnista olisi aiempaa enemmän hyötyä. Luvussa 4 käsitellään sekä energia- ja liikennemenoja että rakennerahojen ja koheesiorahaston menoja. Tutkimusta ja muita sisäisiä politiikkoja koskevassa luvussa 6 sitä vastoin käsitellään koulutusta, kansalaisuutta, talous- ja raha-asioita sekä tutkimusta.

— Toiminnantarkastusta koskevassa uudessa luvussa (luku 8) analysoidaan kolmen komission pääosaston johtajan vuotuisissa toimintakertomuksissaan esittämiä arvioita tuloksellisuudesta, ja lisäksi siinä yksilöidään tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2010 antamien erityiskertomusten merkittäviä yhteisiä aihe-alueita.

0.7 Komission – tai tarvittaessa muiden EU:n toimielinten ja elinten – vastaukset tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin on liitetty tähän kertomukseen. Komissio tulkitsee joissakin vastauksissaan tilintarkastustuomioistuimen havainnot toisin tai lukee tilintarkastustuomioistuimen vastuulle päätelmiä, joita se ei ole esittänyt. Tilintarkastustuomioistuin ottaa havainnot ja päätelmiä laatiessaan huomioon tarkastuskohteen esittämät huomautukset. Tilintarkastustuomioistuimen velvollisuuksiin kuitenkin kuuluu ulkoisena tarkastajana raportoida tarkastushavainnoistaan ja tehdä niiden perusteella päätelmiä ja täten antaa riippumaton ja puolueeton arvio tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

⁽¹⁾ Erityisesti ISSAI 1705 (*Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report*) ja ISSAI 4200 (*Compliance Audit Related to the Audit of Financial Statements*).

ENSIMMÄINEN LUKU

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–XII
Tilien luotettavuus	VII–VIII
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	IX–XII
Johdanto	1.1–1.5
Varainhoitovuotta 2010 koskevat tarkastushavainnot	1.6–1.25
Tilien luotettavuus	1.6–1.8
Toimien sääntöjenmukaisuus	1.9–1.16
Yhteenveto tarkastuslausuman (DAS) yhteydessä esitettävistä erityisarvioista	1.9–1.14
Vertailu aiempien vuosien tuloksiin	1.15–1.16
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	1.17–1.25
Pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	1.17–1.20
Komission sisäisen tarkastajan lausunto	1.21–1.22
Komission yhteenvetokertomus	1.23–1.25
Ennakkorahoituksen lisääntyneen käytön vaikutukset	1.26–1.37
Budjettihallinto	1.38–1.44

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE – RIIPPUMATTOMAN TARKASTAJAN KERTOMUS

I Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artiklan nojalla tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut:

- a) Euroopan unionin tilinpäätöksen, joka sisältää konsolidoidun tilinpäätöksen ⁽¹⁾ ja konsolidoidun selvityksen talousarvion toteuttamisesta ⁽²⁾ 31. joulukuuta 2010 päättyneeltä varainhoitovuodelta
- b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden.

Johdon vastuu

II SEUT:n 310–325 artiklan ja varainhoitoasetuksen mukaisesti johdon 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. Kyseisen sisäisen valvonnan tarkoituksena on valvoa tilinpäätöksen laadintaa ja tilinpäätöstietojen riittävyyttä ja varmistaa, että tilinpäätöksessä ei esiinny petoksista tai virheistä johtuvia olennaisesti virheellisiä tietoja, sekä valita ja panna täytäntöön asianmukaiset tilinpäätösperiaatteet, jotka perustuvat komission tilinpitäjän ⁽³⁾ hyväksymiin kirjanpitosääntöihin, 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 ja elinten 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, josta on säädetty varainhoitoasetuksessa. Toteuttamistehtävissä on noudatettava moitteetoman varainhoidon periaatetta, mikä edellyttää vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan suunnittelua, täytäntöönpanoa ja ylläpitoa, riittävää valvontaa ja tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joiden avulla estetään sääntöjenvastaisuudet ja petokset, ja tarvittaessa oikeudellisia toimia, joiden avulla peritään takaisin aiheettomasti maksetut tai käytetyt varat. Sovelletusta toteuttamistavasta riippumatta komissio on viime kädessä vastuussa Euroopan unionin tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT:n 317 artikla).

Tilintarkastajan vastuu

III Tilintarkastustuomioistuin on annettava tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) kansainvälisten tilinpäätösstandardien (International Standards on Auditing, IAS) ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) ylimpien tarkastuselinten kansainvälisten tarkastusstandardien (International Standards of Supreme Audit Institutions, ISSAI) mukaisesti. 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.

⁽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⁾ Komission tilinpitäjän soveltamat kirjanpitosäännöt perustuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) antamiin kansainvälisiin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) tai niiden puuttuessa kansainvälisen tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (International Accounting Standards Board, IASB) antamiin kansainvälisiin IAS/IFRS-tilinpäätösstandardeihin (International Accounting Standards/International Financial Reporting Standards). Konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2010 laadittiin varainhoitoasetuksen mukaisesti komission tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen perusteella (kuten on tehty varainhoitovuodesta 2005 lähtien). Kyseisillä kirjanpitosäännöillä suoritteperusteisia kirjanpidon periaatteita on mukautettu Euroopan unionin toimintaympäristöön sopiviksi. Konsolidoitu selvitys talousarvion toteuttamisesta laaditaan yhä pääasiallisesti kassatapahtumien perusteella.

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, 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 tarkastaja arvioi konsolidoidun tilinpäätöksen laatimiseen ja tilinpäätöstietojen riittävyyteen liittyvää sisäistä valvontaa sekä valvontajärjestelmiä, joiden avulla on tarkoitus varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus. 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 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.

Tilien luotettavuus

Lausuma tilien luotettavuudesta

VII Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan unionin tilinpäätös antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot unionin taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2010 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja komission tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

Tilien luotettavuuteen liittyvä lisätietokappale

VIII Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa VII esittämänsä kantaa tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on muuttanut tilinpäätösperiaatteita, joita se soveltaa sellaiseen rahoitusjärjestelyä koskevia välineitä toteuttavien rahastojen perustamiseksi tai rahastoihin maksettavien osuuksien maksamiseksi suoritettuun ennakkorahoitukseen, jota ei vielä ole käytetty lainojen, takausten tai pääomasijoitusten muodossa. Muutoksen vuoksi komission oli esitettävä uudestaan Euroopan unionin varainhoitovuoden 2009 tilinpäätös, jonka osalta tilintarkastustuomioistuin antoi huomautuksia sisältämättömän lausuman ⁽⁴⁾ (ks. Euroopan unionin varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen liitetiedot 2.5, 2.9, 2.10 ja 3.4, joissa mukautukset on kuvattu).

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

Tulot

Lausuma tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2010 päättyneen varainhoitovuoden osalta tarkastetut tilien perustana olevat tulot ovat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

⁽⁴⁾ Ks. EUVL C 303, 9.11.2010, s. 10–12.

Sitoumukset*Lausuma tilien perustana olevien sitoumusten laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

X Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2010 päättyneen varainhoitovuoden osalta tarkastetut tilien perustana olevat sitoumukset ovat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Maksut*Perusteet kielteiselle lausumalle tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

XI Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että valvontajärjestelmillä kyettiin varmistamaan tilien perustana olevien maksujen laillisuus ja asianmukaisuus kaiken kaikkiaan osittain vaikuttavasti. Maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmän sekä koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän virhetaso oli olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan tilien perustana oleviin maksuihin liittyvä todennäköisin virhetaso on 3,7 prosenttia.

Kielteinen lausuma tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

XII Tilintarkastustuomioistuin katsoo tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta annetun kielteisen lausuman perusteita koskevassa kohdassa kuvattujen tekijöiden merkittävyyden perusteella, että 31. joulukuuta 2010 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevien maksujen virhetaso on olennainen.

8. syyskuuta 2011

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

1.1 Tässä vuosikertomuksen luvussa:

- esitellään tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman taustaa ja esitetään yhteenveto ja analyysi tarkastuslausuman perustana olevista tarkastushavainnoista ja päätelmistä (ks. kohdat 1.2–1.25)
- pohditaan vaikutuksia, joita ennakkorahoituksen lisääntymisellä on unionin rahoituksen ja komission tilien näkökulmasta (ks. kohdat 1.26–1.37)
- esitetään yhteenveto varainhoitovuoden 2010 talousarvion toteuttamisesta (ks. kohdat 1.38–1.44)
- selitetään, miten tilintarkastustuomioistuin toimittaa DAS-tarkastuksen (ks. **liite 1.1**)
- kuvataan toimia, jotka komissio on toteuttanut aiempina vuosina tilien luotettavuuden osalta esitettyjen huomautusten perusteella; tässä vuosikertomuksen luvussa käsitellään myös toimia, joihin komissio on ryhtynyt niiden suositusten perusteella, jotka tilintarkastustuomioistuin antoi takaisinperinnän ja rahoitusoikaisujen osalta varainhoitovuotta 2009 koskevassa vuosikertomuksessaan (ks. **liite 1.2**).

1.2 Tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkastuslausuman (DAS) ⁽⁵⁾ tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin voi täydentää lausumaa kutakin EU:n keskeistä toiminta-alaa koskevilla erityisarvioilla ⁽⁶⁾.

1.3 Euroopan unionin tilien luotettavuuteen liittyvän tarkastustyön avulla pyritään päättelemään, kuinka asianmukaisesti tulot, menot, varat ja velat on kirjattu ja antaako tilinpäätös riittävän kuvan unionin taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2010 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta (ks. kohdat 1.6–1.8).

1.4 Vuoden 2010 tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen (eli sääntöjenmukaisuuteen) liittyvän tarkastustyön tavoitteena on päätellä, ovatko tilien perustana olevat toimet säännösten ja sopimusmääräysten mukaiset ja laskettu oikein (yleiset näkökohdat on esitetty kohdissa 1.9–1.14 ja yksityiskohtaisemmat tiedot luvuissa 2–7).

⁽⁵⁾ Lyhenne vastaa ranskankielistä termiä "Déclaration d'assurance".

⁽⁶⁾ Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.5 Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission johdon antamien tietojen – eli komission pääjohtajien lausumien ja komission pääosastojen vuotuisten toimintakertomusten sekä niihin liittyvän yhteenvetokertomuksen – luotettavuuden. Tarkoituksena oli selvittää, annetaanko niissä oikea ja riittävä arvio varainhoidon laadusta ja missä määrin tilintarkastustuomioistuin voi hyödyntää niitä yleisen varmuuden saamiseksi (ks. kohdat 1.17–1.20 ja 1.23–1.25 sekä otsake ”Komission johdon antamien tietojen luotettavuus” luvuissa 2–7). Tarkastustyön yhteydessä tutkittiin myös kokonaislausunto, jonka komission sisäinen tarkastaja antoi nyt ensimmäistä kertaa ja joka kattaa komission varainhoidon talousarviovuonna 2010 (ks. kohdat 1.21 ja 1.22).

VARAINHOITOVUOTTA 2010 KOSKEVAT TARKASTUSHAVAINNOT**Tilien luotettavuus**

1.6 Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat Euroopan unionin varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöstä (jäljempänä ’tilit’), jonka komission tilinpitäjä on laatinut ja komissio hyväksynyt 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen ⁽⁷⁾ 129 artiklan mukaisesti ja jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 27. heinäkuuta 2011. Tilinpäätös koostuu seuraavista asiakirjoista:

- a) konsolidoitu tilinpäätös, joka sisältää taseen (varainhoitovuoden lopussa olleet varat ja velat), tuloslaskelman (varainhoitovuoden tuotot ja kulut), rahavirtalaskelman (tilien muutosten vaikutus käteisvaroihin ja muihin rahavaroihin) ja laskelman nettovarallisuuden muutoksista (nettovarallisuuden vaihtelut) sekä muut liitetiedot
- b) talousarvion toteuttamista koskeva konsolidoitu selvitys, joka kattaa varainhoitovuoden tulot ja menot.

1.7 Komission tilinpitäjä on toimittanut tilintarkastustuomioistuimelle kirjeen, jossa vahvistetaan, että tilinpäätös on (joitakin epäolennaisia rajoitteita ⁽⁸⁾ lukuun ottamatta) kattava ja luotettava.

⁽⁷⁾ 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 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 1081/2010 (EUVL L 311, 26.11.2010, s. 9). Varainhoitoasetuksessa säädetään, että lopulliset tilinpäätökset on toimitettava ennen seuraavan varainhoitovuoden heinäkuun 31. päivää.

⁽⁸⁾ **Liite 1.2**, kohta 1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.8 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastustyönsä perusteella, että varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksessä ei esiintynyt olennaisesti virheellisiä tietoja (ks. kuitenkin kohdat 1.26–1.37 sekä aiempina vuosina tilien luotettavuudesta esitettyjen huomautusten seurantaa koskevat tiedot **liitteessä 1.2**).

Toimien sääntöjenmukaisuus

Yhteenvedo tarkastuslausuman (DAS) yhteydessä esitettävistä erityisarvioista

1.9 Tilintarkastustuomioistuin esittää erityisarvioita tuloja koskevassa toisessa luvussa sekä toimintoperusteisen budjetoinnin mukaisia toimintalohkoryhmiä koskevissa luvuissa 3–7 (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 käsitellään myös komission vastauksia tilintarkastustuomioistuinten aiempiin huomautuksiin.

1.10 Tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen toimintalohkoryhmä, jota varainhoitovuoden 2010 osalta käsitellään kuudennessa luvussa, koostuu toimintalohkoryhmistä/toimintalohkoista, jotka varainhoitovuotta 2009 koskevassa vuosikertomuksessa sisältyivät muihin erityisarvioihin ⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ Entisen tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän tutkimusta käsittelevä osuus sisältyi aiemmin lukuun 5, koulutuksen ja kansalaisuuden toimintalohkoryhmä lukuun 7 ja talous- ja raha-asioiden toimintalohkoryhmä lukuun 8 (tarkemmat tiedot kohdassa 6.1). Entisen tutkimuksen, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän energiaa ja liikennettä käsittelevät osuudet sisältyvät nyt lukuun 4, johon kuuluu myös entinen koheesiopolitiikan toimintalohkoryhmä.

Taulukko 1.1 – Vuonna 2010 suoritettut maksut vuosikertomuksen lukujen mukaisesti jaoteltuina

(miljoonaa euroa)

Vuoden 2010 budjettinimikkeistön mukaiset pääluokat (päälk) ja osastot (os) ⁽¹⁾ tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen lukujen mukaisesti jaoteltuina	Vuonna 2010 suoritettut maksut ⁽²⁾
Vuosikertomuksen luvut	
Maatalous ja luonnonvarat	56 841
Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05)	
Ympäristö (os 07)	
Kalatalous ja meriasiat (os 11)	
Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)	
Koheesiopolitiikka, energia ja liikenne	40 630
Työllisyys- ja sosiaaliasiat (os 04)	
Energia ja liikenne (os 06)	
Aluepolitiikka (os 13)	
Unionin ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitysyhteistyö ja laajentumisasiat	6 543
Ulkosuhteet (os 19)	
Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)	
Laajentuminen (os 22)	
Humanitaarinen apu (os 23)	
Tutkimus ja muut sisäiset politiikat	8 953
Talous ja rahoitus (os 01)	
Yritystoiminta (os 02)	
Kilpailu (os 03)	
Tutkimus (os 08)	
Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)	
Suora tutkimustoiminta (os 10)	
Sisämarkkinat (os 12)	
Koulutus ja kulttuuri (os 15)	
Viestintä (os 16)	
Vapaus, oikeus ja turvallisuus (os 18)	
Kauppa (os 20)	
Hallintomenot ja muut menot	9 264
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)	
Kaikki yhteensä	122 231

⁽¹⁾ Niitä yleisen talousarvion pääluokan III osastoja 14 ja 24–31, jotka liittyvät pääasiassa hallintomenoihin, on käsitelty luvun 7 Euroopan komissiota koskevassa osassa.

⁽²⁾ Hallintomenoja ei ole käsitelty kunkin toimintalohkoryhmän yhteydessä, vaan ne esitetään omana otsakkeenaan. Kyseiset määrät eroavat näin ollen luvuissa 3–6 mainituista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.11 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tulojen (127 795 miljoonaa euroa) ⁽¹⁰⁾ sekä hallintomenojen ja muiden menojen toimintalohkoryhmän maksujen (9 264 miljoonaa euroa) virhetaso ei ollut olennainen ja että niiden valvontajärjestelmät olivat vaikuttavia (ks. **taulukko 1.2** sekä kohdat 2.41–2.42 ja 7.33–7.34). Lisäksi kaikkien toimintalohkoryhmien osalta havaittiin, että sitoumusten virhetaso ei ollut olennainen.

1.12 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen toimintalohkoryhmän (8 953 miljoonaa euroa) virhetaso ei ollut olennainen ja että toimintalohkoryhmän valvontajärjestelmillä kyettiin varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuus osittain vaikuttavasti. Tutkimuksen puiteohjelmien väli- ja loppumaksujen virhetaso sen sijaan oli olennainen (ks. **taulukko 1.2** sekä kohdat 6.48 ja 6.49). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että unionin ulkopuolelle suunnatun tuen sekä kehitysyhteistön ja laajentumisasioiden toimintalohkoryhmän (6 543 miljoonaa euroa) virhetaso ei ollut olennainen ja että toimintalohkoryhmän valvontajärjestelmillä kyettiin varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuus osittain vaikuttavasti. Väli- ja loppumaksujen virhetaso sen sijaan oli olennainen kyseisessä toimintalohkoryhmässä (ks. **taulukko 1.2** sekä kohdat 5.35 ja 5.36).

1.13 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmän sekä koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän virhetaso oli olennainen (menoja korvattiin maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmässä 55 990 miljoonaa euroa ja koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmässä 37 556 miljoonaa euroa). Virhetaso ei sen sijaan ollut olennainen yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän ⁽¹¹⁾ kattamissa viljelijöille suoritettavissa suorissa maksuissa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmän osalta tarkastetut valvontajärjestelmät olivat osittain vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuin toteaa myös, että koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän kohdalla tarkastusviranomaiset kykenivät varmistamaan toimien sääntöjenmukaisuuden kaiken kaikkiaan osittain vaikuttavasti (ks. **taulukko 1.2** sekä kohdat 3.55–3.56 ja 4.47–4.48).

1.14 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että maksujen kokonaisvirhetaso oli olennainen ja että maksuja koskevat valvontajärjestelmät olivat yleisesti ottaen osittain vaikuttavia (ks. **taulukko 1.2**).

KOMISSION VASTAUKSET

1.13 Maataloutta ja luonnonvaroja koskeva tilintarkastustuomioistuinten päätelmä vahvistaa viime vuosien myönteisen suuntauksen, jonka mukaan todennäköisin virhetaso on lähellä kahden prosentin olennaisuusrajaa. Lisäksi komissio huomauttaa, että todennäköisin virhetaso Euroopan maatalouden tukirahaston menoissa, joiden osuus tämän luvun kokonaismenoista oli 77 prosenttia varainhoitovuonna 2010, on selvästi alle olennaisuusrajan ja että yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaisesti valvottavien suorien tukien osalta virhetaso on vielä sitäkin alempi. Lisäksi EU:n talousarvioon kohdistuva riski on asianmukaisesti katettu sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyllä. Katso myös vastaus kohtaan 3.17.

Komissio pitää yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää yleisesti ottaen vaikuttavana järjestelmänä virheriskin ja sääntöjenvastaisten menojen rajoittamiseksi. Maaseudun kehittämisen osalta komissio katsoo, että valvontajärjestelmät paranevat jatkuvasti.

Koheesiopolitiikan virhetasosta komissio toteaa, että se on jo toisena peräkkäisenä vuonna jäänyt selvästi tilintarkastustuomioistuinten varainhoitovuosina 2006–2008 ilmoittamia virhetasoa alemmaksi. Komission mukaan tämä myönteinen kehitys heijastaa ohjelmakauden 2007–2013 vahvistettuja valvontasäännöksiä sekä sen varainhoitovuoden 2008 toimintasuunnitelmaa (katso myös vastaus kohtaan 4.24).

⁽¹⁰⁾ Tuloja koskevan tarkastuksen sisällön osalta ks. kohdat 2.7–2.13.

⁽¹¹⁾ IACS-järjestelmä.

Taulukko 1.2 – Yhteenvedo toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvistä havainnoista varainhoitovuodelta 2010

Toimintalohkoryhmä	Maksut (miljoonaa euroa)	Todennäköisin virhetaso (%)	Luottamusväli (%)		Virheiden esiintyvyys ⁽¹⁾ (%)	Valvontajärjestelmien arviointi ⁽²⁾
			Alempi virheraja	Ylempi virheraja		
Maatalous ja luonnonvarat	55 990 ⁽³⁾	2,3	0,8	3,8	37	Osittain vaikuttava
Koheesiopolitiikka, energia ja liikenne	37 556 ⁽⁴⁾	7,7	4,7	10,7	49	Osittain vaikuttava
Unionin ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitysyhteistyö ja laajentumisasiat	6 543	1,7	0,1	3,3	23	Osittain vaikuttava
Tutkimus ja muut sisäiset politiikat	8 953	1,4	0,6	2,1	39	Osittain vaikuttava
Hallintomenot ja muut menot	9 264	0,4	0,0	1,1	7	Vaikuttava
Koko tarkastettu perusjoukko	118 306 ⁽⁵⁾	3,7	2,6	4,8	36	Osittain vaikuttava
Tulot	127 795	0,0	<i>e.t.</i>	<i>e.t.</i>	<i>e.t.</i>	Vaikuttava

⁽¹⁾ Virheiden esiintyvyydellä kuvataan sitä, kuinka suureen osuuteen otoksesta liittyy virheitä (jotka joko voidaan ilmaista tai joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti).

⁽²⁾ Järjestelmät luokitellaan "osittain vaikuttaviksi", kun vain joidenkin valvontamenettelyjen arvioidaan toimivan asianmukaisesti. Tämän vuoksi niiden avulla ei kokonaisuutena kenties onnistuta vähentämään tilien perustana olevissa toiminna esiintyviä virheitä hyväksyttävälle tasolle. Ks. yksityiskohtaisemmat tiedot luvuissa 2–7 olevan otsakkeen "Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa" yhteydessä.

⁽³⁾ Korvatut menot (ks. kohta 3.16).

⁽⁴⁾ Korvatut menot (ks. kohta 4.23).

⁽⁵⁾ Varainhoitovuoden 2010 maksujen (122 231 miljoonaa euroa – ks. taulukko 1.1) ja koko tarkastetun perusjoukon osalta toimien sääntöjenmukaisuuden yhteydessä esitetyn kokonaismäärän välinen erotus vastaa maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmän (851 miljoonaa euroa) sekä koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän (3 074 miljoonaa euroa) ennakkomaksuja (ks. kohdat 3.16 ja 4.23).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Vertailu aiempien vuosien tuloksiin

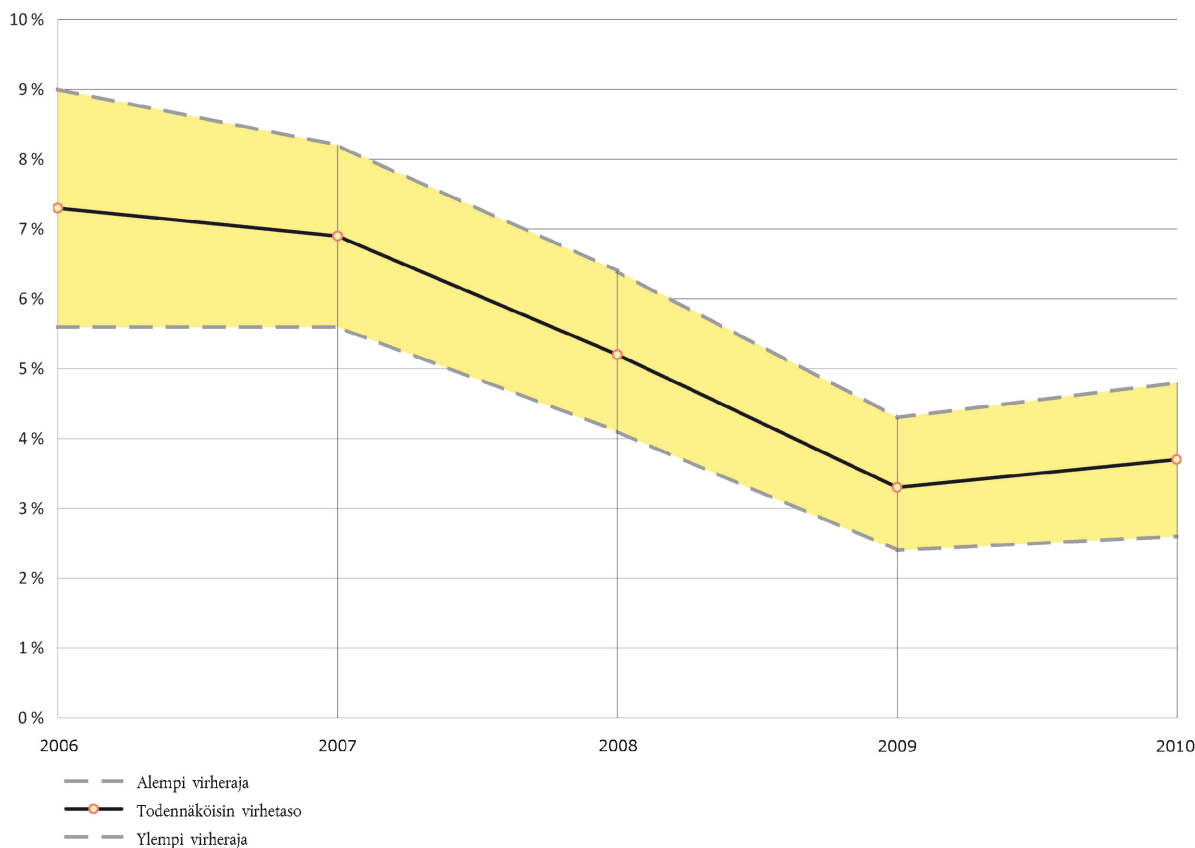
1.15 Tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2010 koskevan tarkastustyön tulokset osoittavat, että se arvioi koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohekoryhmässä⁽¹²⁾ maksujen todennäköisimmän virhetason korkeammaksi kuin koheesiopolitiikan toimintalohekoryhmän todennäköisimmän virhetason varainhoitovuonna 2009⁽¹³⁾. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että muissa toimintalohekoryhmissä maksujen todennäköisin virhetaso on pysynyt melko vakaana.

1.16 Yhdessä nämä tekijät korottivat tilintarkastustuomioistuimen arviota maksujen todennäköisimmästä kokonaisvirhetasosta, joka nousi 3,3 prosentista 3,7 prosenttiin varainhoituvuosina 2009–2010 (ks. **kaavio 1.1**)⁽¹⁴⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että noin kolmanneksessa testatuista tapahtumista esiintyi virheitä (vuonna 2009 osuus oli noin neljännes kaikista tapahtumista).

1.15–1.16 Useimmissa tapauksissa virheiden määrä on pysynyt vuosien kuluessa vakaana tai se on pienentynyt. Useilla aloilla tapahtunut parannus ei kuitenkaan ole varainhoitovuonna 2010 riittänyt kompensoimaan virheiden määrän kohtuullista kasvua koheesiopolitiikan alalla, minkä vuoksi koko talousarviota koskeva virhetaso on kokonaisuudessaan noussut hieman.

Koheesiopolitiikan osalta komissio toteaa, että sen todennäköisin virhetaso on varainhoitovuonna 2010 selvästi varainhoituvuosina 2006–2008 ilmoitettuja tasoja alhaisempi. Varainhoitovuoden 2010 alhaisempi virheraja eli 4,7 prosenttia on parempi kuin varainhoitovuoden 2008 virheraja 11 prosenttia.

Kaavio 1.1 – Tilintarkastustuomioistuimen arvioiman todennäköisimmän virhetason kehitys tarkastetun maksujoukon osalta (2006–2010)



⁽¹²⁾ Ks. tämän vuosikertomuksen **taulukko 1.2** ja eri toimintalohekoryhmiä koskevat liitteet x.1 sekä koheesiopolitiikan osalta varainhoitovuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen kohdat 4.17–4.19.

⁽¹³⁾ Vuonna 2010 energian ja liikenteen osuus konsolidoidusta toimintalohekoryhmästä oli seitsemän prosenttia (ks. myös alaviite 9).

⁽¹⁴⁾ Ks. myös varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 1.26.

Komission johdon antamien tietojen luotettavuus

Pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

1.17 Jokainen pääjohtaja raportoi vuosittain toimintakertomuksessa tehtäviensä toteuttamisesta. Vuotuiseen toimintakertomukseen on liitetty pääjohtajan lausuma, jossa käsitellään muun muassa sitä, missä määrin resursseja on käytetty aiottuihin tarkoituksiin ja kuinka hyvin valvontamenettelyillä kyetään varmistamaan toimien laillisuus ja sääntöjenmukaisuus.

1.18 Kaikki pääjohtajat ilmoittivat, että edellä mainittuja vaatimuksia oli noudatettu. Kolmetoista pääosastoa tai yksikköä esitti yhden tai useamman varauksen⁽¹⁵⁾. Näistä suurin osa liittyy tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudessa havaittuihin puutteisiin (ks. lukujen 2–7 liite x.3).

1.19 Pääjohtajat esittävät vahvistuslausumissaan varauksia sen perusteella, miten olennaisiksi he arvioivat vuotuisten toimintakertomustensa kattamiin osa-alueisiin liittyvät puutteet ja/tai huomautukset. Eräs osa-alue, joka on etenkin vuonna 2010 tullut arvioinnin kannalta yhä tärkeämmäksi, on jäännösriskin tai jäännösvirhetason laskenta (tavallisesti arvio valvontamekanismien vaikutuksesta virhetasoon monen vuoden ajalta). Sitä verrataan kahden prosentin olennaisuusrajaan, jotta voidaan määrittää, onko syytä esittää varaus.

1.19–1.20 Komission vakiokäytännön mukaan lasketaan jäännösriski, joka ilmoitetaan osuutena kyseessä olevasta toimintoperusteisen budjetoinnin toiminnosta. Tätä osuutta verrataan kahden prosentin olennaisuusrajaan, jotta voidaan määrittää, onko syytä esittää varaus. Lisäksi komissio painottaa, että jäännösvirhetason laskenta on vain yksi menetelmä, jota valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä voi käyttää riskin kohteena olevan määrän arvioimisessa.

Eri politiikan aloilla on käytössä hyvin erilaisia hallinto- ja valvontajärjestelmiä, joten komission yksiköt noudattavat eri menetelmiä jäännösvirheiden arvioinnissa ja laskennassa. Komissio on samaa mieltä siitä, että nykyiset ohjeet eivät ehkä ole riittävän yksityiskohtaiset, jotta niillä voitaisiin varmistaa termistön ja arviointiperusteiden yhdenmukainen käyttö kaikissa yksiköissä. Komissio on laatinut vertaisarviointimenettelyn, jonka tarkoitus on varmistaa yhdenmukaisuus silloin, kun eri pääosastot toteuttavat samankaltaisia ohjelmia.

⁽¹⁵⁾ Varauksien kokonaismäärä laski 20:stä seitsemääntoista vuosina 2009–2010. On syytä panna merkille, että vuonna 2010 energian ja liikenteen pääosasto jaettiin kahtia liikenteen ja liikkumisen pääosastoksi ja energian pääosastoksi. Vuonna 2009 esitetty varaus siirrettiin tämän vuoksi seuraavalle varainhoitovuodelle kahtena varauksena.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ohjeissa on annettava valtuutetulle tulojen ja menojen hyväksyjälle harkintavaltaa kutakin yksittäistä tapausta varten.

Vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettävän riskien kvantifioinnin tarkoituksena on arvioida riskin kohteena olevien määrien suuruutta sekä viitevuoden maksuja koskevien mahdollisten rahoitusoikaisujen määrää. Pääjohtajalla on lisäksi käytössään muita välineitä EU:n varojen suojaamiseksi, kuten maksatuksen keskeytys ja lykkäys sekä rahoitusoikaisu. Koska vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettävää riskien kvantifiointia ja tilintarkastustuomioistuimen määrittämän virhetason laadintaa ei toteuteta samaa tarkoitusta varten, komission mukaan niitä ei voi eikä pidä verrata keskenään. Pääjohtaja voi arvioida, voidaanko toteuttaa riskiä lieventäviä toimenpiteitä. Koheesiopolitiikan osalta nykyiset lainsäädännölliset vaatimukset ovat tällaisia lieventäviä toimenpiteitä ja varainhoitovuoden 2010 riskialtiuden arvioinnissa olisi otettava huomioon ne täydentävät valvontamekanismit, jotka saattavat kohdistua tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten viitevuotta laajemmalle ajanjaksolle (kansallisten tarkastusviranomaisten vuosittaiset tarkastukset, aluepolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tekemät täydentävät tarkastukset sekä ohjelmien päätteeksi tehtävät lopputarkastukset).

1.20 Pääsihteeristön ja budjettipääosaston vuotuisia toimintakertomuksia varten antamissa ohjeissa ei käsitellä jäännösriskin eikä jäännösvirhetason arvioimista. Tästä seuraa, että pääosastot soveltavat käsitettä epäyhtenäisesti (odotettujen perittävien määrien ennakointi ei esimerkiksi ole yhteydessä tosiasiallisiin määriin; tietyissä ohjelmissa virheriskejä ei asetuksessa säädetyn pidätysosuuden vuoksi ilmaista määrällisesti silloin, kun riskit eivät ylitä viittä prosenttia ⁽¹⁶⁾); vasta käynnistettyjen, kattavuudeltaan vähäisten tarkastusohjelmien kielteisiä tarkastustuloksia ei oteta huomioon).

Komission sisäisen tarkastajan lausunto

1.21 Komission sisäinen tarkastaja antoi ensimmäisen kokonaislausuntonsa ⁽¹⁷⁾ komission valvonnan tilanteesta. Se perustuu pääasiassa vuotuisissa toimintakertomuksissa annettuihin lausumiin sekä komission sisäisen tarkastuksen (IAS) osaston ja eri pääosastojen sisäisen tarkastuksen yksiköiden tarkastustyöhön vuosilta 2008–2010.

⁽¹⁶⁾ Ks. liite 4.3.

⁽¹⁷⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle – Yhteenveto komission hallintosäätöistä vuodelta 2010, KOM(2011) 323 lopullinen, 1. kesäkuuta 2011, kohta 2.3. ”Komission sisäinen tarkastaja katsoo, että komissio on vuonna 2010 ottanut käyttöön hallintoa, riskinhallintaa ja sisäistä valvontaa koskevat menettelyt, jotka antavat riittävän varmuuden komission taloudellisten tavoitteiden saavuttamisesta lukuun ottamatta niitä varainhoidon aloja, joiden osalta pääjohtajat ovat esittäneet varauksia vahvistuslausumissaan. Lisäksi on otettava huomioon huomautukset, jotka koskevat tilien perustana olevissa toimitissa esiintyviin virheisiin liittyvien riskien hallintaa.”

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.22 Kokonaislausunto kattaa vain komission oman sisäisen valvonnan piiriin kuuluvan alan. Yli 90 prosenttia kaikista virheistä ilmenee kuitenkin komission ulkopuolella edunsaajien tasolla. Komission sisäinen tarkastaja arvioi kyseisen valvontakehyksen kaiken kaikkiaan asianmukaiseksi. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että käytössä olevilla valvontajärjestelmillä ei kyetä ehkäisemään tai havaitsemaan ja korjaamaan virheitä riittävässä määrin niin, että talousarvion perustana olevat toimet olisivat kaiken kaikkiaan lailliset ja sääntöjenmukaiset.

Komission yhteenvetokertomus

1.23 Yhteenvetokertomuksen ⁽¹⁸⁾ johdannossa todetaan, että hyväksymällä yhteenvetokertomuksen komissio ottaa poliittisen vastuun ⁽¹⁹⁾ ylemmän johtonsa suorittamasta EU:n talousarvion toteuttamisesta. Komissio katsoo, että pääjohtajat kykenivät korjaamaan 25 prosentissa vuoden 2009 varaumista esiin tuodut puutteet. Komission mukaan parannuksiin kuuluu muun muassa se, että edunsaajien ilmoittamat menot vastaavat entistä paremmin tukikelpoisuussääntöjä.

1.24 Komissio myöntää silti, että parannukset ovat edelleen aiheellisia tietyillä osa-alueilla, joihin kuuluu etenkin yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa toteutettu hallinnointi. Se ehdottaa muun muassa, että:

- varainhoitoasetusta ja alakohtaisia asetuksia tarkistetaan vuoden 2013 jälkeistä aikaa varten, jotta voitaisiin parantaa rahoitusjärjestelyjen rakennetta, ottaa huomioon virheriski, vähentää edunsaajille ja muille sidosryhmille aiheutuvia hallinnollisia rasitteita sekä alentaa valvontamenetelystä aiheutuvia kustannuksia,
- komissio toteuttaa valvontarooliaan kurinalaisesti ja keskeyttää maksut ja menettelyt sekä tekee rahoitusoikeusjärjestelmällisesti ja oikea-aikaisesti, mikäli valvonnassa yksilöidään vakavia puutteita,
- koheesiopolitiikan alalla pyritään entistä voimakkaammin puuttumaan virhetason ja virheellisten maksujen määrän merkittävään nousuun, joka on havaittu vuoteen 2009 verrattuna ja jonka syitä ovat maksutapahtumien lukumäärän ja korvattavaksi ilmoitettujen menomäärien kasvu,

KOMISSION VASTAUKSET

1.22 Sisäisen tarkastajan lausunto kattaa valvontajärjestelmät, joita komissio käyttää virhetasoon puuttumisessa edunsaajien tasolla.

Komission valvontajärjestelmiä tutkiessaan komission sisäinen tarkastaja varmistaa, toteutetaanko kussakin yksikössä sellaista valvontastrategiaa, jossa tarkastuskustannukset ovat oikeassa suhteessa tilien perustana olevien toimien virheriskeihin ja jolla voidaan tehokkaasti estää edunsaajien esittämien maksupyyntöjen virheet sekä periaateperusteellisesti maksetut summat takaisin silloin, kun virheitä on tapahtunut.

1.24

— Katso vastaus kohtaan 1.37.

— Komissio ja sen yksiköt toteuttivat valvontarooliaan keskeyttämällä määräjän kulumisen 63 maksun osalta (49 EAKR:n ja 14 ESR:n maksua) sekä tekemällä kauden 2007–2013 toimenpideohjelman osalta yhden maksukeskeytyspäätöksen ja kauden 2000–2006 toimenpideohjelmien osalta viisi maksukeskeytyspäätöstä (ESR). Tapauksissa oli havaittu vakavia puutteita tai sääntöjenvastaisuuksia, ja keskeytysten voimassaolo kestää siihen asti, kunnes jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset korjaustoimenpiteet. Komissio jatkaa samaa tiukkaa linjaa varainhoitovuonna 2011, ja vuoden ensimmäisellä puoliskolla se päätti keskeyttää määräjän kulumisen 52 maksun osalta (40 EAKR:n ja 12 ESR:n maksua).

⁽¹⁸⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle – Yhteenveto komission hallintosäävutuksista vuonna 2010, KOM(2011) 323 lopullinen, 1. kesäkuuta 2011.

⁽¹⁹⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 317 artiklan mukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä nykyaikaistetaan, sillä ne ovat huomattava virhelähde erityisesti koheesiopolitiikan alalla ⁽²⁰⁾,
- vuotuisten toimintakertomusten luettavuutta ja vertailtavuutta parannetaan edelleen.

1.25 Komissio otti yhteenvedokertomuksessaan huomioon johdon antamat kertomukset ja totesi, että ne ”osoittavat komissaareille yksiköissä käytössä olevien hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuuden ja antavat riittävän varmuuden komission valmiuksista saavuttaa omat tavoitteensa” ⁽²¹⁾. Tilintarkastustuomioistuin korostaa kuitenkin, että eräitä sen aiemmin yksilöimiä kysymyksiä ⁽²²⁾ ei vielä ole ratkaistu:

- monilla aloilla varaumien olisi oltava sisällöltään tai kattavuudeltaan laajempia (ks. kohdat 1.20; 3.52–3.54; 4.45–4.46; 5.31–5.34 ja 6.46–6.47 sekä lukujen 2–7 liitteet x.3),
- jäsenvaltioilta saatavat, takaisinperintää ja peruutuksia koskevat tiedot ovat yhä epätäydellisiä tai komissio ei ole vielä tarkastanut ja/tai hyväksynyt niitä (ks. **liite 1.2**, kohta 3),
- rahoitusoikaisumekanismien ja takaisinperinnän eroja ja niiden vaikutusten eroja ei edelleenkään oteta riittävällä tavalla huomioon (rahoitusoikaisu johtuvat valvontajärjestelmissä havaituista puutteista, kun taas takaisinperintä liittyy sääntöjenvastaisiin maksuihin; rahoitusoikaisujen vaikutukset kohdistuvat veronmaksajiin, mutta takaisinperittävien määrien maksajina ovat yksittäiset edunsaajat) (ks. **liite 1.2**, kohta 3).

KOMISSION VASTAUKSET

1.25

- Komissio katsoo, että varaumien sisältö ja kattavuus ovat asianmukaisia (katso vastaukset kohtiin 1.19–1.20, 3.52–3.54, 4.46 ja 5.33–5.34).
- Takaisinperintään liittyvät tiedot sisältyvät tilinpäätöksen liitetietoon 6.

Koheesiopolitiikan alalla komissio varmentaa ohjelmakauden 2000–2006 osalta, että toimitetut ohjelmien päättämistä koskevat tiedot ovat täydellisiä ja luotettavia. Ohjelmakauden 2007–2013 osalta komissio toteuttaa jäsenvaltioiden takaisinperintäjärjestelmiä koskevan tarkastuksen, jotta varmistetaan vuosittaisessa ilmoituksessa esitettyjen takaisinperintää ja peruutuksia koskevien tietojen laatu. Tämän tarkastuksen ensimmäiset tulokset on syytä ottaa huomioon varainhoitovuotta 2011 koskevilla vuotuisissa toimintakertomuksissa.

- Komission esittämä tilinpäätös kattaa koko EU:n talousarvion. Se katsoo, että takaisinperinnät ovat välttämättömiä EU:n talousarvion suojaamiseksi. Komissio ymmärtää, että tilintarkastustuomioistuimen viittaus takaisinperintään koskee jäsenvaltioiden edunsaajien tason takaisinperintää ja edellyttää, että kyseisissä ilmoitetuissa tiedoissa viitataan tällaisiin takaisinperintätapauksiin. Yhteisen hallinnon aloilla vastuu tästä on kuitenkin jäsenvaltioilla, kuten komissio totesi vastauksissaan, jotka se antoi vuotta 2009 koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen kohtaan 1.39. Kun jäsenvaltio on maksanut takaisinperusteettomasti maksetut varat (onnistuneen täydellisen takaisinperinnän (claw-back) seurauksena tai kuittaamalla), komissio katsoo, että EU:n talousarvio on suojattu. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin velvollisia perimään takaisin perusteettomasti maksetut määrät aina mahdollisuuksien mukaan ja silloin, kun se on asianmukaista.

⁽²⁰⁾ Ks. EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamista koskeva vihreä kirja (direktiivit 2004/18/EY ja 2004/17/EY).

⁽²¹⁾ Ks. KOM(2011) 323 lopullinen, 1. kesäkuuta 2011, kohta 2.3.

⁽²²⁾ Ks. varainhoitovuotta 2009 koskeva tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus, kohta 1.31.

ENNAKKORAHOITUKSEN LISÄÄNTYNEEN KÄYTÖN VAIKUTUKSET

1.26 Merkittävä osa komission suorittamista maksuista on ennakkoita, joilla rahoitetaan ulkopuolisille tahoille myöhemmin aiheutuvia kuluja. Kun nämä maksut yksilöidään asianmukaisesti ennakkomaksuiksi, niitä ei suoritusajankohtana käsitellä unionin kirjanpidossa lopullisina menoina. Sen sijaan ne kirjaataan taseen varoihin, kunnes aiheutuneita kuluja koskevat tositteet on esitetty (tai harvinaisemmissa tapauksissa kunnes ohjelmassa edellytetty toiminta on saatu päätökseen). Silloin komissio kirjaa asianomaiset menot tuloslaskelmaan ja selvittää kyseisen tase-erän.

1.27 Jos ennakkomaksuja viedään kirjanpitoon lopullisina menoina, kirjanpitoon ei jää mainintaa siitä, että varojen lopukäytöstä on esitettävä todentavaa aineistoa. Tämä lisää riskiä siitä, että varojen käyttöä ei perustella tosittain ja että sääntöjenvastaisuuksia ei havaita tai ne havaitaan vasta huomattavan pitkän ajan kuluttua. Seurauksena voi olla, että sääntöjenvastaisesti maksettujen määrien takaisinperintä vaikeutuu.

Ennakkorahoitus on lisääntynyt huomattavasti vuosina 2005–2010

1.28 Yhteenlasketun ennakkorahoituksen kirjattu bruttoarvo on yli kaksinkertaistunut kuuden viime vuoden aikana (39 miljardista eurosta 84 miljardiin euroon, ks. **taulukon 1.3** ensimmäinen rivi). Lisäksi jaksotusmenettelyn⁽²³⁾ aikana komissio arvioi edunsaajille vuoden loppuun mennessä aiheutuneiden menojen joukosta määrän, jonka osalta maksupyyntöjä ei vielä ole saatu. Nämä arvioitut kertyneet kulut (ks. **taulukon 1.3** toinen rivi) vähennetään asianomaisesta avoinna olevan ennakkorahoituksen bruttomäärästä. Tuloksena oleva ennakkorahoituksen nettomäärä taseessa (ks. **taulukon 1.3** kolmas rivi) on myös kasvanut merkittävästi, joskin hitaammin (29 miljardista eurosta 49 miljardiin euroon).

1.27 Komission kirjanpitoyksikkö pyrkii edelleen selkeyttämään ennakkomaksujen kirjaamiseen ja selvittämiseen liittyviä seikkoja (katso myös vastaus kohtaan 1.37).

Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen toisessa osassa mainitun periaatteen voimassaolosta huolimatta on huomattava, että esimerkiksi rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden osalta oikeusperustassa säädetään vain yhdestä menojen kelpoisuustarkastuksesta, joka tehdään ohjelman päättämisen yhteydessä tai ohjelmakauden lopussa (riippuen siitä, kumpi ajankohdista on aikaisempi). Näin ollen mahdolliset sääntöjenvastaisuudet voidaan havaita vasta tuolloin riippumatta siitä, mitä kirjanpitomenettelyä komission jäsenvaltioille suositettiin maksuihin sovelletaan.

1.28 Komissio seuraa tilannetta ennakkomaksujen määrien kasvun osalta. Suuri osa tästä kasvusta johtuu siirtymisestä uuteen ohjelmakautteen (2007–2013) sekä yhteistä hallinnointia koskevan lainsäädännön mukaisesti maksetuista ennakoista. Tästä huolimatta komission kirjanpitoyksikkö työskentelee edelleen operatiivisten pääosastojen kanssa, jotta avoinna olevan ennakkorahoituksen määrät pidettäisiin mahdollisimman pieninä. Nämä pyrkimykset voivat kuitenkin usein olla ristiriidassa asiaa koskevan lainsäädännön kanssa.

⁽²³⁾ Jaksotusmenettelyllä pyritään varmistamaan, että tulot ja menot on kirjattu täysimääräisesti ja oikein siihen tilikauteen, johon ne kuuluvat.

Taulukko 1.3 – Ennakkomaksujen ⁽¹⁾ ja niihin liittyvien arvioitujen kertyneiden kulujen kehitys vuosina 2005–2010 (miljoonaa euroa)

	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010	Muutos 2005–2010	
							määrä	prosenttia
Ennakkomaksujen kokonaismäärä, brutto (ennen jaksotusmenettelyä)	38 854	43 129	55 099	73 754	84 761	84 387	45 533	117 %
Arvioidut kertyneet kulut	9 489	12 649	20 501	34 469	35 934	34 966	25 477	268 %
Ennakkomaksujen kokonaismäärä, netto (jaksotusmenettelyn jälkeen)	29 365	30 480	34 598	39 285	48 827	49 421	20 056	68 %

⁽¹⁾ Rahoitusjärjestelyitä koskeviin välineisiin liittyviä menoja ennakkorahoitettiin 4 775 miljoonan euron arvosta vuonna 2010 ja 2 153 miljoonan euron arvosta vuonna 2009. Määrät eivät sisälly taulukossa esitettyihin lukuihin (ks. kohdat 1.31 ja 1.33).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ennakkomaksuja koskevat tiedot ovat virheellisiä tai puutteellisia

Ennakkomaksujen selvittäminen on puutteellista

1.29 Ennakkomaksujen selvittäminen perustuu todennäköisesti aina osittain arvioon, mutta useat sisäisten politiikkojen ja ulkoisten toimien alojen pääosastot kirjaavat yhä tileihin arvioituja määriä silloinkin, kun ne ovat hyväksyneet menoilmoituksen riittäväksi perustaksi edunsaajalle suoritettavien maksujen jatkamiselle ⁽²⁴⁾. Kuluarvioiden käyttö on ajan mittaan lisääntynyt merkittävästi: vuonna 2005 arvioiden osuus oli vajaa neljännes ennakoiden arvosta, kun se vuonna 2010 oli lähes puolet ennakoiden arvosta (**taulukon 1.3** toinen rivi). Tilintarkastustuomioistuin on ilmaissut huolestumisensa tämän toimintatavan yleistymisestä ⁽²⁵⁾.

1.29 Komissio ymmärtää tilintarkastustuomioistuimen huolen tällä alalla ja on pyrkinyt puuttumaan asiaan. Varainhoitoasetuksen meneillään olevan tarkistuksen yhteydessä komissio on ehdottanut, että ennakkomaksujen säännöllisestä selvittämisestä tehtäisiin pakollista.

Todentamattomien ja/tai tarkastamattomien menoilmoitusten virheriskin vuoksi monet valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät eivät ole halukkaita suorittamaan maksuja niiden perusteella. Näin ollen he käyttävät todentamattomia ja/tai tarkastamattomia menoilmoituksia osoituksina tuetun toimen edistymisestä ja maksavat lisää ennakkoa taatakseen tuetuille hankkeille jatkuvan rahoituksen. Selvittämistä lykätään siihen asti, kunnes hanke päättyy.

On syytä todeta, että ennakkomaksujen säännöllisempi selvittäminen lisää sekä komission että edunsaajien/toimeksisaajien (etenkin sisäisten politiikkojen ja ulkoisen avun osalta) hallinnollista työmäärää.

⁽²⁴⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2006, kohdan 1.28 ensimmäinen luetelmakohta; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2007, kohdan 1.23 toinen luetelmakohta, kohdan 1.24 toinen luetelmakohta ja kohta 1.26; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohta 1.14, sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohta 1.12.

⁽²⁵⁾ Tilintarkastustuomioistuin toi lausunnossaan nro 6/2010 esiin huolensa siitä, että selvittämättömien ennakkomaksujen määrä on kasvanut suuresti, ja totesi, että tilanne on syytä korjata (lausunto nro 6/2010 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ennakkomaksujen kirjaaminen on puutteellista

1.30 Vuodesta 2009 alkaen on merkittävästi kasvanut – etenkin rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden kohdalla – sellaisten maksujen määrä, joissa menoja ja/tai toimintaa koskeva todentava aineisto voidaan toimittaa vasta jälkikäteen. Tarkastuksessa tuli esiin merkittävä joukko tapauksia, joissa komissio ei alun perin ollut kirjannut maksuja asianmukaisesti varoihin. Sen vuoksi tileistä on saanut sisältöpainotteisuuden periaatteen⁽²⁶⁾ vastaisesti sellaisen vaikutelman, että edunsaajat ovat esittäneet kaiken varojen käyttöä koskevan todentavan aineiston, vaikka käytännössä näin ei ole ollut.

Rahoitusjärjestelyjä koskevat välineet

1.31 Tämän ongelman merkittävimmän yksittäisen osatekijän muodostavat rahoitusjärjestelyjä koskeville välineille suoritettut maksut. Koheesiopolitiikasta ja maaseudun kehittämisestä annettujen asetusten⁽²⁷⁾ mukaan menoilmoituksiin on sisällytettävä toimenpideohjelmien maksut, jotka on suoritettu rahoitusjärjestelyjä koskevia välineitä toteuttavien rahastojen perustamista ja näihin rahastoihin maksettavia osuuksia varten. Komissio soveltaa käytäntöä, jossa se kirjaa jäsenvaltioiden ilmoittamat määrät täysimääräisesti menoina tulostiliin, ikään kuin kyse olisi menoilmoitukseen liittyvästä lopullisesta suorituksesta.

1.30 Tämä seikka kävi ilmi ensimmäisen kerran alkuvuodesta 2011. Yhteisen hallinnoinnin oikeudellisessa kehyksessä ei vaadita, että komissiolle olisi esitettävä maksatuspyyntö ennakkoon maksettavista määristä erillisellä menoilmoituksella, eikä siinä myöskään edellytetä lopulliselta edunsaajalta säännöllistä ilmoitusta ennakkoiden käytöstä. Katso myös vastaukset kohtiin 1.31 ja 1.32.

1.31 Rahoitusjärjestelyjä koskeville välineille suoritetuista maksuista ei ole saatu tietoja, sillä sovellettavassa oikeusperustassa ei vaadita jäsenvaltioita toimittamaan näitä tietoja. Näin ollen komissiolla ei ollut aluksi muuta mahdollisuutta kuin kirjata nämä maksut menoiksi.

Jäsenvaltioilta pyytämiensä ja kesäkuussa 2011 saamiensa tietojen perusteella komissio on käsitellyt rahoitusjärjestelyjä koskeville välineille suoritettut maksut varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksessä varoina ja sisällyttänyt siihen varainhoitovuotta 2009 koskevat vertailuluvut. Katso yksityiskohtainen selvitys konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoista 2.5, 2.9, 2.10 ja 3.4. Katso myös vastaus kohtaan 1.32.

⁽²⁶⁾ Kansainvälisen julkisen sektorin tilinpäätösstandardin (IPSAS) nro 1 mukaan tällä periaatteella tarkoitetaan sitä, että tiedot voivat antaa riittävän kuvan maksuista ja muista toimista, joita niiden on tarkoitus kuvastaa, jos ne on selvitetty ja esitetty sisällön ja tosiasiallisen taloudellisen merkityksen perusteella eikä yksinomaan lainsäädännössä edellytetyssä muodossa. Maksujen tai muiden toimien sisältö ei aina ole yhdenmukainen lainsäädännössä edellytetyn muodon kanssa. (v Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements 2011, nide 1, liite A, s. 70). Ks. myös varainhoitoasetuksen 124 artikla.

⁽²⁷⁾ Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston osalta ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2010, s. 25), 4 jakson 44 artikla, ja komission asetus (EY) N:o 1828/2006 (EUVL L 371, 27.12.2006, s. 1), 8 jakson 43–46 artikla. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston osalta ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1), 71 artiklan 5 kohta, ja komission asetus (EY) N:o 1974/2006 (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15), 50–52 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.32 Alakohtaisten asetusten mukaisesti jäsenvaltioiden viranomaisten on kuitenkin esitettävä vasta myöhemmin (tavallisesti ohjelmakauden päättyessä) lopullinen ilmoitus siitä, miten varat on käytetty lopulliselle edunsaajalle myönnettyjen lainojen, takausten tai pääomasijoitusten muodossa. Toisin sanoen komissiolla ei ollut vuonna 2010 perusteellisia tietoja rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden yhteydessä tosiasiallisesti käytetyistä määristä. Vasta kun ongelma havaittiin vuoden 2011 alussa, komissio saattoi kerätä tarvittavat tiedot jäsenvaltioilta. Ongelman vuoksi noin 4,8:aa miljardia euroa ei ollut kirjattu ennakkomaksuina taseeseen varainhoitovuoden 2010 alustavan tilinpäätöksen yhteydessä ⁽²⁸⁾.

Muut tukijärjestelmät

1.33 Myös muutamissa muissa tukijärjestelmissä edunsaajille voidaan suorittaa käteisennakoita ennen lopullisten menoilmoitusten esittämistä. Käytännössä näitäkin määriä käsitellään kuin ne olisivat lopullisia menoja. Sen vuoksi niitä ei viedä tileihin ennakkomaksuina eikä esitetä taseessa. Komission on vaikea ilmaista kyseistä summaa määrällisesti.

Komission toteuttamat toimet

1.34 Komissio on pyrkinyt saamaan riittävästi tietoja lopullista tilinpäätöstään varten. Jäsenvaltioilta kesäkuun 2011 lopussa saatujen tietojen mukaan EU oli osoittanut rahoitusjärjestelyjä koskeviin välineisiin 6,4 miljardia euroa. Rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden 31. joulukuuta 2010 käyttämättä olleita varoja koskevan arvion perusteella todettiin, että merkittävin tarvittava mukautus oli määrien uudelleenluokittelu menoista varoiksi varainhoitovuosien 2009 ja 2010 tileissä (ks. varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen liitetiedot 2.5, 2.9, 2.10 ja 3.4, joissa mukautukset on kuvattu).

Päätelmät ja suositukset

1.35 Komissio on korjannut ennakkorahoitusta koskevien tietojen täydellisyyteen liittyviä olennaisia ongelmia jaksotuskirjauksilla ja kirjanpidon oikaisuilla (ks. kohta 1.34). Ajantasaiset tiedot jäsenvaltioiden tosiasiallisesti käyttämistä EU-varoista kuitenkin puuttuvat, mikä vähentää merkittävästi kirjanpitolietojen hyödyllisyyttä hallinnoinnin, ja etenkin talousarvion toteuttamisesta vastaavan komission, kannalta.

KOMISSION VASTAUKSET

1.32 On syytä huomata, että jäsenvaltioilta pyydetty ja saadut tiedot eivät koske määriä, joita rahoitusjärjestelyjä koskevista välineistä on tosiasiallisesti käytetty, vaan määriä, joita rahoitusjärjestelyjä koskeville välineille on maksettu. Kustannus-hyötysuhdetta koskevan perusteen johdosta komissio teki käyttämättömistä määristä tasapoistot arvionsa perusteella ja kirjasi menoajamät taseen varoihin.

Yhteensä 4,8 miljardin varojen erä poistetaan täysimääräisesti varainhoitovuoden 2015 loppuun mennessä nykyisen oikeusperustan nojalla.

Katso myös vastaus kohtaan 4.32.

1.33 Edellä mainittujen rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden tavoin tukijärjestelmienkään osalta oikeusperustassa ei säädetä maksettujen määrien ja niiden käyttöä koskevasta erityisestä ilmoittamisesta. Tähän mennessä komissio on havainnut merkkejä siitä, että ennakkoja maksetaan tukijärjestelmistä lyhyemmälle ajanjaksolle kuin rahoitusjärjestelyjä koskevista välineistä. Tavanomaiseen toimintaan liittyvät siirrot ja viive syntyneiden menojen ilmoittamisessa hankaloittavat ennakkojen taloudellisen vaikutuksen kvantifioimista.

Katso myös vastaus kohtaan 1.36.

⁽²⁸⁾ Määrä koostuu pitkän aikavälin ennakkorahoituksesta (3 820 miljoonaa euroa) ja lyhyen aikavälin ennakkorahoituksesta (955 miljoonaa euroa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.36 Komission on toteutettava lisätoimia varmistaakseen, että tarvittavat tiedot ovat saatavilla, että tapahtumia käsitellään tileissä yhdenmukaisesti ja että kaikki pääosastot huolehtivat siitä, että niiden kirjanpito on kattavaa, oikeellista ja ajan tasalla.

1.37 EU:n talousarviomäärärahoja käytetään enenevässä määrin ennakkomaksuihin ja uudenlaisiin rahoitusvälineisiin. Tämän vuoksi komission olisi välittömästi tarkistettava asianomaista kirjanpitosääntöä, jotta ennakkomaksujen kirjaamista ja selvittämistä varten saadaan riittävät ohjeet. Lisäksi valvontaa olisi parannettava ⁽²⁹⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

1.36 Sovellettu kirjanpitomenettely oli yhdenmukainen neljässä yhteistä hallinnointia toteuttavassa pääosastossa ja noudatti oikeusperustaa. Tässä vaiheessa ei myöskään olisi mahdollista muuttaa jäsenvaltioiden toimittamiin menoilmoituksiin sovellettavaa menettelyä. Sen sijaan komissio aikoo edelleen laskea arvion käyttämättömistä määristä varainhoitovuoden lopussa ja tehdä sitä vastaavan kirjanpidollisen oikaisun.

Kustannustehokkuustarpeet on otettava huomioon, sillä komission on vältettävä sitä, että tuensaaajilta edellytettävä ennakkomaksuja koskeva raportointi muuttuu äärimmäisen monimutkaiseksi ja resursseja vaativaksi kaikkien osapuolten kannalta.

Komissio on jo ehdottanut rakennerahastoasetukseen sisältyvän voimassa olevan alakohtaisen oikeusperustan muuttamista asianmukaisesti. Se esittää myös asiaan liittyviä säännöksiä tulevia oikeusperustoja koskevissa ehdotuksissaan.

1.37 Komissio korostaa, että toisistaan on syytä erottaa ulkoisen tuen ja sisäisten poliitikkojen aloilla myönnetty ennakkorahoitus sekä yhteisen hallinnon alalla suoritettavat ennakkomaksut etenkin rahojen käytön seurantaan liittyvien välineiden osalta.

Komissio painottaa myös, että ennakkomaksujen selvittäminen ennen lopullisia maksusuorituksia ei ole pelkästään kirjanpitosääntöön liittyvä asia. Käytännössä se tarkoittaa välimaksuihin liittyvien menoilmoitusten korvaamista, mutta ensin on kuitenkin varmennettava, missä määrin ilmoitukset ovat monimutkaisten kelpoisuussääntöjen mukaisia. Tämä tarkoittaa kuitenkin hallinnollisen työmäärän merkittävää lisääntymistä niin edunsaajien kuin komission yksiköidenkin kannalta.

Lisäksi tämä edellyttäisi muutoksia varainhoitoasetukseen ja alakohtaiseen lainsäädäntöön, joissa tällä hetkellä sallitaan tuetun toimen edistymisen perusteella suoritettavat peräkkäiset ennakkomaksut. Komissio on jo ehdottanut varainhoitoasetuksen asiaa koskevan artiklan tarkistamisen yhteydessä, että ennakkomaksujen säännöllisestä selvittämisestä tehtäisiin pakollista.

Lopuksi komissio huomauttaa, että sen kirjanpitoyksikkö on antanut ennakkomaksuja koskevia ohjeita ja koulutusta sekä järjestänyt aiheesta seminaareja vuosien 2010 ja 2011 aikana. Näitä toimia on tarkoitus jatkaa.

⁽²⁹⁾ Ks. myös varainhoitovuotta 2008 koskeva vuosikertomus, kohta 1.43.

BUDJETTIHALLINTO

1.38 Luvun tässä osassa esitetään yhteenveto EU:n yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2010.

Maksusitoumuksiin ja maksumääräyksiin käytettävät talousarviomäärärahat

1.39 Varainhoitovuonna 2010 maksusitoumuksiin käytettäviä määrärahoja oli 147,3 miljardia euroa ja maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja 130,5 miljardia euroa. Nämä määrät sisältävät aiemmilta varainhoitovuosilta siirretyt määrärahat ⁽³⁰⁾, käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ⁽³¹⁾ ja lisätalousarviot ⁽³²⁾. Varainhoitovuonna 2009 käytettävissä olleisiin kokonaismäärärahoihin verrattuna maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen määrä kasvoi 0,9 prosenttia ja maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen määrä 4,8 prosenttia (ks. tämän vuosikertomuksen **liitteessä olevat kaaviot III ja IV**).

1.40 Varainhoitovuoden talousarvion maksusitoumusmäärärahat ylittivät rahoituskehysten enimmäismäärän 0,6 miljardilla eurolla, mikä johtui sellaisten varojen käytöstä, joiden kohdalla ylittäminen on sallittua ⁽³³⁾. Maksumäärärahojen kokonaismäärä jäi 11,4 miljardia euroa alle enimmäismäärän.

Talousarvion toteuttamisaste

1.41 Komissio on laatinut joukon asiakirjoja, joissa esitetään Euroopan unionin talousarvion toteuttamisesta muun muassa seuraavat tiedot ⁽³⁴⁾:

- Talousarvio oli varainhoitovuoden 2010 lopussa 4,5 miljardia euroa ylijäämäinen (2,3 miljardia euroa varainhoitovuonna 2009).
- Varainhoitovuonna 2010 maksusitoumusmäärärahojen käyttöaste oli 99 prosenttia ja maksumäärärahojen käyttöaste 97 prosenttia.

1.41

⁽³⁰⁾ Varainhoitovuodelta 2009 siirrettiin maksusitoumusten osalta 0,3 miljardia euroa ja maksujen osalta 1,8 miljardia euroa.

⁽³¹⁾ Varainhoitovuonna 2010 käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen määrä (ks. myös alaviite 35) oli maksusitoumusten osalta 5,4 miljardia euroa ja maksujen osalta 5,8 miljardia euroa.

⁽³²⁾ Varainhoitovuoden 2010 kuluessa hyväksytyillä kahdeksalla lisätalousarviolla lisättiin maksusitoumuksiin käytettäviä määrärahoja yhteensä 99 miljoonaa euroa ja maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja 19 miljoonaa euroa.

⁽³³⁾ Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisessä toimielinten sopimuksessa talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta (EUVL C 139, 14.6.2006, s. 1) määrätään, että tietyt talousarvioon otetut maksusitoumusmäärärahat (häätäpuvaraus, Euroopan unionin solidaarisuusrahasto ja globalisaatioon mukautumista tukeva eurooppalainen rahasto) voivat tarvittaessa ylittää enimmäismäärät.

⁽³⁴⁾ Yksityiskohtaisia tietoja varainhoitovuoden 2010 talousarvion toteuttamisesta on saatavissa varainhoitovuotta 2010 koskevan Euroopan unionin tilinpäätöksen osasta II sekä komission (budjettipääosaston) asiakirjasta Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts - financial year 2010, joka on yhteisön tilinpäätökseen liitetty selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta – varainhoitovuosi 2010, ja komission (budjettipääosaston) selvityksestä Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2010, jossa analysoidaan talousarvion toteuttamista vuonna 2010 rakenne- ja koheesiorahastojen osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Kertyneitä maksattamatta olevia sitoumuksia vapautettiin 3,3 miljardin euron arvosta vuonna 2010 (1,9 miljardia euroa varainhoitovuonna 2009). Vapautettujen määrärahojen lisääntyminen johtuu pääosin talousarvion osastosta 4, joka koskee työllisyys- ja sosiaaliasioita (1,4 miljardia euroa).
- Varainhoitovuodelta 2010 siirrettiin varainhoitovuodelle 2011 käyttämättömiä maksumäärärahoja 1,5 miljardia euroa (määrä ei sisällä käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja ⁽³⁵⁾).
- Maatalouden ja maaseudun kehittämisen (osasto 5), koheesiopolitiikan (osastot 4 ja 13) sekä meri- ja kalastusasioiden (osasto 11) toimintaloikoissa maksumäärärahojen kokonaiskäyttöaste oli 98 prosenttia.
- Aluepolitiikan alalla maksumäärärahoja oli ennakoitua enemmän (106 prosenttia alkuperäisestä talousarviosta). Tämä johtui yhteensä 1,8 miljardin euron siirroista, jotka olivat peräisin lähinnä osastosta 4 (työllisyys ja sosiaalasiat) ja osastosta 5 (maatalous ja maaseudun kehittäminen), joiden osalta maksut olivat odotettua pienemmät: maksuja Euroopan sosiaalirahastolle keskeytettiin ja lakkautettiin (toteutusaste 88 prosenttia), maaseudun kehittämisen alalla haettiin vähemmän tukea (toteutusaste 94 prosenttia) ja ohjelmien päättäminen eteni hitaasti ⁽³⁶⁾.

1.42 Varainhoitovuoden 2010 aikana asianomaisia asetuksia ⁽³⁷⁾ muutettiin, jotta kauden 2007–2013 rakennetoimiin voidaan osoittaa enemmän ennakkorahoitusta. Mukautettujen asetusten perusteella niille jäsenvaltioille, joihin talouskriisi vaikutti erityisen voimakkaasti, maksettiin lisää ennakkorahoitusta Euroopan sosiaalirahaston kautta 371 miljoonaa euroa, koheesiorahaston kautta 404 miljoonaa euroa ja Euroopan kalatalousrahaston kautta 0,8 miljoonaa euroa. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintaloikoryhmässä jäsenvaltioille maksettiin varainhoitovuonna 2010 ennakkorahoitusta 401 miljoonan euron lisämäärä ilman asianmukaista oikeusperustaa. Määrää käsitellään laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvänä virheenä kolmannessa luvussa ⁽³⁸⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

- Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto vastaanotti ESR:n ohjelmakauden 2000–2006 lopulliset maksupyynnöt varainhoitovuonna 2010. Pääosasto vapautti maksamatta olevat maksusitoumukset ylittävältä osalta sellaisten ohjelmien määrärahat, joissa ilmoitettu kokonaismäärä alitti rahoitus suunnittelun mukaisen määrän.
- ESR:n toteutusaste varainhoitovuonna 2010 oli vain 88 prosenttia. Tämä johtui joidenkin maksujen estämisestä sen seurauksena, että tarkastustoiminnan yhteydessä oli havaittu vakavia järjestelmäpuutteita tai sääntöjenvastaisuuksia eräissä ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmissa (maksatuksen keskeytys) ja ohjelmakauden 2007–2013 ohjelmissa (maksatuksen lykkäys). Tietyissä Espanjan, Ranskan ja Italian ohjelmakauden 2000–2006 hankkeissa, joissa maksumäärärahoja siirrettiin varainhoitovuodelta 2009 varainhoitovuodelle 2010 ja ne pysyivät tässä vaiheessa edelleen estettyinä, rahoituskeskeytykset ja -oikaisut yhdistetään kauden 2000–2006 tuen päättämistä koskevien lausumien yhteydessä käsiteltyihin lopullisiin maksuihin (yhtä lukuun ottamatta kaikki tapaukset). Varainhoitoasetuksen mukaisesti määrärahoja ei voi siirtää toiseen budjettikohtaan, joten ne jäivät käyttämättä varainhoitovuonna 2010.

1.42 Maaseudun kehittämiseen suunnatut 401 miljoonan euron ennakkomaksut eivät ole sääntöjenvastaisia suorituksia lopullisille edunsaajille. Lisäksi kyseisten määrien takaisinperintä on käynnissä, ja se saadaan päätökseen varainhoitovuoden 2011 loppuun mennessä.

⁽³⁵⁾ Käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin kuuluvat muun muassa virheellisesti maksettujen määrien takaisinperinnästä aiheutuvat palautukset, jotka osoitetaan uudelleen alkuperäisiin budjettikohtiin, EFTA-mailta saadut maksuosuudet, jotka kasvattavat tiettyjä budjettikohtia, ja kolmansilta osapuolilta peräisin olevat tulot, kun sopimuksissa edellytetään rahallista osallistumista EU:n toimintaan.

⁽³⁶⁾ Ks. yhteisön tilinpäätökseen liitetty selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta – varainhoitovuosi 2010.

⁽³⁷⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1198/2006 (EUVL L 223, 15.8.2006, s. 1) ja asetus (EY) N:o 1083/2006.

⁽³⁸⁾ Ks. kohdat 3.13, 3.15 ja 3.22.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

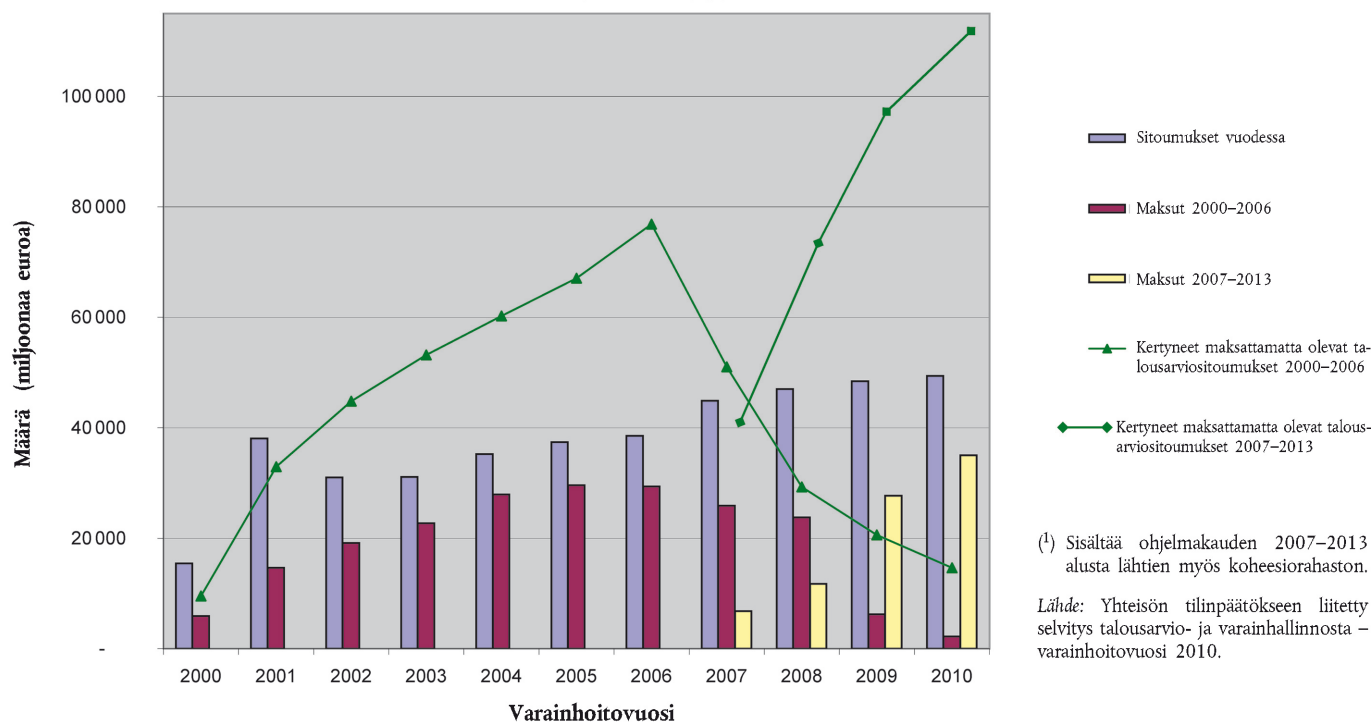
KOMISSION VASTAUKSET

Maksattamatta olevat talousarviositoumukset

1.43 Maksattamatta olevien talousarviositoumusten (voimassa olevien sitoumusten, joiden osalta maksuja ei ole vielä suoritettu ja/tai varoja ei vielä ole vapautettu)⁽³⁹⁾, määrä kasvoi 17 miljardia euroa (9,7 prosenttia) aina 194 miljardiin euroon. Tämä koskee etenkin toimintaloikoja, jotka rahoitetaan jaksotetuina määrärahoihin⁽⁴⁰⁾. Maksattamatta olevien talousarviositoumusten määrä vastaa 2,2 vuoden jaksotettuja maksusitoumuksia tai 2,8 vuoden jaksotettuja maksuja vuoden 2010 käytösteella eri toimintaloikoilla.

1.43–1.44 Maksattamatta olevat maksusitoumukset ovat aiheutuneet monivuotisten ohjelmien tavanomaisesta hallinnasta ja uusien maksusitoumusten kokonaismäärän kasvusta. Rakennerahastojen osalta maksattamatta olevien maksusitoumusten määrää säädelään vastaavissa asetuksissa määritellyllä N+2/N+3-säännöllä. Tämän säännön mukaan maksattamatta olevien maksusitoumusten odotetun määrän on vastattava 2–3 vuoden maksusitoumuksia. Näin ollen pääosa tällä hetkellä maksattamatta olevista maksusitoumuksista on asiaa koskevien sääntöjen valossa normaaleja. Lisäksi budjettivallan käyttäjälle tiedotetaan joka vuosi mahdollisesti poikkeuksellisista maksattamatta olevista maksusitoumuksista. Komissio seuraa näitä maksusitoumuksia, jotka on vapautettava.

Kaavio 1.2 – Kertyneiden maksattamatta olevien sitoumusten kehitys rakennerahastojen (2000–2006) ja koheesiopolitiikan (2007–2010)⁽¹⁾ osalta



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

Lähde: Yhteisön tilinpäätökseen liitetty selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta – varainhoitovuosi 2010.

⁽³⁹⁾ Maksattamatta olevat talousarviositoumukset ovat suora seuraus menojen jaksottamisesta: meno-ohjelmien päätökseenvieminen kestää useita vuosia ja sitoumukset tehdään vuosia ennen vastaavien maksujen suorittamista. Sitoumukset pannaan täytäntöön maksuina ja näin ollen sitoumukset, jotka ovat määrältään maksuja paljon suurempia, väistämättä kasautuvat pidemmän ajan kuluessa maksattamatta oleviksi sitoumuksiksi, ja tilanne toistuu vuodesta toiseen.

⁽⁴⁰⁾ Talousarviossa tehdään ero kahden määrärahatyyppin, jaksottamattomien määrärahojen ja jaksotettujen määrärahojen, välillä. Jaksottamattomia määrärahoja käytetään luonteeltaan vuotuisten toimintojen rahoittamiseen, esimerkiksi hallintomenoihin. Jaksotetut määrärahat otettiin käyttöön monivuotisia toimintoja varten, ja niihin liittyvät maksut voidaan tehdä sitoumusvuoden ja sitä seuraavien vuosien kuluessa. Jaksotettuja määrärahoja käytetään lähinnä rakennerahastojen ja koheesiorahaston yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.44 Eniten maksattamatta olevia talousarviositoumuksia on koheesiopolitiikan toimintalohkoryhmässä (ks. **kaavio 1.2**). Toimintalohkoryhmän maksattamatta olevien sitoumusten määrä oli 128 miljardia euroa ⁽⁴¹⁾ (noin 66 prosenttia kokonaismäärästä), mikä vastaa 2,6 vuoden sitoumuksia tai 3,4 vuoden maksuja alan vuoden 2010 käyttöasteella. Suurin osa näistä maksattamatta olevista sitoumuksista (113,2 miljardia euroa eli 88 prosenttia kokonaismäärästä) liittyy meneillään olevaan kauteen 2007–2013. Tämä osoittaa, mikä vaikutus on ollut pyrkimyksillä selvittää maksattamatta olevat sitoumukset suorittamalla maksu, ennen kuin aletaan soveltaa sääntöä, joka koskee talousarviositoumusten vapauttamista ilman eri toimenpiteitä (n+2/n+3-sääntö ⁽⁴²⁾).

⁽⁴¹⁾ Koheesiopolitiikan osalta ks. yhteisön tilinpäätökseen liitetty selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta – varainhoitovuosi 2010, s. 23; 36–41.

⁽⁴²⁾ N+2/n+3-määräajan täyttyminen johtaa kaikkien niiden varojen automaattiseen vapauttamiseen, joita ei ole käytetty tai joiden osalta ei ole laadittu maksupyyntöä myöntämisvuotta seuraavan toisen/kolmannen vuoden loppuun mennessä. N+2/n+3-säännöstä muutettiin viimeksi osana ”kolmatta yksinkertaistamispakettia” varainhoitovuoden 2007 osalta koheesiopolitiikan alalla (ks. asetus (EY) N:o 1083/2006, sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 539/2010 (EUVL L 158, 24.6.2010, s. 1)). Sillä ei kuitenkaan ollut merkittävää vaikutusta maksumäärärahojen käyttöasteeseen.

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 varainhoitovuoden lopussa, käytetään pääasiassa seuraavia arviointiperusteita:

- a) *Laillisuus ja asianmukaisuus (sääntöjenmukaisuus)*: onko tilinpäätös laadittu sääntöjen mukaisesti ja ovatko talousarvio-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 kytketty 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 koostuu seuraavista osatekijöistä:
- a) kirjanpidon valvontaympäristöä koskeva arvio päivitetään;
 - b) tarkastetaan keskeisten kirjanpitomenettelyjen ja varainhoitovuoden päättyessä sovellettavien tilinpäätösmenettelyjen toimivuus;
 - c) tarkastetaan analyttisesti keskeiset kirjanpitotiedot (johdonmukaisuus ja asianmukaisuus);
 - d) tilit ja/tai saldot analysoidaan ja täsmäytetään;
 - e) toimitetaan sitoumuksia, maksuja ja yksittäisiä tase-eriä koskevia tapahtumatarkastuksia edustavien otosten perusteella.

OSA 2 – Tarkastuksen lähestymistapa ja tarkastusmenetelmät toimien sääntöjenmukaisuuden osalta

3. Tilintarkastustuomioistuin soveltaa tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastamiseen lähestymistapaa, joka koostuu seuraavista osatekijöistä:

- kunkin tulo- ja menoalan tapahtumien suora testaaminen, jonka avulla selvitetään, kuinka sääntöjenmukaisia tapahtumat ovat (ks. **taulukko 1.1**),
- arvio siitä, kuinka vaikuttavasti valvontajärjestelmillä kyetään varmistamaan tapahtumien sääntöjenmukaisuus.

4. Tämän lisäksi tilintarkastustuomioistuin hyödyntää muiden tarkastajien työtä (kun relevanttia aineistoa on saatavilla) ja analysoi komission johdon antamia tietoja.

Miten tilintarkastustuomioistuin testaa tapahtumat?

5. Tapahtumien suora testaaminen jokaisen erityisarvion yhteydessä (luvut 2–7) perustuu edustavaan **tilastolliseen otokseen**, joka on kussakin toimintalohkoryhmässä poimittu saatujen määrien (tulojen tapauksessa) tai maksettujen määrien joukosta ⁽²⁾. Testauksen avulla laaditaan tilastollinen arvio siitä, kuinka suuri osa perusjoukon tapahtumista on sääntöjenvastaisia.

⁽¹⁾ Liitetiedot mukaan lukien.

⁽²⁾ Lisäksi sitoumusten joukosta poimitaan horisontaalinen edustava otos, joka testataan sen selvittämiseksi, onko sääntöjä ja säännöksiä noudatettu.

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.

7. Tapahtumien testaamisella tarkoitetaan jokaisen otokseen poimitun tapahtuman **yksityiskohtaista tarkastamista**, jonka yhteydessä muun muassa määritetään, onko maksupyyntöön liittyvä määrä taikka maksu laskettu oikein ja sääntöjen ja säännösten mukaisesti. Talousarviotileihin kirjatusta tapahtumasta poimitun otoksensa avulla tilintarkastustuomioistuin jäljittää maksun lopullisen edunsaajan (esimerkiksi viljelijä, kurssinjärjestäjä tai kehitysapuhankkeen edistäjä) tasolle saakka ja tarkastaa kullakin tasolla, onko tapahtuma sääntöjenmukainen. 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 rikkomistapauksen luonteesta ja siitä, mitä nimenomaista sääntöä tai sopimusehtoa on rikottu. Yksittäisessä tapahtumassa oleva virhe ei välttämättä vaikuta maksun koko määrään.

9. Tilintarkastustuomioistuin **luokittelee virheet** seuraavasti:

— Virhe joko voidaan tai sitä ei voida ilmaista kvantitatiivisesti riippuen siitä, onko mahdollista mitata, kuinka suuri osa EU:n talousarviosta tai talousarvioon suoritetusta maksumäärästä oli virheellinen.

— 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 havaitsee usein virheitä, jotka liittyvät julkisiin hankintoihin. EU:n julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö koostuu pääasiassa joukosta menettelyvaatimuksia. Jotta perussopimuksen mukainen kilpailun periaate varmasti toteutuu, sopimuksista on ilmoitettava, tarjoukset on arvioitava erityisten kriteerien avulla, sopimuksia ei saa jakaa keinotekoisesti kynnysarvojen alittamiseksi jne.

11. Tarkastuksiaan varten tilintarkastustuomioistuin määrittää arvon menettelyvaatimuksen noudattamatta jättämiselle. Tilintarkastustuomioistuin:

- pitää "vakavina" virheitä, jotka haittaavat julkisia hankintoja koskeissa säännöissä asetettujen tavoitteiden saavuttamista; näitä tavoitteita ovat oikeudenmukainen kilpailu ja sopimuksen tekeminen parhaan tarjoajan kanssa ⁽³⁾;
- kvantifioi julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin kohdistuvat vakavat rikkomiset siten, että niiden katsotaan vaikuttavan sopimukseen liittyvän maksun koko arvoon – kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe koskee maksun koko määrää ⁽⁴⁾;
- käsittelee vähemmän vakavia virheitä, jotka eivät vaikuta tarjouskilpailun lopputulokseen, ei-quantitatiivisesti ilmaistavina virheinä ⁽⁵⁾.

Tilintarkastustuomioistuin saattaa kvantifioida virheen eri tavoin kuin komissio tai jäsenvaltiot päättäessään, miten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen virheelliseen soveltamiseen tulisi puuttua.

12. Tilintarkastustuomioistuin kuva virheiden **esiintyvyyttä** ilmoittamalla, kuinka suureen osuuteen otoksesta liittyy virheitä (jotka joko voidaan ilmaista tai joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti). Tämä osuus kuvastaa sitä, kuinka laajalti koko toimintalohkoryhmässä todennäköisesti on virheitä. Jos virhetaso on olennainen, asianomaiset tiedot on annettu lukujen 2–7 liitteessä x.1.

13. Kvantifioimiensa virheiden pohjalta tilintarkastustuomioistuin arvioi vakioituja tilastollisia menetelmiä käyttäen **todennäköisimmän virhetason** (most likely rate of error, MLE) jokaista erityisarviota varten sekä talousarviomenojen koko määrän osalta. Todennäköisin virhetaso on otoksessa havaittujen, prosentteina ilmaistujen virhetasojen painotettu keskiarvo ⁽⁶⁾. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin määrittää – vakioitujen tilastollisten menetelmien avulla ja siten, että se voi saavuttaa 95 prosentin luottamusasteen – vaihteluvälin, jonka sisällä kussakin erityisarviossa käsitellyn perusjoukon (ja menojen kokonaismäärän) virhetaso on. Vaihteluvälin rajaavat alempi virheraja (lower error limit, LEL) ja ylempi virheraja (upper error limit, UEL) ⁽⁷⁾ (ks. kaavio).

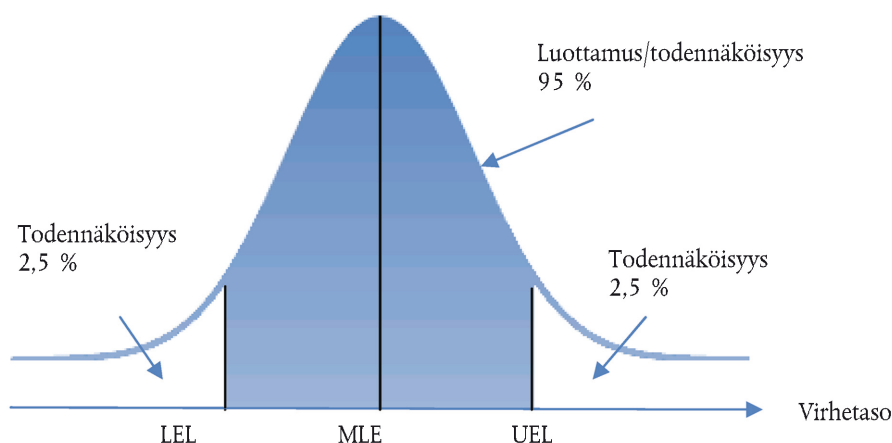
⁽³⁾ Tarjouskilpailuja ratkaistaessa käytetään pääasiassa kahta eri menetelmää: valitaan joko alhaisin tai kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous.

⁽⁴⁾ Esimerkkejä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä: pää- tai lisäsopimusta koskeva kilpailu on vähäistä tai olematonta (lukuun ottamatta tapauksia, joissa tämä on erikseen sallittu lainsäädännössä); tarjoukset on arvioitu epätarkoituksenmukaisesti, mikä vaikuttaa tarjouskilpailun lopputulokseen; sopimuksen sisältöä on muutettu huomattavasti; sopimus on jaettu eri rakennustyömaita koskeviksi sopimuksiksi, vaikka niiden taloudellinen tarkoitus on sama. Tilintarkastustuomioistuin noudattaa tavallisesti erilaista lähestymistapaa tapauksissa, joissa EU:n toimet ovat soveltaneet julkisista hankinnoista annettuja direktiivejä virheellisesti. Syynä on se, että kyseiset sopimukset ovat yleensä edelleen voimassa. Tällaisia virheitä ei ole kvantifioitu DAS-tarkastuslausumassa.

⁽⁵⁾ Esimerkkejä virheistä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti: tarjoukset on arvioitu epäasianmukaisesti, mutta se ei vaikuta tarjouskilpailun lopputulokseen; tarjouskilpailumenettelyssä tai tarjouserittelyssä on muodollisia puutteita tai avoimuuteen liittyviä muodollisia vaatimuksia ei ole noudatettu.

⁽⁶⁾ $MLE = \frac{1}{n} \times \sum_i \left(ASI_i \times \frac{\text{virheen määrä}_i}{\text{tarkastettu määrä}_i} \right)$, kun ASI on keskimääräinen otantaväli (average sampling interval) ja i otokseen sisältyvien tapahtumien numerointi.

⁽⁷⁾ $LEL = MLE - t_{n,95} \% \times \frac{s}{\sqrt{n}}$ c) $UEL = MLE + t_{n,95} \% \times \frac{s}{\sqrt{n}}$, kun t on t-jakaantumiskerroin, n on otoskoko ja s on virhetasojen vakioipikeama.



14. Käyrän alapuolella olevan tummennetun alueen kuvaama prosenttiosuus ilmaisee, millä todennäköisyydellä perusjoukon todellinen virhetaso on alemman ja ylemmän virherajan välissä.

15. Suunnitellessaan tarkastustyötään tilintarkastustuomioistuin valitsee tarkastusmenettelyjä, joiden avulla se voi verrata perusjoukon arvioitua virhetasoa kahden prosentin suunniteltuun **olennaisuusrajaan**. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastustuloksia olennaisuustason avulla ja ottaa tarkastuslausumaa laatiessaan huomioon virheiden luonteen, rahamääräisen arvon ja esiintymisyhteyden.

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi järjestelmät ja raportoi tuloksista?

16. **Valvontajärjestelmät**, joilla hallitaan talousarvion kohdistuvia riskejä (myös toimien sääntöjenmukaisuuden osalta), ovat komission (sekä hajautetun tai yhteisen hallinnoinnin tapauksessa jäsen- ja edunsaajavaltioiden) kehittämiä. Keskeisiin tarkastusmenettelyihin kuuluu näin ollen sen arvioiminen, kuinka vaikuttavasti järjestelmillä voidaan varmistaa toimien sääntöjenmukaisuus. Lisäksi tällainen arviointi on erityisen hyödyllinen laadittaessa suosituksia järjestelmien parantamista varten.

17. Jokaista toimintalohkoryhmää, samoin kuin tuloja, hallinnoidaan lukuisin erilaisin järjestelmin. Siksi tilintarkastustuomioistuin tavallisesti poimii järjestelmien joukosta vuosittain otoksen tarkastusta varten. **Järjestelmäarviointien** tulokset on esitetty taulukossa "Järjestelmätarkastuksen tulokset" lukujen 2–7 liitteessä x.2. Järjestelmät luokitellaan tapahtumien virheriskin lieventämisen kannalta *vaikuttaviksi*, *osittain vaikuttaviksi* (tietty puutteet heikentävät järjestelmän toimivuutta) tai *ei vaikuttaviksi* (puutteet ovat laajoja ja haittaavat ratkaisevasti järjestelmän toimivuutta).

18. Kun tilintarkastustuomioistuin on saanut riittävästi todentavaa aineistoa, se on lisäksi laatinut kunkin toimintalohkoryhmän valvontajärjestelmiä koskevan **yleisarvion** (myös se on esitetty lukujen 2–7 liitteessä x.2). Yleisarviota laadittaessa on otettu huomioon sekä tarkastukseen valittuja järjestelmiä koskeva arvio että tapahtumatarkastusten tulokset.

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

19. Kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti tilintarkastustuomioistuin vastaanottaa komissiolta vahvistuskirjeen, jossa vahvistetaan, että komissio on täyttänyt velvollisuutensa ja ilmoittanut kaikki tiedot, jotka voisivat olla tarkastajan kannalta merkityksellisiä. Tämä tarkoittaa, että komissio vahvistaa ilmoittaneensa myös kaikki tiedot, jotka koskevat petosriskin arvioimista, komission tiedossa olevia petoksia tai petosepäilyjä sekä kaikkia merkittäviä tapauksia, joissa säännöksiä ei ole noudatettu.

20. Tämän vuosikertomuksen luvuissa 2–7 käsitellään lisäksi eri pääosastojen vuotuisia toimintakertomuksia. Niissä raportoidaan toiminnan tavoitteiden saavuttamisesta sekä käytössä olevista hallinto- ja valvontajärjestelmistä, joilla pyritään varmistamaan toimien sääntöjenmukaisuus ja resurssien tarkoituksenmukainen käyttö. Kuhunkin vuotuisen toimintakertomukseen liittyy pääjohtajan lausuma, jossa käsitellään muun muassa sitä, missä määrin resursseja on käytetty aiottuihin tarkoituksiin, ja kuinka hyvin valvontamenetelyillä kyetään varmistamaan toimien sääntöjenmukaisuus⁽⁸⁾.

21. Tilintarkastustuomioistuin arvioi vuotuiset toimintakertomukset ja niihin liittyvät lausumat ja määrittää siten, antavatko ne oikean ja riittävän kuvan varainhoidosta toimien sääntöjenmukaisuuden osalta. Tilintarkastustuomioistuin tuo arvionsa tulokset esiin luvuissa 2–7 olevassa osiossa "Komission johdon antamien tietojen luotettavuus". Jos havainnot ovat merkittäviä, tilintarkastustuomioistuin esittää huomautuksen toimien sääntöjenmukaisuutta ja järjestelmien vaikuttavuutta koskevien päätelmiensä yhteydessä.

⁽⁸⁾ Lisätietoja näistä prosesseista sekä linkkejä viimeisimpiin kertomuksiin annetaan osoitteessa http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm.

Mihin tilintarkastustuomioistuin perustaa tarkastuslausumassa esitetyt kannanotot?

22. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumassa esitettyjen kannanottojen, jotka koskevat Euroopan unionin tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuutta ja joihin sisältyy myös arvio virheiden laajuudesta, perustana on kaikki se tarkastustyö, jota on käsitelty tämän vuosikertomuksen luvuissa 2–7. Keskeisen tekijän muodostaa menotapah-
tumien testauksen tulosten arvioiminen. Tilintarkastustuomioistuimen parhaan arvion mukaan kaikkien menojen yleinen kokonaisvirhetaso oli 3,7 prosenttia varainhoitovuonna 2010. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuu-
della, että perusjoukon virhetaso on 2,6–4,8 prosenttia. Eri toimintalohekojen erilaiset virhetasot käyvät ilmi luvuista 3–7. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että virheitä esiintyy laajalti – ne vaikuttavat suurimpaan osaan menoaloista. Tilintar-
kastustuomioistuin antaa yleisen lausuman sitoumusten sääntöjenmukaisuudesta täydentävän, koko talousarviota edusta-
van otoksen pohjalta.

Sääntöjenvastaisuus vai petos

23. Ehdottomasti suurin syy virheisiin on se, että EU:n meno-ohjelmien usein monimutkaisia sääntöjä on sovellettu virheellisesti tai ne on ymmärretty väärin. Mikäli tilintarkastustuomioistuimella on syytä epäillä petosta, se raportoi asiasta unionin petostentorjuntavirastolle OLAFille, joka huolehtii mahdollisista tutkimuksista. Tilintarkastustuomioistuin raportoi tarkastustyönsä perusteella OLAFille vuosittain noin kolmesta tapauksesta.

TILIN LUOTETTAVUUDEN OSALTA AIEMPINA VUOSINA ESITETTYJEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
1. Tilinpitäjän vahvistuskirje Komission tilinpitäjän vahvistuskirjeissä korostettiin, että eräiden konsolidoitujen yhteisöjen tilinpitäjät eivät olleet toimittaneet vahvistusta tai he olivat toimittaneet mukaautetun vahvistuskirjeen. Etenkin kirjanpitojärjestelmien ja paikallisten järjestelmien hyväksymistä koskevat vaaditut tiedot puuttuivat.	Tilinpitäjän vahvistuskirje Vuoden 2010 tilinpäätöksen osalta komission tilinpitäjä: — toteaa, että neljän viraston ja kahden ensimmäistä kertaa konsolidoidun yhteisyrityksen kirjanpitojärjestelmiä ja/tai paikallisia järjestelmiä ei ole hyväksytty tai ne on hyväksytty vain osittain; tilinpitäjä painottaa, että on asianomaisten tilinpitäjien tehtävä huolehtia hyväksymisestä — panee merkille, että yksi toimeenpanovirasto käytti edellisen vuoden mallia vahvistuskirjettä laatiessaan, minkä vuoksi siitä puuttuu eräitä hiljattain mukaan otettuja seikkoja. Komission tilinpitäjä korostaa kuitenkin, että mainituilla seikoilla ei hänen näkemyksensä mukaan ole olennaista vaikutusta komission tileihin.	Tilinpitäjän vahvistuskirje <i>Vahvistusten puuttumisilla, joita kirjeissä korostettiin, ei ole vaikutusta tilinpäätöksen luotettavuuteen.</i>	Tilinpitäjän vahvistuskirje Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon tilinpitäjän vahvistuskirjeen perusteella saatavan yleisen varmuuden. Tilintarkastustuomioistuin aikoo kohdentaa seurantaa yksilöityihin osatekijöihin tulevien tarkastustensa aikana.
2. Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja jaksotusmenettelyt Ennakkomaksujen, muiden lyhytaikaisten velkojen ja niihin liittyvien jaksotusmenettelyjen osalta tilintarkastustuomioistuin yksilöi kirjanpidosta virheitä, joiden taloudellinen vaikutus ei kaiken kaikkiaan ole olennainen mutta joiden esiintyvyys on suuri. Tämä osoittaa, että on tärkeää, että peruskirjanpito tietojen oikeellisuutta edelleen parannetaan tietyissä pääosastoissa.	Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja jaksotusmenettelyt Komissio paransi edelleen kirjanpito tietojensa oikeellisuutta jatkuvilla toimilla (esimerkiksi kirjanpidon laatuun liittyvällä hankkeella ja hyväksymällä paikallisia järjestelmiä).	Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja jaksotusmenettelyt <i>Katso komission vastaus kohtaan 1.29.</i> <i>Komissio jatkaa edelleen kirjanpito tietojen oikeellisuuden parantamista jatkuvilla toimilla, kuten kirjanpidon laatuun liittyvillä hankkeilla.</i>	Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja jaksotusmenettelyt Tilintarkastustuomioistuin aikoo jatkossakin kohdentaa seurantaa yksilöityihin osatekijöihin.

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
Ennakkomaksujen kirjaamisen osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi seuraavantilaisi ongelmia: — Jäljellä olevia ennakkomaksuja ei aina selvitetä oikein. Useita ennakkomaksuja ei selvitetty lainkaan tai kuitattu määrä oli virheellinen. — Osa pääosastoista käyttää jaksotusta las-kiessaan likiarvoja sen sijaan, että prosessoisi saatavissa olevat tiedot, jotka koskevat edistymistä ja aiheutuneita kuluja, ja selvittäisi asianomaiset ennakkomaksut näiden tietojen perusteella. Eräät pääosastot eivät lisäksi noudattaneet vaatimusta, jonka mukaan laskut/menoilmoitukset on kirjattava viiden työpäivän kuluessa niiden vastaanottamisesta.	Tilinpitäjän yksiköt ovat pyrkineet korjaamaan tilannetta, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useat sisäisten politiikkojen ja ulkoisten toimen alojen pääosastot kirjaavat edelleen tileihin arvioituja määriä silloinkin, kun niillä olisi riittävä perusta kyseisen ennakkomaksun selvittämiseksi (ks. kohta 1.29). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti ennakkomaksujen ja laskujen/menoilmoitusten joukosta poimitun edustavan otoksen ja havaitsi jälleen virheitä, joiden taloudellinen kokonaisvaikutus ei ole olennainen, mutta joiden esiintyvyys on suuri. Siksi komission olisi jatkettava peruskirjanpilotietojen parantamista tietyissä pääosastoissa. Uusien menoilmoitusten kirjaamisen havaittiin nopeutuneen, mutta jotkin pääosastot eivät vieläkaan aina noudata vaatimusta, jonka mukaan laskut ja menoilmoitukset on kirjattava ripeästi.		Lisäksi vuotta 2010 koskevassa tarkastuksessa tuli esiin uusi näkökohta: merkittävässä joukossa tapauksia komissio ei alun perin ollut kirjannut maksuja asianmukaisesti varoihin (esimerkiksi rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden yhteydessä). Tämä ongelma on ratkaistu lopullista tilinpäätöstä varten, kun tarvittavat tiedot saatiin jäsenvaltioilta kesäkuussa 2011 – ks. kohta 1.32). Komissio on esittänyt, että nykyistä lainsäädäntöä muutettaisiin, ja se aikoo laatia tarvittavat ehdotukset vuoden 2013 jälkeistä aikaa varten.
3. Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen Komissio on ryhtynyt toimiin voidakseen antaa enemmän ja parempia tietoja EU:n talousarvioon sovellettavista oikaisumekanismeista. Tiedot eivät silti edelleenkaan ole täysin luotettavia, sillä komissio ei aina saa luotettavaa tietoa jäsenvaltioilta.	Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen Komission paikalla toimittamat tarkastukset osoittivat, että tietojen kirjaamis- ja raportointijärjestelmät eivät vielä ole täysin luotettavia kaikissa jäsenvaltioissa. Komissio toteutti seurantaan tiedoissa ilmenneiden epäjohtomukaisuuksien osalta ja antoi jäsenvaltioille suosituksia järjestelmien parantamista varten.	Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen Jäsenvaltioilta takaisin perittyjä määriä koskevien tietojen luotettavuus on parantunut viime vuoteen verrattuna, mutta komissio on samaa mieltä siitä, että sitä olisi parannettava edelleen. Tätä tarkoitusta varten komissio käynnisti varainhoitovuoden 2011 alussa jäsenvaltioiden takaisinperintäjärjestelmien tarkastuksen. Kyseinen tarkastus perustuu 31. maaliskuuta suoritettavaan vuosittaiseen raportointiin, ja sen tarkoituksena on parantaa kansallisista rahoitusoikaisuista ilmoittamista komissiolle sekä varmistaa raportoinnin täydellisyys, oikeellisuus ja oikea-aikaisuus.	Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen Tilintarkastustuomioistuin aikoo jatkossakin kohdentaa seurantaan yksilöityihin osatekijöihin. Se pitäytyy kannassaan, jonka mukaan virheiden ja niihin liittyvän takaisinperinnän ja/tai rahoitusoikaisujen välinen täsmäytys olisi esitettävä aina, kun se on mahdollista.

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
Lisäksi pitäisi tutkia, olisiko tarpeen tarkentaa tilinpäätösraportoinnin ohjeita siltä osin, mitä tietoja tilinpäätökseen on syytä sisällyttää ja millä tavoin niitä pitäisi käsitellä. Joillakin menoaloilla komissio ei anna toisiinsa täsmäytettyjä tietoja siitä, minä vuonna maksu suoritettiin, minä vuonna siihen liittyvä virhe havaittiin ja minä vuonna asianomainen rahoitusoikaisu sisällytettiin tilinpäätöksen liitetietoihin. Vuoden 2009 lopussa koheesiopolitiikan alalla oikaisuja oli vielä toteuttamatta kaikkiaan 2,3 miljardia euroa (komission pitäisi saada vastaava määrä takaisin tai jäsenvaltioiden pitäisi vähentää se maksupyynnöstään).	Tilintarkastustuomioistuin pyysi komissiota tarkentamaan takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittämisestä annettuja ohjeita, ja komissio antoi tilinpäätös-menettelyjä koskevan ohjeen, jota kuitenkin olisi yhä parannettava. Maksujen, virheiden ja rahoitusoikaisujen täsmäyttämistietoja ei ole vielä esitetty. Koheesiopolitiikan alan toteuttamatta olevien oikaisujen määrä kasvoi vuonna 2010 noin 0,2 miljardia euroa (toisin sanoen oikaisut, jotka on hyväksytty / joista on päätetty, mutta joita ei ole toteutettu, lisääntyivät 2 327 miljoonasta eurosta vuonna 2009 aina 2 516 miljoonaan euroon vuonna 2010). Alhainen toteutusaste (71 prosenttia) johtuu käynnissä olevista tilinpäätös-menettelyistä. Vuoden 2010 lopussa saatuja maksupyyntöjä ei vielä ole hyväksytty, joten niihin liittyviä rahoitusoikaisuja (kaikkiaan 2,3 miljardia euroa) ei voida ottaa huomioon vuoden 2010 toteutumista koskevissa luvuissa (ks. varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen liitetieto 6, rahoitusoikaisujen kumulatiivisia määriä ja toteutusastetta koskeva kohta 6.3.3).	Komissio jatkaa varainhoitovuoden 2011 tilinpäätös-menettelyjä koskevien suuntaviivojen ja ohjeiden parantamista. Komissio tarkastaa kaikki menot useita vuosia tietyn maksun todellisen suoritusvuoden jälkeen pääasiassa ohjelman päättämisen yhteydessä. Rahoitusoikaisun syynä saattaa myös olla jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä havaitut puutteet, jolloin suora yhteys maksuihin puuttuu. Tällöin ei ole mahdollista eikä tarpeellista täsmäyttää kyseistä maksuvuotta sen vuoden kanssa, jolloin rahoitusoikaisu ilmoitetaan tilinpäätöksen liitetiedoissa. Oikeudellisessa kehyksessä määritellään ohjelman päättämisen yhteydessä jäsenvaltiolta edellytettävät todentavat asiakirjat. Toimenpideohjelman hallintoviranomainen pitää kaikki menoja ja tarkastuksia koskevat todentavat asiakirjat komission saatavilla. Sekä tilintarkastustuomioistuin että komission havainnoista ilmenee, että joidenkin kauden 2000–2006 ohjelmien osalta oli epäilyksiä peruutuksia ja takaisinperintää koskevien kirjausten ja raportoitujen lukujen täydellisyydestä ja luotettavuudesta. Vaikka komission tarkastuksissa havaittiin parannuksia tapahtuneen kaikissa jäsenvaltioissa varainhoitovuosina 2007–2010, komissio jatkoi varovaista linjaansa päättämisen yhteydessä ja pyysi kaikkien ohjelmien viranomaisia raportoimaan seurannasta (myös rahoitusoikaisusta), jota toteutettiin kansallisella tasolla kunkin ohjelman velallisuuteen kirjattujen kaikkien sääntöjenvastaisuuksien osalta. Komissio ei päättää ohjelmia, ennen kuin se on todennut näiden tietojen olevan yhdenmukaiset ja täydelliset. Kauden 2007–2013 sääntelykehyksen osalta todentamisviranomaisen on lähetettävä komissiolle kunakin vuonna 31. maaliskuuta mennessä edeltävän vuoden rahoitusoikaisuja koskeva lausuma. Tietojen ilmoittamista koskevien uusien säännösten ansiosta tehdyistä oikaisusta saadaan näin luotettavampaa ja yhdenmukaisempaa tietoa sähköisessä muodossa (SFC 2007 -järjestelmän kautta). Lisäksi aluepolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ovat tarkistaneet tarkastusstrategioitaan ja sisällyttäneet niihin varainhoitovuoden 2011 jälkimmäiseltä puoliskolta alkaen erityisen moduulin, joka koskee riskialtimpien kansallisten takaisinperintäjärjestelmien tarkastamista. Komissio pysyy kannassaan, jonka mukaan maksujen, virheiden ja rahoitusoikaisujen täsmäyttäminen toisi hyvin vähän lisäarvoa yhteisesti hallinnoitujen ohjelmien yhteydessä käytettyjen oikaisujärjestelmien monivuotisen luonteen vuoksi (rahoitusoikaisuja ei aina tehdä samana vuonna kuin ne on hyväksytty jäsenvaltioissa). Täsmäyttäminen on lähes mahdotonta, koska menoilmoitusjärjestelmä on monivuotisen jakson ajalta kumulatiivinen ja koska joissain tapauksissa kyse on järjestelmäoikaisusta.	

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
Vaikka konsolidoidun 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 lisää tarkastuksia ja tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjä.	Määriä, joihin kohdistetaan lisää tarkastuksia ja tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjä, ei vieläkään ilmoiteta konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoissa (sen sijaan mahdolliset takaisin perittävät määrät, jotka on voitu kvantifioida, käyvät ilmi liitetiedoista).	Kuten komissio on todennut edeltävinä vuosina antamissaan vastauksissa, varainhoitoasetuksessa sallitaan komission tekävän tarkastuksia kaikkien menojen osalta useita vuosia menon kirjausvuoden jälkeen. Tilinpäätöstä ei pitäisi tulkita siten, että tulevana vuosina tehtävien tarkastusten vuoksi mitään kyseessä olevia menoja ei vielä olisi hyväksytty. Muutoin kaikkia budjettimenoja pidettäisiin väliaikaisina jälkiarviointiin suorittamiseen asti tai kunnes mainittu vanhentumisaika on kulunut. Kun mahdolliset takaisin perittävät määrät ovat kvantifioitavissa, ne ilmoitetaan konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 6. Maatalouden osalta tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätös tehdään noin kuusi kuukautta kyseessä olevan varainhoitovuoden päättymisestä, ja siinä komissio määrittelee kyseiselle varainhoitovuodelle kirjattavien EU:n talousarviosta rahoitettavien menojen määrän. Tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen asemaa ei horjuta se, että jäsenvaltioille saatetaan myöhemmin määrätä rahoitusoikaisuja sääntöjenmukaisuutta koskevissa päätöksissä. Menot, joihin ei todennäköisesti myönnetä EU:n rahoitusta näissä sääntöjenmukaisuutta koskevissa myöhemmissä päätöksissä, ilmoitetaan tilinpäätöksen liitetiedoissa. Kvantifioitavat määrät, jotka jäsenvaltiot saavat todennäköisesti perittyä takaisin, ja menot, joihin ei todennäköisesti myönnetä rahoitusta sääntöjenmukaisuutta koskevissa myöhemmissä päätöksissä, sisällytetään molemmat komission kirjanpitojärjestelmässä ja tilinpäätöksen liitetiedoissa varoihin (tai ehdollisiin varoihin). Maatalouden osalta komissio pitää luotettavina jäsenvaltioilta saamiaan takaisin perittäviä määriä koskevia tietoja, koska ne ovat riippumattomien tarkastuselinten todentamia. Maatalouden osalta sääntöjenmukaisuutta koskevissa päätöksissä yksilöidään kunkin rahoitusoikaisun osalta vuosi, jolloin kyseiseen oikaisuun liittyvä maksu suoritettiin. Maatalouden alalla tilinpäätösraportointi sisältää tiedot jäsenvaltioiden takaisin perimistä määristä ja komission tekemistä oikaisuksista, kunakin varainhoitovuonna ja kalenterivuonna päätettyjen oikaisujen määrästä, kyseisten oikaisujen rahoituksellisesta toteutuksesta sekä niitä vastaavista lunastetuista määristä niin Euroopan maatalouden tukirahaston kuin maaseudun kehittämisen osalta.	

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
4. Galileon omaisuuden siirto Sopimuksia kaiken Galileo-ohjelman yhteydessä luodun, kehitetyn tai hankitun omaisuuden siirtämisestä unionin omistukseen ei vielä panna täytäntöön kaikilta osin. Kaikkia toistaiseksi aiheutuneita menoja käsitellään tutkimusmenoina, joten sillä ei ole vaikutusta taseeseen. Komission olisi kuitenkin huolehdittava siitä, että kaikki asiaa koskevat tiedot ovat saatavissa, kun siirto tapahtuu, jotta omaisuutta voidaan suojata vaikuttavasti.	Galileon omaisuuden siirto Komissio tekee yhteistyötä Euroopan avaruusjärjestön kanssa varmistaakseen, että siirron ajankohtana ovat käytettävissä kaikki kirjanpito- ja tekniset tiedot, joita siirron toteuttaminen sujuvasti edellyttää. Siirron on tarkoitus tapahtua validointia kiertoradalla koskevan vaiheen lopussa, eli oletettavasti vuonna 2012. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa kuitenkin kiinnittämään huomiota Euroopan avaruusjärjestön taloudellisen raportoinnin luotettavuutta koskevaan varumaan, jonka asianomainen pääjohtaja esitti vuoden 2010 toimintakertomuksessaan.	Galileon omaisuuden siirto <i>Komissio seuraa tarkoin Euroopan avaruusjärjestön edistymistä uuden kirjanpitojärjestelmänsä toteuttamisessa ja sitä kautta taloudellisen raportointinsa parantamisessa.</i>	Galileon omaisuuden siirto Tilintarkastustuomioistuin aikoo kohdentaa seurantaan Galileon omaisuuden siirtoon.

TOINEN LUKU

Tulot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	2.1–2.13
Tulojen ominaispiirteet	2.2–2.6
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	2.7–2.13
Perinteiset omat varat	2.8–2.11
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	2.12–2.13
Toimien sääntöjenmukaisuus	2.14–2.17
Perinteiset omat varat	2.15
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	2.16
Muut tulot	2.17
Järjestelmien vaikuttavuus	2.18–2.35
Perinteiset omat varat	2.19–2.21
Alv:oon perustuvat omat varat	2.22–2.25
Pitkäaikaisia varaumia on yhä olemassa, mutta sumaa puretaan	2.22–2.23
Alv-direktiivien soveltamista koskevan seurannan viiveet	2.24–2.25
BKTL:oon perustuvat omat varat	2.26–2.30
Yleiset ja erityiset varaumat	2.26–2.27
BKTL-luetteloiden tarkastaminen jäsenvaltioissa on vielä kesken	2.28–2.30
Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus	2.31–2.33
Luopuminen takaisinperittävästä määrästä	2.34–2.35
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	2.36–2.38
Päätelmät ja suositukset	2.39–2.41
Päätelmät	2.39–2.40
Suositukset	2.41
Sitovasta tariffitiedosta (STT) annettua erityiskertomusta nro 2/2008 koskeva seuranta	2.42–2.45

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

2.1 Tässä luvussa esitetään tuloja koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Tulot koostuvat omista varoista ja muista tuloista. Vuoden 2010 tuloja koskevat keskeiset tiedot esitetään **taulukossa 2.1**. Omat varat ovat selkeästi talousarviomenojen tärkein rahoituslähde (93,8 prosenttia). Tähän vuosikertomuksen lukuun sisältyy myös yhteenveto komission vastauksista havaintoihin, jotka tilintarkastustuomioistuin esitti sitovasta tariffitiedosta (STT) antamassaan erityiskertomuksessa nro 2/2008.

Taulukko 2.1 – Tulot – Keskeiset tiedot

Talousarvion osasto	Tulotyyppi	Kuvaus	Tulot 2010	
			miljoonaa euroa	%
1	Perinteiset omat varat	Sokerin tuotantomaksu (luku 11)	145	0,1
		Tullimaksut (luku 12)	15 514	12,1
	Alv:oon perustuvat omat varat	Kuluneen varainhoitovuoden alv-varat (luku 13)	13 393	10,5
	BKTL:oon perustuvat omat varat	Kuluneen varainhoitovuoden BKTL-varat (luku 14)	90 948	71,2
	Talousarvion epätasapainon korjaaminen	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus (luku 15)	– 128	– 0,1
	Bruttovähennys vuotuisesta BKTL-osuudesta	Myönnetty Alankomaille ja Ruotsille (luku 16)	– 3	0,0
		OMAT VARAT YHTEENSÄ	119 869	93,8
3		Käytettävissä olevat ylijäämät	1 460	1,1
4		Yhteisön toimielinten ja elinten palveluksessa olevasta henkilöstöstä kertyvät tulot	1 123	0,9
5		Toimielinten hallinnollisesta toiminnasta kertyvät tulot	388	0,3
6		Yhteisön ohjelmiin ja sopimuksiin liittyvät rahoitusosuudet ja palautukset	3 511	2,7
7		Viivästyskorot ja sakot	1 408	1,1
8		Lainat	—	0,0
9		Sekalaiset tulot	36	0,0
		MUUT TULOT YHTEENSÄ	7 926	6,2
Varainhoitovuoden tulot yhteensä			127 795	100,0

Lähde: Euroopan unionin tilinpäätös varainhoitovuodelta 2010.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tulojen ominaispiirteet

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 niistä todetuista maksuista, jotka eivät sisälly kuukausittaiseen selvitykseen (selvitys B-kirjanpidosta)⁽²⁾.

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

2.5 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 Kun perinteisten omien varojen, alv:oon perustuvien omien varojen ja muiden tulojen yhteismäärä on laskettu, BKTL:oon perustuvia omia varoja käytetään talousarvion tasapainottamiseen. Jos jokin jäsenvaltio ilmoittaa todellista pienemmän (tai suuremman) BKTL-luvun, BKTL:oon perustuvien omien varojen kokonaismäärä ei pienene (tai suurene), mutta muiden jäsenvaltioiden maksuosuudet ovat vastaavasti suuremmat (tai pienemmät), kunnes ongelma 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 kirjaimella ne erilliseen 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 **liitteen 1.1 osassa 2**. Tuloja koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksen yhteydessä testattiin komission tasolla 55 perintämääräyksen edustava tilastollinen otos, joka koostui kaiken tyyppisistä tuloista (ks. **liite 2.1**).
- b) Järjestelmien arviointi kattoi:
 - i) perinteisiin omiin varoihin sekä alv:oon ja BKTL:oon perustuviin omiin varoihin sovellettavat järjestelmät
 - ii) Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän korjauksen laskemisessa käytettävät komission järjestelmät (lisäksi tutkittiin, miten vuoden 2006 korjauksen lopullinen määrä oli laskettu)
 - iii) järjestelmät, joita sovelletaan luovuttaessa perintämääräysten kattamien määrien takaisinperinnästä; näiden järjestelmien tarkastukseen poimittiin 19 luopumispäätöstä (yhteisarvoltaan 11 miljoonaa euroa) komission ⁽⁵⁾ vuonna 2010 hyväksymien luopumispäätösten joukosta (yhteisarvoltaan 22 miljoonan euroa)
 - iv) sakkojen ja muiden seuraamusten hallinnoinnin komissiossa.
- c) Komission johdon antamia tietoja koskeva arviointi kattoi budjettipääosaston vuotuisen toimintakertomuksen.

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 Alankomaiden, Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan valvontajärjestelmät. Näistä kolmesta maasta saadaan noin 38 prosenttia perinteisten omien varojen kokonaismäärästä. Tilintarkastustuomioistuin tutki niiden kirjanpitojärjestelmät ja analysoi omia varoja koskevat maksuvirrat maksujen toteamisesta siihen vaiheeseen,

⁽⁵⁾ Yhteistyötoimisto EuropeAid, josta tulee EuropeAid-kehitys- ja -yhteistyöpääosasto vuonna 2011, kilpailun pääosasto ja energian pääosasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

kun komissiolle tehtiin ilmoitus, saadakseen kohtuullisen varmuuden siitä, että määrät oli kirjattu oikein ja täysimääräisinä. Tarkastajat testasivat keskeiset valvontamenettelyt, jotka liittyvät etuustullien soveltamiseen, kotitullausmenettelyn käyttäjille myönnettyyn ”yliyksinkertaistamiseen” (erivapauteen) ⁽⁶⁾ sekä rahti- ja vakuutuskustannuksiin kyseisissä jäsenvaltioissa.

2.10 Kohdassa 2.7 mainittuun otokseen sisältyvän kuuden perinteisiä omia varoja koskevan perintämääräyksen osalta tilintarkastustuomioistuin täsmäytti myös tarkastukseen valitut kuukausittaiset ilmoitukset jäsenvaltioiden ⁽⁷⁾ pitämään kirjanpitoaineistoon.

2.11 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi valvontajärjestelmät komissiossa sekä komission jäsenvaltioissa toimittamat tarkastukset.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

2.12 Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat perustuvat tilastotietoihin, joiden pohjana olevia tietoja ei voida tarkastaa suoraan. Tästä syystä 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, jotta lopullisiin talousarviotileihin sisällytettävät määrät saadaan määritettyä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti näin ollen, miten talousarvio oli laadittu ja olivatko jäsenvaltioiden maksusuodet oikeellisia.

2.13 Tilintarkastustuomioistuin arvioi ne komission valvontajärjestelmät, joiden avulla on tarkoitus saada kohtuullinen varmuus siitä, että kyseiset varat lasketaan ja kannetaan oikein. Tarkastus kattoi myös komission toteuttaman alv- ja BKTL-varaumien hallinnoinnin, BKTL-luetteloiden tarkastamisen jäsenvaltioissa ja alv-direktiivien soveltamista koskevan seurannan. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei arvioitu komission jäsenvaltioilta saamien alv- ja BKTL-tietojen laatua.

⁽⁶⁾ Yhteisön tullikoodeksin soveltamissääntöjen 266 artiklan 2 kohta. ”Jos toimintojen säännönmukaisuuden valvonnalle ei aiheudu haittaa, tulliviranomaiset voivat: ... b) tietyissä erityisolosuhteissa kyseisten tavaroiden luonteen vuoksi ja toimintojen nopeuttamiseksi vapauttaa luvanhaltijan velvoitteesta antaa toimivaltaiselle tullitoimipaikalle tieto jokaisesta tavaroiden saapumisesta, ...”, komission asetus (ETY) N:o 2454/93 (EYVL L 253, 11.10.1993, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EU) N:o 430/2010 (EUVL L 125, 21.5.2010, s. 10).

⁽⁷⁾ Alankomaat, Belgia, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Tšekin tasavalta.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

2.14 **Liitteessä 2.1** on esitetty yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sen testaaman tapahtumaotoksen virhetaso ei ollut olennainen ⁽⁸⁾. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on nolla prosenttia. Järjestelmissä havaittiin kuitenkin joitakin puutteita, jotka liittyivät tapahtumien testaamiseen. Puutteita on käsitelty jäljempänä.

Perinteiset omat varat

2.15 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jäsenvaltioiden komissiolle lähettämässä A-kirjanpidon selvityksissä virhetaso ei yleisesti ottaen ollut olennainen. Kuudesta tarkastetusta tapahtumasta yhden ⁽⁹⁾ osalta ei kuitenkaan ollut mahdollista täsmäyttää ilmoitettua perinteisten omien varojen määrää tilien perustana olevaan kirjanpitoaineistoon.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

2.16 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa todettiin, että virhetaso ei ollut olennainen jäsenvaltioiden maksuosuuksien laskennassa ja suorittamisessa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin virheen komission laskelmassa ⁽¹⁰⁾, joka koski Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi vuodelta 2006 tehtävän lopullisen korjauksen varainhoitovuoden 2010 talousarvioon otettua määrää. Virheen vuoksi Yhdistyneelle kuningaskunnalle myönnetty korjaus oli 189 miljoonaa euroa liian suuri (3,5 prosenttia Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi vuodelta 2006 myönnetystä korjauksesta, ks. **liite 2.5** ja erityisesti sen kohdat 6 ja 7). Virheen korjaamiseksi komissio on poikkeuksellisesti ehdottanut, että se tarkistaa – yhteisymmärryksessä kaikkien jäsenvaltioiden kanssa – varainhoitovuoden 2011 talousarviota.

Muut tulot

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

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

2.18 **Liitteessä 2.2** on esitetty yhteenveto järjestelmätarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että järjestelmillä kyettiin yleisesti ottaen varmistamaan vaikuttavasti toimien sääntöjenmukaisuus.

2.15 Komissio seuraa asiaa jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa.

2.16 Meneillään olevan korjaavan toimenpiteen vuoksi virheen vaikutus ei ole olennainen.

⁽⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan tilastollisen otoksen perusteella. Tuloja koskevan tarkastuksen osalta tilintarkastustuomioistuin saavutti 95 prosentin luottamustason siihen, että kyseisen joukon virhetaso on alle kaksi prosenttia.

⁽⁹⁾ Belgian antama kuukausittainen ilmoitus. Belgian osuus perinteisten omien varojen kokonaismäärästä vuonna 2010 oli 9,5 prosenttia.

⁽¹⁰⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi vuoden n osalta tehtävän korjauksen lopullinen määrä otetaan vuoden n+4 talousarvioon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Perinteiset omat varat

2.19 Aiempien vuosien tapaan ⁽¹¹⁾ tilintarkastustuomioistuinin havaitsi menettelyissä ja järjestelmissä ongelmia, jotka vaikuttavat B-kirjanpidon sisältämiin määriin. Ongelmia ilmeni etenkin seuraavilla osa-alueilla:

- a) havaittiin perusteettomia kirjauksia (vakuudelliset riitauttamattomat tapaukset) ja poistoja ⁽¹²⁾
- b) perinteisten omien varojen toteaminen, tileihin kirjaaminen ja/tai tullivelkojen ilmoittaminen oli viivästynyt ⁽¹³⁾
- c) saamisten perintätoimet oli käynnistetty myöhässä ⁽¹⁴⁾.

2.20 Alankomaiden, Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät pystyneet täysin perustelemaan B-kirjanpidon selvityksissä mainittuja määriä, koska määrät eivät täsmänneet perustana olevan asiakirja-aineiston kanssa.

2.21 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleissa jäsenvaltioissa ilmeni lisäksi puutteita, jotka koskivat tarkastusten toimittamista ennen tavaroiden luovutusta. Puutteet liittyivät erityisesti etuustullien soveltamiseen, kotitullausmenettelyn käyttäjille myönnettyyn ”yliyksinkertaistamiseen” sekä rahti- ja vakuutuskustannusten käsittelyyn. Kansallinen tullivalvonta on vain osittain vaikuttavaa, mikä lisää riskiä, että kannetut perinteisten omien varojen määrät ovat virheellisiä.

Alv:oon perustuvat omat varat

Pitkäaikaisia varaumia on yhä olemassa, mutta sumaa puretaan

2.22 Varaumien ansiosta komissio voi oikaista jäsenvaltioiden alv-ilmoituksiin sisältyviä epäselviä osatekijöitä lakisäätöiden neljän vuoden aikarajan jälkeen. Vuonna 2010 esitettiin 52 varaumaa ja poistettiin 67 varaumaa. Vuoden lopussa varaumien yhteismäärä oli 152 (ks. **taulukko 2.2**). Mainittujen 67 varauksen poistamisen nettovaikutus oli alv:oon perustuvien omien varojen lisääntyminen lähes 90 miljoonaa euroa ⁽¹⁵⁾.

2.19 Komissio kehottaa asianomaisia jäsenvaltioita ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin havaittujen puutteiden korjaamiseksi, ja tarvittaessa niiltä peritään maksamattomat perinteiset omat varat sekä mahdolliset viivästyskorot. Komissio jatkaa B-kirjanpidon tutkimista säännöllisissä tarkastuksissaan.

2.20 Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen tekemiä havaintoja ja ottaa huomioon jäsenvaltioiden antamat vastaukset niihin. Komissio kehottaa asianomaisia jäsenvaltioita ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin, mikäli tarpeen.

2.21 Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen tekemiä havaintoja kyseisten jäsenvaltioiden kanssa ja ottaa huomioon niiden antamat vastaukset. Tarvittaessa jäsenvaltioita kehoitetaan ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin ja asettamaan erääntyneet maksamatta olevat perinteiset omat varat käytettäväksi. Myöhästyneistä maksuista peritään soveltuvin osin myös viivästyskorot. Viime vuosina komission perinteisiin omiin varoihin kohdistuneissa tarkastuksissa on keskitytty etenkin jäsenvaltioiden tullitarkastuksiin ja kotitullausmenettelyihin.

⁽¹¹⁾ Esimerkiksi varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 2.20.

⁽¹²⁾ Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽¹³⁾ Alankomaat, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽¹⁴⁾ Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽¹⁵⁾ Määrä kasvoi noin 105 miljoonaa euroa ja toisaalta väheni lähes 15 miljoonaa euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.23 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi pitkäaikaisten alv-varaumien poistamisen edistyneen hyvin. Vuoden 2010 lopussa oli edelleen voimassa kahdeksan varaumaa, jotka koskivat vuotta 2000 aikaisempia vuosia (vuoden 2009 lopussa vastaava määrä oli 20). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että pitkäaikaisina olisi pidettävä varauksia, jotka koskevat vähintään 10 vuoden takaista vuotta. Siinä tapauksessa pitkäaikaisia varauksia olisi vielä kahdeksan lisää (vuodelta 2001).

KOMISSION VASTAUKSET

2.23 Koska sen paremmin komissio kuin jäsenvaltiotkaan eivät voi ryhtyä selvittämään asiaa, jota ei ole yksilöity, komissio katsoo, että pitkäaikaisten varaumien määrittelyssä tulisi ottaa huomioon se ajanjakso, josta alkaen varaumasta on ilmoitettu. Näin ollen komissio pitää pitkäaikaisina sellaisia varauksia, joita ei ole poistettu vielä viiden vuoden kuluttua ilmoituksesta.

Taulukko 2.2 – Alv-varaukset 31.12.2010

Jäsenvaltio	Varauksia jäljellä 31.12.2009	Vuonna 2010 esitetyt varaukset	Vuonna 2010 poistetut varaukset	Varauksia jäljellä 31.12.2010	Vanhimmat varaukset koskevat vuotta
Belgia	3	0	3	0	
Bulgaria	1	1	0	2	2007
Tšekin tasavalta	9	0	1	8	2004
Tanska	5	5	1	9	2004
Saksa	4	0	3	1	2003
Viro	8	4	3	9	2004
Irlanti	17	1	8	10	1998
Kreikka	11	0	4	7	1999
Espanja	2	1	2	1	2003
Ranska	10	0	4	6	2001
Italia	9	5	6	8	1995
Kypros	3	3	0	6	2004
Latvia	5	2	1	6	2004
Liettua	7	0	5	2	2005
Luxemburg	3	0	1	2	2004
Unkari	4	1	1	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Alankomaat	7	4	3	8	2004
Itävalta	5	1	0	6	2002
Puola	6	1	1	6	2004
Portugali	10	8	4	14	1999
Romania	0	0	0	0	
Slovenia	3	0	3	0	
Slovakia	3	0	3	0	
Suomi	10	1	3	8	1995
Ruotsi	7	9	6	10	1995
Yhdistynyt kuningaskunta	5	5	1	9	1998
YHTEENSÄ	167	52	67	152	

Lähde: Euroopan komissio.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Alv-direktiivien soveltamista koskevan seurannan viiveet

2.24 Komission vastuulla on varmistaa, että alv-direktiivejä sovelletaan asianmukaisesti. Sen olisi valvottava, että direktiivit saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä ja että jäsenvaltioiden käyttöön ottamat kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet ovat direktiivien mukaisia. Jos direktiivejä ei saateta osaksi kansallista lainsäädäntöä asianmukaisesti tai täysimääräisesti, tämä voi vaikuttaa kannetun arvonlisäveron määrään ja siis myös alv:oon perustuvien omien varojen määrään. Vuonna 2010 tuli voimaan kolme alv-direktiiviä. Kaksi niistä koskee "alv-pakettia" ⁽¹⁶⁾ ja yksi liittyy yhteiseen alv-järjestelmään, jolla torjutaan yhteisöliiketoimiin liittyviä veropetoksia ⁽¹⁷⁾.

2.25 "Alv-paketin" kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä koskeva komission arviointi oli yhä kesken seitsemässä jäsenvaltiossa vuoden 2010 lopussa eli 12 kuukautta direktiivien voimaantulon jälkeen. Komissio oli vuoden 2010 lopussa vasta käynnistänyt veropetosten torjunnasta annetun alv-direktiivin toteuttamista koskevat arviointimenettelyt kahdessa jäsenvaltiossa.

2.25 Komission 22 jäsenmaata kattava koko alv-paketin kokonaisarviointi saatiin päätökseen 16. toukokuuta 2011. Viiden jäsenvaltion osalta arviointi on vielä kesken, ja se saadaan valmiiksi vuoden 2011 syyskuuhun mennessä.

Veropetosten torjunnasta annetun alv-direktiivin osalta komissio käynnisti maaliskuussa 2010 rikkomusmenettelyn yhdeksää jäsenvaltiota vastaan voidakseen toteuttaa asianmukaisen arvioinnin.

Vuosina 2009 ja 2010 komissio oli nostanut kahta muuta jäsenvaltiota koskevan ongelman esiin ja käsitellyt sitä ATFS:ssä (veropetosten torjuntastrategiaa käsittelevä asiantuntijaryhmä) ja SCAC:ssä (välillisen verotuksen alan hallinnollista yhteistyötä (ALV) käsittelevä pysyvä komitea). Täydellinen arviointi valmistuu vuoden 2011 loppuun mennessä.

⁽¹⁶⁾ Neuvoston direktiivi 2008/8/EY, annettu 12 päivänä helmikuuta 2008, direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta palvelujen suorituspaikan osalta (EUVL L 44, 20.2.2008, s. 11), ja neuvoston direktiivi 2008/9/EY, annettu 12 päivänä helmikuuta 2008, yksityiskohtaisista säännöistä direktiivissä 2006/112/EY säädetyin arvonlisäveron palauttamiseksi palautusjäsenvaltioon sijoittautumattomille mutta toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille verovelvollisille (EUVL L 44, 20.2.2008, s. 23).

⁽¹⁷⁾ Neuvoston direktiivi 2008/117/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi (EUVL L 14, 20.1.2009, s. 7).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

BKTL:oon perustuvat omat varat*Yleiset ja erityiset varaukset*

2.26 Vuoden 2010 lopussa oli voimassa yleisiä varauksia⁽¹⁸⁾, jotka koskivat EU 15 -jäsenvaltioiden BKTL-tietoja vuosilta 2002–2006 ja EU 10 -jäsenvaltioiden BKTL-tietoja vuosilta 2004–2006, sillä päivitettyjen tai uusien BKT-luetteloiden analysointi oli kesken⁽¹⁹⁾.

2.27 Vuoden 2010 alussa oli voimassa neljä⁽²⁰⁾ erityistä BKTL-varausta⁽²¹⁾, jotka koskivat vuosia 1995–2001. Vuoden 2010 aikana komissio ei poistanut yhtäkään niistä. Uusia erityisiä varauksia ei asetettu, joten vuoden lopussa voimassa olevien erityisten varauksien määrä pysyi muuttumattomana.

BKTL-luetteloiden tarkastaminen jäsenvaltioissa on vielä kesken

2.28 Vuonna 2010 komissio teki tarkastuskäynnit kuuteen jäsenvaltioon tarkastaakseen BKTL-luettelot. Neljässä näistä jäsenvaltioista ne tarkastettiin suoraan, mutta tarkastukset kattivat vain hyvin pienen osan BKTL:n osa-tekijöistä. Kuten Eurostatin ohjeista käy ilmi, yleensä ei oleteta, että tällaisen suoraan tarkastukseen perustuvan lähestymistavan pohjalta tehtäisiin päätelmiä BKTL-arvioiden kaikista osista.

2.29 Eurostat ei ollut vuoden 2010 loppuun mennessä laatinut arviointia jäsenvaltioiden BKTL-tiedoista vuodesta 2002 eteenpäin eikä siis voinut korvata näiden vuosien yleisiä varauksia (ks. kohta 2.26) erityisillä varauksilla.

2.27 Komissio jatkaa yhteistyötään niiden kahden jäsenvaltion kanssa, joilla on vielä BKTL-varauksia vuosilta 1995–2001 (Kreikalla oli yksi varaus ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla kolme vuoden 2010 lopussa), jotta nämä varaukset voidaan poistaa. Näiden ponnistelujen ansiosta yksi Yhdistyneen kuningaskunnan varaus poistettiin toukokuussa 2011.

2.28 Jäljellä olevien kahden jäsenvaltion osalta suora tarkastus tehtiin huhtikuussa 2011 Romaniassa, ja Bulgariassa se on suunniteltu tehtäväksi vuoden 2011 loppupuolella. Komissio tekee suoria tarkastuksia, joilla täydennetään BKTL-luetteloiden arviointikyselyyn (GIAQ) perustuvaa jäsenvaltioiden BKTL-luetteloiden tarkastusta. Komission päätelmät perustuvat tähän tarkastuksessa sovellettavaan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan. Komissio katsoo, että sen valitsemien osatekijöiden määrä oli suoraa tarkastusta varten sopiva BKTL-komitean hyväksymien "Guidelines for direct verification" -ohjeiden mukaisesti.

2.29 Komissio laatii arviointikertomukset vuoden 2011 aikana siten, että yleiset varaukset voidaan korvata tarvittaessa erityisillä varauksilla. Mahdollisia poikkeuksia ovat kuitenkin Bulgaria ja Romania, jotka toimittivat BKTL-luettelonsa vuoden 2009 lopussa BKTL-komiteassa sovitun aikataulun mukaisesti.

⁽¹⁸⁾ Asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000, sellaisena kuin se on muutettuna, 10 artiklan 7 kohdassa säädetään, että BKTL:n muutoksia ei enää oteta huomioon tiettyä varainhoitovuotta seuraavan neljännen vuoden syyskuun 30 päivän jälkeen, lukuun ottamatta niitä kohtia, jotka joko komissio tai jäsenvaltio on antanut tiedoksi ennen kyseistä määräpäivää. Nämä kohdat tunnetaan varauksina. Yleinen varaus koskee kaikkia tietyn jäsenvaltion tietoja. Neljän vuoden säännön perusteella Bulgarian ja Romanian kaikkia BKTL-tietoja voidaan vielä muuttaa.

⁽¹⁹⁾ Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1287/2003 (EUVL L 181, 19.7.2003, s. 1) 3 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle (Eurostatille) luettelo EKT 95:n mukaisen BKTL:n ja sen osien laskennassa käytetyistä menetelmistä ja perustilastoista.

⁽²⁰⁾ Voimassa olevat varaukset koskevat Kreikkaa (yksi varaus) ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa (kolme varaus) ja liittyvät lähinnä menetelmiin ja tietojen koontiin.

⁽²¹⁾ Erityinen varaus koskee BKTL-luettelon eri osatekijöitä, joita ovat muun muassa valittujen toimien bruttoarvonlisäys, kulutusmenot yhteensä sekä bruttotoimintaylijäämä ja sekatalo.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.30 Jäsenvaltioiden kansallisten tilastokeskusten valvontajärjestelmien pitäisi auttaa varmistamaan BKTL-tietojen vertailtavuus, luotettavuus ja kattavuus ⁽²²⁾. Eurostat ei kuitenkaan ole saanut vielä päätökseen kansallisten tilastokeskusten valvontajärjestelmiä koskevaa arviointiaan, eikä se ole vielä antanut ohjeita siitä, kuinka järjestelmiä sovelletaan jäsenvaltioiden kansantalouden tilinpidon kokoamiseen.

Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus

2.31 Kun komissio laski Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävää korjausta vuosilta 2007–2009, se ei sisällyttänyt kohdennettujen menojen kokonaismäärään (joka on korjauslaskelman perusosatekijä) noin kahden prosentin osuutta maksettujen EU-varojen kokonaismäärästä. Komissio ei ottanut määriä huomioon, koska sillä ei ollut tietoa siitä, missä menot olivat aiheutuneet. Komissio ei tarkistanut, olisiko kyseiset menot voitu kohdentaa laskelmaa varten (ks. etenkin **liitteen 2.5** kohdat 3–5 ja 10–11).

2.32 Tilintarkastustuomioistuin pani lisäksi merkille, että määritellessään ”tosiasialliset maksut” kohdennettujen menojen kokonaismäärän laskemista varten komissio:

- a) ei ota huomioon käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista rahoitettuja menoja (korvamerkityt menot), joiden määrä kasvoi vuosina 2007–2009 merkittävästi yhdestä prosentista viiteen prosenttiin koko talousarvion maksujen arvosta
- b) ei vähennä kohdennetuista menoista etenkin talousarvion osastoon 6 ”Yhteisön/EU:n ohjelmiin ja sopimuksiin liittyvät rahoitusosuudet ja palautukset” liittyviä määriä, joista on annettu perintämääräys ja jotka on maksettu; tästä lähteestä saadut tulot vaihtelivat kolmesta viiteen prosenttiin ajanjakson maksuista.

Jos edellä mainitut talousarviotoimet otettaisiin lukuun, menot voitaisiin kohdentaa sisältöpainotteisuuden periaatetta noudattaen (ks. etenkin **liitteen 2.5** kohdat 3–5 ja 10–11).

2.33 Kahdessa edeltävässä kohdassa mainittujen tietojen puuttuminen vähentää Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävää korjausta koskevan laskelman tarkkuutta. On mahdollista sanoa, pienentävätkö vai suurentavatko kyseiset puutteet laskelman loppusummaa.

KOMISSION VASTAUKSET

2.30 Komissio katsoo, että sen soveltama lähestymistapa (BKTL-kyselyjen rutiinomaiset tarkastukset, BKTL-luetteloiden tarkastus GIAQ-kyselyn avulla ja tätä täydentävät suorat tarkastukset) on asianmukainen jäsenvaltioiden bruttokansantulon lopullisen arvioinnin kannalta. Komissio toteaa, että kansantalouden tilinpidon luotettavuus määräytyy ensisijaisesti käytettyjen tilastollisten lähteiden ja menetelmien perusteella, ja komission lähestymistapa BKTL-tietojen arviointiin perustuu niiden tarkastukseen ja parantamiseen. Tältä osin jäsenvaltioiden tilastokeskusten valvontajärjestelmät ovat luonteeltaan organisatorisia, eikä niiden perusteella voida tehdä päätelmiä tilinpidon luotettavuudesta, vaikka valvontajärjestelmien avulla voidaankin pienentää virheiden riskejä kansantalouden tilinpidossa. Komissio on jo ottanut tilintarkastustuomioistuinten havainnot huomioon ja jatkanut ponnisteluja valvontajärjestelmiä koskevien ohjeiden laatimiseksi. Asiaa käsiteltiin myös BKTL-komitean kokouksessa 27. lokakuuta 2010.

2.31 Pyrkimys sataprosenttiseen tarkkuuteen olisi hankalaa resurssitehokkuuden kannalta, koska se edellyttäisi tuhansien tapahtumien tarkastusta yksitellen manuaalisesti.

2.32

a) Ulkoisia kohdennettuja tuloja (yleensä noin kolmannes kokonaistuloista) ei tulisi ottaa huomioon. Komissio toteaa, että vuonna 2010 kohdennetuilla tuloilla rahoitettujen menojen prosenttiosuus palasi vuoden 2007 tasolle.

b) Ihannetapauksessa nämä rahoituslähteet tulisi vähentää tuensaajamalle kohdennetuista menoista, mutta tätä koskevia tietoja on saatavilla vain manuaalisesti, minkä lisäksi tässä piilee aina myös kaksinkertaisen laskelman riski. Edellä todetun mukaisesti tällaisia tapahtumia on tuhansia, ja tilintarkastustuomioistuinten tarkoitama menettely vaatisi hyvin paljon resursseja.

Mutta vain sellaisin kustannuksin, joita komissio pitää perusteettomina.

⁽²²⁾ Varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 2.28.

Luopuminen takaisinperittävistä määristä

2.34 Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen⁽²³⁾ mukaan perintämääräyksistä voidaan luopua, jos perintäkulut arvioidaan suuremmiksi kuin perittävä saaminen, jos saamista ei voida periä, koska se on vanhentunut tai velallinen on maksukyvytön, tai jos periminen on vastoin suhteellisuusperiaatetta. Luopumispäätös on perusteltava.

2.35 Perinnästä luopumiseen sovellettavan järjestelmän tarkastuksessa ilmeni, että yleensä komissio soveltaa perintämääräyksistä luopumista koskevia menettelyjä ja perustelee päätökset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin komission vuosina 1995-2008 toteuttamassa hallinnoinnissa puutteita, jotka lisäsivät riskiä, että saamia ei saada perittyä. Jokaisen jäljempänä esitetyn perinnästä luopumista koskevan tapauksen kohdalla havaittiin yksi tai useampia puutteita (esimerkit 2.1, 2.2 ja 2.3).

Esimerkki 2.1

Toimeksisaajan taloudellisten valmiuksien arvioiminen

Yhdessä tapauksessa (arvo noin 500 000 euroa), joka koski tutkimuksen viidennen puiteohjelmaan liittyvää avustusta, arvioitiin erään yrityksen toiminta tappiolliseksi. Komissio ei kuitenkaan ottanut huomioon, että avustus sopimuksen tekeminen edellytti taloudellisia takuita. Takaisinperinnästä päätettiin lopulta luopua, koska yritys julistettiin konkurssiin.

Vielä 15 muussa tapauksessa (kuusi miljoonaa euroa), jotka koskivat tutkimuksen viidennen puiteohjelmaan liittyviä avustusmenettelyjä ja ulkoisia toimia, komissio ei kyennyt esittämään todentavaa aineistoa siitä, että se oli arvioinut hakijoiden taloudelliset valmiudet. Näistä tapauksista kahdeksassa takaisinperinnästä luovuttiin edunsaajan maksukyvyttömyyden tähden.

2.35 Monet viivästykset perintätoimien toteuttamisessa johtuvat välttämättömistä tarkastus- ja oikeudenkäyntimenettelyistä. Komissio uskoo, että sen hallinnoinnilla ei ole ollut olennaista kielteistä vaikutusta saamisten tosiasialliseen perimiseen.

Esimerkki 2.1

Toimeksisaajan taloudellisten valmiuksien arvioiminen

Tilintarkastustuomioistuimen tarkoittama tapaus on vuodelta 2001, jonka jälkeen taloudellisten valmiuksien tarkastukset ovat kehittyneet huomattavasti siitä, kun ne laadittiin viidettä puiteohjelmaa varten. Kuudennen ja seitsemännen puiteohjelman osalta on käytetty monimutkaisempia suhdelukuja. Lisäksi komissio hyväksyi säännöt, joilla varmistetaan osallistujien olemassaolon ja oikeudellisen aseman sekä toiminnallisten ja taloudellisten toimintaedellytysten yhdenmukainen todentaminen (komission päätös K(2007) 2466, 13. kesäkuuta 2007). Asianosaiset pääosastot noudattavat näitä sääntöjä.

Komissio katsoo, että nyt käytössä on toimenpiteitä, joilla vastaavan tilanteen syntymisen riskiä voidaan pienentää.

Ehdotuspyyntömenettelyn käytön tultua pakolliseksi vuonna 2003 hakijoiden taloudellisten toimintaedellytysten arviointijärjestelmää on vahvistettu ja normitettu. Tuen hakijoiden edellytetään nyt osoittavan tositteiden avulla, että niillä on vakaat ja riittävät rahoituslähteet toiminnan ylläpitämiseksi sinä aikana, jolloin toimenpide toteutetaan, ja että ne voivat osallistua toimenpiteen rahoittamiseen.

⁽²³⁾ Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2342/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä (EYVL L 357, 31.12.2002, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY, Euratom) N:o 478/2007 (EUVL L 111, 28.4.2007, s. 13), 87 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 2.2

Sopimusten hallinnointi

Edellä mainitun, tutkimuksen viidenteen puiteohjelmaan liittyvän sopimuksen koordinoija ei jakanut ennakkorahoitusta muille hankkeen toteuttamisesta vastaaville sopimuspuolille. Komissio ei varmistanut, että ennakkorahoituksen jakamista koskevia sopimusehtoja noudatettiin. Suurta osaa varoista ei voitu periä takaisin ja saamisesta (500 000 euroa) luovuttiin, koska koordinoija haettiin konkurssiin kolme vuotta myöhemmin.

Eräässä tapauksessa (145 000 euroa), joka koski European Community Investment Partners -rahoitusvälinettä (ECIP), havaittiin, että komission sopimusten osalta toteuttamien hallinnointitoimien välillä oli kulunut pitkiä ajanjaksoja (1998–2005), joiden aikana hallinnointia ei tapahtunut.

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki 2.2

Sopimusten hallinnointi

European Community Investment Partners -ohjelmassa (ECIP) oli ollut hallinnollisia viivästyksiä ennen vuotta 2005, mistä lähtien EuropeAidin kattavassa likvidointimenettelyssä on peritty takaisin 35 miljoonaa euroa 600 toimenpiteestä. Mainitun tapauksen osalta 2/3 rahoista perittiin takaisin (kuittaamalla), ja 145 000 euron takaisinperinnästä luovuttiin pääasiassa siksi, että huolimatta lukuisista vuonna 2005 aloitetuista yrityksistä määrittää näiden tapausten tila ei saatu varmuudella selville, kenelle pankin vastuu oli siirtynyt yritysvaltauksen jälkeen.

Esimerkki 2.3

Perintämääräysten laatiminen ja perintämenettelyt

Viiden luopumispäätöksen (2,5 miljoonaa euroa) yhteydessä perintämääräysten laatiminen ja/tai perintämenettelyn aloittaminen oli viivästynyt perusteettomasti. Tapaukset liittyivät tutkimuksen viidenteen puiteohjelmaan (1) ja ulkoisiin toimiin (4), ja luopumispäätökset tehtiin velallisen maksukyvyttömyyden vuoksi.

Edellä mainitussa ECIP-rahoitusvälineeseen liittyvässä tapauksessa komissio ei käyttänyt hyväkseen kaikkia mahdollisuuksia periä varat kuittaamalla.

Esimerkki 2.3

Perintämääräysten laatiminen ja perintämenettelyt

Monet viivästyksset perintätoimien toteuttamisessa johtuvat välttämättömistä tarkastus- ja oikeudenkäyntimenettelyistä. Komissio uskoo, että sen hallinnoinnilla ei ole ollut olennaista kielteistä vaikutusta saamisten tosiasialliseen perimiseen.

Myös sisäisiä menettelyjä on parannettu, jotta perintämääräykset voitaisiin laatia oikea-aikaisesti.

ECIP-tapauksen osalta mahdollinen ylimääräinen kuittaus ei ollut teknisesti mahdollista vuonna 2008 tilinpäätösmenttelyiden vuoksi.

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

2.36 **Liitteessä 2.3** on esitetty yhteenveto komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin antaa jäljempänä tarkemman kuvauksen merkittävistä huomautuksista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.37 Merkittävä järjestelmäpuute, jonka tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastaessaan erään jäsenvaltion perinteisten omien varojen tilien luotettavuutta (ks. kohta 2.15), tuli esiin myös komission toteuttamissa tarkastuksissa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että puute olisi pitänyt mainita budjettipääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa.

2.38 Virhettä, jonka tilintarkastustuomioistuin havaitsi Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän korjauksen lopullista määrää vuodelta 2006 koskevista komission laskelmissa (ks. kohta 2.16), kuvataan budjettipääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa. Kertomuksessa esitetään lisävalvontatoimenpiteet, jotka on myöhemmin otettu käyttöön. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että komission omat olennaisuuskriteerit huomioon ottaen budjettipääosaston pääjohtajan olisi pitänyt esittää lausumassaan asiaa koskeva varauma.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

2.39 Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustensa ⁽²⁴⁾ perusteella seuraavat päätelmät:

- a) jäsenvaltioiden perinteisiä omia varoja koskevista ilmoituksissa ja maksuissa;
- b) jäsenvaltioiden maksuosuuksia koskevista komission laskelmissa, jotka perustuvat jäsenvaltioilta saatuihin alv- ja BKTL-tietoihin, sekä
- c) muissa tuloissa

31. joulukuuta 2010 päättyneeltä varainhoitovuodelta virhetaso ei ole olennainen.

KOMISSION VASTAUKSET

2.37 Komissio on seurannut tämän jäsenvaltion kirjanpitojärjestelmän ongelmia tiiviisti vuodesta 2008. Komissio on toteuttanut yhteensä kolme nimenomaisesti perinteisiin omiin varoihin kohdistettua tarkastusta tämän ongelman osalta. Näistä yksi toteutettiin vuonna 2008 ja kaksi vuonna 2009. Lisäksi komissio on kehottanut jäsenvaltiota ryhtymään korjaaviin toimenpiteisiin, joihin kuuluvat myös sisäisten tarkastusten parantaminen ja kirjanpitojärjestelmän täysimittaiset ulkoiset tarkastukset. Jäsenvaltion edistymistä käsitellen omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean (ACOR) kokouksessa heinäkuussa 2011 komission viimeisimmän tarkastuskertomuksen perusteella. Koska nämä puutteet on havaittu jo aiemmin, koska komissio valvoo niitä tiiviisti ja koska ne koskevat vain yhtä jäsenvaltiota, jonka ei ole toistaiseksi havaittu jättäneen perinteisiä omia varojaan maksamatta, asiasta ei mainittu tarkemmin vuoden 2010 vuotuisessa toimintakertomuksessa.

2.38 Meneillään olevan korjaavan toimenpiteen vuoksi virheen lopullinen vaikutus jää komission vuodelle 2011 asettamaa olennaisuusrajaa pienemmäksi.

⁽²⁴⁾ Päätelmä ei kohdissa 2.12 ja 2.13 esitetystä syistä sisällä arviota komission jäsenvaltioilta saamien alv- ja BKTL-tietojen laadusta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.40 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että valvontajärjestelmillä kyettiin vaikuttavasti varmistamaan tulojen sääntöjenmukaisuus. Se kehottaa kuitenkin kiinnittämään huomiota seuraaviin puutteisiin:

- a) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa tulee edelleen ilmi B-kirjanpidon käyttöön (kohta 2.19) ja A- ja B-kirjanpidon selvitysten luotettavuuteen (kohdat 2.15 ja 2.20) liittyviä ongelmia. Puutteita havaittiin myös jäsenvaltioiden tullivalvonnassa (kohta 2.21). Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että sen tarkastamalla jäsenvaltioiden valvontajärjestelmillä kyettiin varmistamaan ainoastaan osittain vaikuttavasti, että perinteiset omat varat on kirjattu oikein ja täysimääräisinä.
- b) Pitkäaikaisia varauksia on edelleen voimassa (kohta 2.23). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita komission toteuttamassa seurannassa, joka koskee tarkastuksen kohteena olleiden alv-direktiivien soveltamista jäsenvaltioissa (kohta 2.25).
- c) Komissio ei vielä ole saanut tarkastettua BKTL-luetteloita, jotka sisältävät jäsenvaltioiden BKTL-tiedot vuodesta 2002 eteenpäin (kohta 2.29), eikä se ole vielä poistanut jäljellä olevia neljää erityistä BKTL-varausta vuosilta 1995–2001 (kohta 2.27).
- d) Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävää korjausta vuodelta 2006 koskeva lopullinen laskelma oli virheellinen ⁽²⁵⁾ (kohta 2.16). Myös myöhempien vuosien korjausta koskevissa laskelmissa oli puutteita (ks. kohdat 2.31–2.33). Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komission valvontajärjestelmillä kyettiin osittain vaikuttavasti varmistamaan, että Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus on laskettu oikein.

2.40

- a) Tarvittaessa komission yksiköt kehottavat asianomaisia jäsenvaltioita ryhtymään tarvittaviin toimiin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien puutteiden korjaamiseksi. Komissio jatkaa B-kirjanpidon tutkimista säännöllisissä tarkastuksissaan, jotta näiden puutteiden määrä voitaisiin pitää mahdollisimman pienenä. Kohdassa 2.21 mainitun mukaisesti komission viimeaikaisissa perinteisten omien varojen tarkastuksissa on keskitytty jäsenvaltioiden tullivalvontaan, ja komissio jatkaa tämän valvonnan seurantaa tarkastuksissaan.

- b) Komissio pyrkii aktiivisesti löytämään ratkaisun jäljellä oleviin pitkäaikaisiin varauksiin, jotka eivät liity unionin tuomioistuimessa käsiteltäviin rikkomuskanteisiin.

Alv-paketin osalta viiden jäsenvaltion arviointi on vielä meneillään, ja komissio odottaa sen valmistuvan syyskuuhun 2011 mennessä. Veropetosten torjunnasta annetun alv-direktiivin osalta komissio on saanut jäsenvaltioilta ilmoitukset myöhässä, ja se voi nyt saattaa täytäntöönpanotoimien koko arvioinnin päätökseen vuoden 2011 loppuun mennessä komission neuvostolle toimittaman kertomuksen myötä (ks. kohta 2.25).

- c) Komissio laatii jäsenvaltioiden BKTL-tietoja koskevat arviointikertomukset vuonna 2011 siten, että yleiset varaukset voidaan tarvittaessa korvata erityisillä varauksilla. Komissio jatkaa yhteistyötä niiden kahden jäsenvaltion kanssa, joilla on vielä BKTL-varauksia vuosilta 1995–2001, jotta nämä varaukset voidaan poistaa. Näiden ponnistelujen ansiosta yksi Yhdistyneen kuningaskunnan varaus poistettiin toukokuussa 2011.

- d) Valvontajärjestelmä on uudistettu läpikotaisin sen jälkeen, kun tilintarkastustuomioistuin oli havainnut tämän virheen.

Komissio pitää kohdennettujen menojen laskennassa käytettävää menetelmää riittävän tarkkana Yhdistyneen kuningaskunnan osuuden laskemiseen. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat ”puutteet” johtuvat arviosta, jonka mukaan laskelman tarkentaminen ei olisi kustannustehokasta siitä aiheutuvien marginaalikusannusten vuoksi.

⁽²⁵⁾ Lisäksi komissio havaitsi joulukuussa 2009 virheen laskelmissaan, jotka koskivat Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi vuosilta 2008 ja 2009 tehtävän korjauksen alustavia arvioita: vuoden 2008 osalta määrä oli arvioitu 138 miljoonaa euroa (2,6 prosenttia) liian suureksi ja vuoden 2009 osalta 458 miljoonaa euroa (13 prosenttia) liian suureksi. Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohta 2.17. Korjatut määrät otettiin huomioon vuonna 2010 laskettaessa päivitettyjä arvioita Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävästä korjauksesta (lopulliset määrät lasketaan vuosina 2012 ja 2013).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- e) Talousarvioon aiheutuneet menetykset, jotka johtuivat siitä, että saamisten perimisestä luovuttiin, olisi kenties voitu välttää kokonaan tai ainakin osittain, jos komissio olisi ryhtynyt ennakoiviin toimiin (kohta 2.35).

Suositukset

2.41 **Liitteessä 2.4** on esitetty edistymistä koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset; siinä käsitellään aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyjä suosituksia. Seuraavat seikat olisi aiheellista ottaa huomioon:

- Perinteisten omien varojen alalla komissio on arvioinut tuontiin sovellettavia yksinkertaistettuja tullimenettelyjä koskevat puutteet. Tilintarkastustuomioistuin pitäytyy näkemysessään, jonka mukaan takavarikoiduista tavaroista aiheutuvat tullivelat on vietävä B-kirjanpitoon.
- BKTL:oon perustuvien omien varojen osalta on todettava, että jäsenvaltiot eivät aina noudata suurten tilastollisten tarkistusten ilmoittamisesta annettuja ohjeita ja että yhteisen menettelytavan soveltamien tarkistuksiin EU:ssa ei ole edistynyt.

KOMISSION VASTAUKSET

- e) Tilintarkastustuomioistuin ei ole riitauttanut komission päätöksiä luopua takaisinperinnästä. Tilintarkastustuomioistuimen tässä yhteydessä tarkastamat järjestelmät liittyvät pääasiassa yli 10 vuoden takaiseen hallinnolliseen ja lainsäädännölliseen kontekstiin. Sittenmin on perustettu EuropeAid (2001), on annettu uusi varainhoitoasetus (2003), on otettu käyttöön tietotekniikkaan pohjautuva yhteinen RELEX-tietojärjestelmä (2003), ja ulkoisen tuen hallinnointia on siirretty alan lähetystöille (2004).

2.41

- Komissio on arvioinut puutteet, jotka liittyvät yksinkertaistettuun tullimenettelyyn sen varainhoitovuotta 2010 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa. Komissio on myös tarkastanut kaikkien jäsenvaltioiden tullitarkastusstrategian ja laatinut aihekohtaisen kertomuksen näissä tarkastuksissa ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaituista puutteista. Komissio on esittänyt luonnoksen tästä kertomuksesta omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean (ACOR) kokouksessa joulukuussa 2010. Kertomuksen lopullinen versio käsitellään komitean kokouksessa heinäkuussa 2011.

Komissiolla on takavarikoiduista tavaroista aiheutuvien tullivelkojen viemisestä B-kirjanpitoon eri näkemys kuin tilintarkastustuomioistuimella. Komissio on tutkinut unionin tuomioistuimen asiassa Elshani (C-459/07) ja asiassa Dansk Logistik (C-230/08) antamat tuomiot ja katsoo, että sen nykyinen näkemys voidaan säilyttää.

Ks. komission vastaus liitteestä 2.4.

- BKTL:oon perustuvien omien varojen osalta muutoksia käsitellään asiakirjassa GNIC/085, ja jäsenvaltioiden BKTL:n muutoksia valvotaan vuotuisilla laatukertomuksilla BKTL-asetuksen nojalla. Raha-, rahoitus- ja maksuasetilastokomitean (CMFB)⁽¹⁾ suuria tilastollisia tarkistuksia koskevien ohjeiden osalta komissio (Eurostat) jatkaa erityisesti BKTL-komitean kokouksissa sen korostamista jäsenvaltioille, että niiden on noudatettava näitä ohjeita. Komissio käy jäsenvaltioiden kanssa keskusteluita yhteisen menettelytavan soveltamisesta tarkistuksiin ja ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen tekemät havainnot.

⁽¹⁾ Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2010 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että komissio

- jatkaa ponnistelujaan varmistaakseen, että B-kirjanpitoa käytetään oikein, että kirjanpitojärjestelmien avulla voidaan osoittaa jäsenvaltioiden A- ja B-kirjanpidosta antamien selvitysten olevan täydelliset ja oikeat ja että jäsenvaltioiden tullivalvontaa parannetaan entisestään (perinteiset omat varat),
- esittää BKTL-komitealle arviot jäsenvaltioiden BKTL-tiedoista voidakseen vuonna 2011 korvata kaikki voimassa olevat yleiset varaukset erityisillä varauksilla vuodesta 2002 alkaen. Arvioidessaan jäsenvaltioiden BKTL-tietoja komission olisi arvioitava myös kansallisissa tilastokeskuksissa kansantalouden tilinpidon kokoamiseen sovelletut valvontajärjestelmät. Tässä yhteydessä sen olisi määriteltävä selkeästi antamansa lausunnon kattavuus (BKTL:oon perustuvat omat varat).

KOMISSION VASTAUKSET

- Komissio jatkaa B-kirjanpidon ja kirjanpitojärjestelmien tutkimista tarkastuksissaan sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioiden selvitykset A- ja B-kirjanpidosta ovat oikein. Kuten edellä kohdassa 2.21 on mainittu, komission viimeaikaisissa perinteisten omien varojen tarkastuksissa on keskitytty etenkin jäsenvaltioiden tullitarkastuksiin, ja tulevissa tarkastuksissaan komissio jatkaa jäsenvaltioiden tullivalvonnan ja sen vahvistamiseksi tähtäävien toimenpiteiden todentamista.
- Komissio laatii arviointikertomukset vuonna 2011 siten, että yleiset varaukset voidaan tarvittaessa korvata erityisillä varauksilla. Komissio katsoo, että sen soveltama lähestymistapa (BKTL-kyselyjen rutiininomaiset tarkastukset, BKTL-luetteloiden tarkastus GIAQ-kyselyn avulla ja tätä täydentävät suorat tarkastukset) on asianmukainen jäsenvaltioiden bruttokansantulon lopulliseen arviointiin. Tältä osin jäsenvaltioiden tilastokeskusten valvontajärjestelmät ovat luonteeltaan organisatorisia, eikä niiden perusteella voida tehdä päätelmiä kirjanpidon luotettavuudesta, joka määräytyy ensisijaisesti käytettyjen tilastollisten lähteiden ja menetelmien perusteella, vaikka valvontajärjestelmien avulla voidaan pienentää virheiden riskejä kansantalouden tilinpidossa. Komissio jatkaa ponnisteluja sellaisten valvontajärjestelmien koskevien ohjeiden laatimiseksi, joita jäsenvaltioiden on noudatettava kansantalouden tilinpidossa, ja ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen tekemät havainnot.

SITOVASTA TARIFFITIEDOSTA (STT) ANNETTUA ERITYISKERTOMUSTA NRO 2/2008 KOSKEVA SEURANTA

Johdanto

2.42 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2008 erityiskertomuksen nro 2/2008 sitovasta tariffitiedosta (STT) ⁽²⁶⁾. Sitova tariffitieto on jäsenvaltion tulliviranomaisten talouden toimijoiden pyynnöstä tekemä kirjallinen päätös tariffiin luokittelusta. Se sitoo laillisesti kaikkia Euroopan unionin tulliviranomaisia sitovan tariffitiedon saaneisiin nähden tiedon antamispäivää seuraavan kuuden vuoden ajan.

2.43 Kertomuksessa todettiin, että STT-järjestelmä toimii yleisesti ottaen hyvin. Sitä on kuitenkin tarpeen vielä parantaa.

⁽²⁶⁾ EUVL C 103, 24.4.2008, s. 1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.44 Vastuuvapauden myöntämisestä vuodelta 2007 ⁽²⁷⁾ tekemässään päätöksessä parlamentti vaati komissiota kiireellisesti korjaamaan olemassa olevat puutteet sekä ratkaisemaan tariffiluokittelua koskevat kiistat. Neuvosto kehotti komissiota parantamaan edelleen STT-järjestelmää ja seuraamaan sen täytäntöönpanoa ja soveltamista jäsenvaltioissa. Neuvosto korosti kuitenkin, että jäsenvaltioiden mahdollista taloudellista vastuuta, jos sellaista edellytetään, olisi arvioitava erityisellä huolella ⁽²⁸⁾.

Suosituksen seuranta

- a) *Suositus:* Komission olisi lyhennettävä epäyhtenäisten tariffiluokittelutapausten ratkaisemiseen kuluvaa aikaa (erityiskertomuksen nro 2/2008 kohdat 43 ja 44).

Edistyminen: STT-asioita käsittelevän henkilöstön määrä on lisääntynyt ja epäyhtenäisten tariffiluokittelutapausten ratkaisemisessa ilmenneet viiveet ovat lyhentyneet.

- b) *Suositus:* Komission olisi arvioitava väärin sitovien tariffitietojen taloudelliset kokonaisvaikutukset ja saatettava STT-tietokanta (EBTI 3) ajan tasalle (erityiskertomuksen nro 2/2008 kohdat 45 ja 46).

Edistyminen: Komissio kykeni osoittamaan, että se on pyrkinyt pitämään jäsenvaltioita vastuullisina väärin sitovien tariffitietojen antamisesta johtuvista menetyksistä.

EBTI-3-tietokantaan lisättiin uusia toimintoja, jotta säännöksiä voitaisiin noudattaa paremmin. Julkisen EBTI-tietokannan käyttöliittymä on nyt käännetty kaikille EU:n virallisille kielille (maltaa ja iiriä lukuun ottamatta) ja termihakemistoa päivitetään vähitellen.

- c) *Suositus:* Säännöksiä ja niitä täydentäviä komission hallinnollisia suuntaviivoja olisi lujitettava (erityiskertomuksen nro 2/2008 kohta 47).

Edistyminen: Tuojalle asetettu velvoite ilmoittaa tavaroita koskeva sitova tariffitieto on hyväksytty käyttöönottettavaksi ⁽²⁹⁾, mutta sitä aletaan soveltaa vasta, kun uudistetun tullikoodeksi soveltamissäännöt tulevat voimaan. Kyseisillä säännöksillä pyritään myös parantamaan ”lisäajan” hallinnointia.

KOMISSION VASTAUKSET

2.44**b)**

komissio jatkaa sitovien tariffitietojen (STT:n) epäasianmukaisen käytön tutkimista, koska sillä on kielteinen vaikutus perinteisiin omiin varoihin, ja tarvittaessa asettaa jäsenvaltiot taloudelliseen vastuuseen.

⁽²⁷⁾ Euroopan parlamentin päätös, tehty 23 päivänä huhtikuuta 2009, vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2007, pääluokka III – komissio.

⁽²⁸⁾ Neuvoston 2881. istunto, Luxemburg, 23. ja 24. kesäkuuta 2008.

⁽²⁹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 450/2008, annettu 23 päivänä huhtikuuta 2008, yhteisön tullikoodeksista (uudistettu tullikoodeksi) (EUVL L 145, 4.6.2008, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- d) Suositus: Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita korjaamaan havaitut puutteet (erityiskertomuksen nro 2/2008 kohta 48).

Edistyminen: Komissio on seurantakäyntiensä aikana toteuttanut jatkotoimia niiden tapauksien osalta, joissa säännöksiä ei ole noudatettu; lisäksi se on toteuttanut jatkotoimia tilintarkastustuomioistuimen raportointien puutteiden perusteella.

Päätelmät

2.45 Komissio on parantanut STT-järjestelmää ja kohdistanut seuranta sen toteuttamiseen ja soveltamiseen jäsenvaltioissa. Keskeisiä korjaavia toimenpiteitä aletaan kuitenkin soveltaa vasta, kun uudistetun tullikoodeksin soveltamissäännöt tulevat voimaan. Komission olisi edelleen lyhennettävä luokittelutapausten ratkaisemiseen kuluvaa aikaa.

KOMISSION VASTAUKSET

- d) Komissio on toteuttanut jäsenvaltioiden täysimääräisen seurannan STT:n hallinnointiin liittyvien menettelyjen osalta. Seuranta aloitettiin vuoden 2007 puolivälissä, ja se on edelleen meneillään seurantatoimenpiteinä. Lisäksi komissio aikoo toteuttaa viisi STT:hen liittyviin perinteisiin omiin varoihin kohdistuvaa tarkastusta paikan päällä vuonna 2011.

komissio seuraa jäsenvaltioissa tapahtuvaa edistystä jatkuvasti ja käsittelee säännösten soveltamisessa havaittuja puutteita säännöllisesti.

2.45 Komissio merkitsee tämän tiedoksi ja jatkaa ponnistelujaan tariffiluokittelutapausten ratkaisemisen nopeuttamiseksi.

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TULOT

2010				2009	2008	2007
Perinteiset omat varat	Alv/BKTL, talousarvion osastoon 1 liittyvät korjaukset	Muut tulot	Yhteensä			

OTOKSEN KOKO JA RAKENNE

Tapahtumien yhteismäärä: (josta)	6	43	6	55	62	60	66
perintämääräyksiä	6	43	6	55	62	60	66

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET ⁽¹⁾

Prosenttiosuus tapahtumista, joissa:

ei ilmennyt virheitä	100 %	(6)	100 %	(43)	100 %	(6)	100 %	(55)	95 %	100 %	100 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	5 %	0 %	0 %

KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS

Todennäköisin virhetaso ⁽²⁾	0 %
--	-----

⁽¹⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien lukumäärää.⁽²⁾ Koska virhetaso ei ollut olennainen, tässä esitetään ainoastaan todennäköisin virhetaso.

LIITE 2.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – TULOT

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Keskeinen sisäinen valvontamenettely (komissio)			Keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt tarkastetuissa jäsenvaltioissa	Yleisarvio
	Komission tarkastukset jäsenvaltioissa	Saamia koskevat komission laskelmat / asiakirjoihin perustuvat tarkastukset	Komission vastuulla oleva varaumien hallinnointi / talousarvion toteuttaminen		
Perinteiset omat varat	Vaikuttava	Vaikuttava	e.t.	Osittain vaikuttava	Vaikuttava
Alv/BKTL	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	e.t.	Vaikuttava
Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus	e.t.	Osittain vaikuttava	e.t.	e.t.	Osittain vaikuttava
Luopumispäätökset	e.t.	Vaikuttava	Vaikuttava ⁽¹⁾	e.t.	Vaikuttava
Sakot ja seuraamukset	e.t.	Vaikuttava	e.t.	e.t.	Vaikuttava

e.t.: ei tietoa (ei sovellettavissa tai ei arvioitu).

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin havaitsi komission aiempina vuosina toteuttamassa hallinnoinnissa puutteita, jotka lisäsivät riskiä, että saamia ei saada perittyä.

Valvontajärjestelmän yleisarvio

Yleisarvio	2010	2009	2008	2007
	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava

LIITE 2.3

KOMISSIION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET – TULOT

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta	
				2010	2009
Budjettipääosasto	Ei omia varoja koskevia varauksia	e.t.	Merkittävä järjestelmäpuute, jonka tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastaessaan Belgian perinteisten omien varojen tilien luotettavuutta tuli esiin myös komission toteuttamissa tarkastuksissa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että puute olisi pitänyt mainita budjettipääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa (ks. kohta 2.37). Virhettä, jonka tilintarkastustuomioistuin havaitsi Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän korjauksen lopullista määrää vuodelta 2006 koskevissa komission laskelmissa, kuvataan budjettipääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa. Kertomuksessa esitetään lisävalvontatoimenpiteet, jotka on myöhemmin otettu käyttöön. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että komission omat olennaisuuskriteerit huomioon ottaen budjettipääosaston pääjohtajan olisi pitänyt esittää lausumassaan asiaa koskeva varaus (ks. kohta 2.38).	B	A

e.t.: ei tietoa (ei sovellettavissa).

(*) 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 – TULOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
2009	Varainhoitovuotta 2009 koskevassa vuosikertomuksessaan (kohta 2.32) tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota erityiskertomuksessa nro 1/2010, jonka aiheena olivat tuontiin sovellettavat yksinkertaistetut tullimenettelyt, esitettyihin tarkastustuloksiin. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission on vuoden 2010 toimintakertomuksessaan käsiteltävä erityiskertomuksessa esitettyjä päätelmiä, yksinkertaistettuja menettelyjä koskevien komission omien tarkastushavaintojen seurantaa sekä jäsenvaltioiden valvontastrategiaa.	Komissio myönsi, että jäsenvaltioiden yksinkertaistettuihin tullimenettelyihin soveltamassa valvonnassa ilmenee puutteita. Koska komission tarkastustyö on vielä kesken, koska jäsenvaltiot suhtautuivat tilintarkastustuomioistuimen havaintoihin yleensä myönteisesti ja koska havaittujen virheiden taloudellinen vaikutus on vähäinen, komissio katsoi, ettei pääjohtajan tarvitse esittää lausumassaan (joka sisältyy budjettipääosaston vuotuisen toimintakertomukseen) varauksia aiheesta.	Komissio on arvioinut yksinkertaistettuihin tullimenettelyihin liittyviä puutteita varainhoitovuotta 2010 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessaan. Se seuraa toimenpiteitä, joita jäsenvaltioissa on käynnistetty komission omien tarkastusten ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten havaintojen perusteella. Useat jäsenvaltiot ovat jo ilmoittaneet korjaavista toimenpiteistä, jotka ne ovat aloittaneet tai joita ne ovat aloittamassa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Nämä toimenpiteet todennetaan tulevissa tarkastuksissa. Komissio on myös tarkastanut kaikkien jäsenvaltioiden tullivalvontastrategian ja laatinut aihekohtaisen kertomuksen näissä tarkastuksissa ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaituista puutteista. Komissio on esitellyt luonnoksen tästä kertomuksesta omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean (ACOR) kokouksessa joulukuussa 2010. Jäsenvaltioille on annettu aikaa esittää huomautuksia kertomusluonnoksesta, ja lopullista versiota, jossa otetaan huomioon saadut huomautukset, käsitellään omia varoja käsittelevän neuvoa-antavan komitean kokouksessa heinäkuussa 2011.	Tilintarkastustuomioistuin panee merkille komission arvion ja aikoo analysoida tilannetta yksinkertaistetuista tullimenettelyistä antamaansa erityiskertomukseen liittyvän seurannan yhteydessä.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
2009	Varainhoitovuotta 2009 koskevassa vuosikertomuksessaan (kohta 2.22) tilintarkastustuomioistuin katsoi, että ensimmäisen yhteisön alueella sijaitsevan tullitoimipaikan jälkeen takavarikoituihin tavaroihin liittyvät tullivelat on vietävä B-kirjanpitoon. Komissio ei yhdy tähän näkemykseen, joka on samansuuntainen kuin unionin tuomioistuimen huhtikuussa 2009 antama tuomio (asia C-459/07).	Komissio analysoi unionin tuomioistuimen hiljattain antaman tuomion (huhtikuulta 2010), joka koski samanlaista tapausta (asia C-230/08).	Komissiolla on takavarikoiduista tavaroista aiheutuvien tullivelkojen viemisestä B-kirjanpitoon eri näkemys kuin tilintarkastustuomioistuimella. Komission näkemyksen perusteena on yhteisön tullikoodeksin soveltamista koskevista säännöksistä annetun asetuksen (ETY) N:o 2454/93 867 artiklan a kohta, jonka mukaan valtiolle luovutettuja, takavarikoituja tai valtiolle menetettyjä julistettuja muita kuin yhteisötavaroita on pidettävä tullivarastointimenettelyyn asetettuina tullikoodeksin 98 artiklan mukaisesti. Tähän menettelyyn asetettujen tavaroiden osalta syntyneen tullivelan kantamista lykätään, eikä velkaa tule kirjata kirjanpitoon. Komissio on tutkinut unionin tuomioistuimen asiassa Elshani (C-459/07) ja asiassa Dansk Logistik (C-230/08) antamat tuomiot ja katsoo, että sen nykyinen näkemys voidaan säilyttää.	Tilintarkastustuomioistuin pitäytyy näkemyksessään, jonka mukaan takavarikoiduista tavaroista aiheutuvat tullivelat on vietävä B-kirjanpitoon. Sen näkemys on samansuuntainen kuin kaksi unionin tuomioistuimen tuomiota.
	Varainhoitovuotta 2009 koskevassa vuosikertomuksessaan (kohta 2.27) tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio kyseenalaisti (Kreikan julkisen talouden alijäämää ja velkaa koskevista tilastoista tammikuussa 2010 laatimassaan raportissa, jonka komissio esitti Ecofin-neuvostolle) Kreikan makrotalouden ja kansantalouden tilinpidon tilastojen laadun. Erityiskertomuksessa tuotiin esiin, että komissio ja neuvosto epäilivät Kreikan tilastokeskuksen valvontajärjestelmien tehokkuutta. Kreikan tilastokeskus tuottaa myös BKTL-tiedot omien varojen laske- mista varten.	Komissio analysoi perusteellisesti Kreikan alijäämää ja velkaa koskevien tietojen tarkistuksen yhteydessä esiin tulleiden seikkojen mahdolliset vaikutukset, jotka eivät osoittautuneet merkittäviksi BKTL-tason kannalta. Komissio (Eurostat) teki vuonna 2010 Kreikan talouden tilastotietoja koskevia tarkistuksia jatkotoimenä raportissaan tammikuussa 2010 esiin tuomiensa puutteiden osalta ja totesi vaikutuksen suuruudeksi 0,5–0,9 prosenttia Kreikan BKTL:sta.	Komission keväällä 2010 antamassa vastauksessa tilintarkastustuomioistuimen havaintoon tuomioistuimen varainhoitovuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen laatimisen aikana viitattiin tammikuussa 2010 laaditun kertomuksen havaintoihin, joissa ei käsitelty julkisoikeudellisten yhteisöjen uudelleenluokitte- lua. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema vaikutus brutto- kansantuotteeseen johtuu julkisoikeudellisten yhteisöjen uudelleenluokitte- lusta marraskuussa 2010 päätökseen saadun työn perusteella. Tämän vuoksi komission vastausta tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2009 koskevassa vuosikertomuksessa esitettyyn ha- vaintoon ei ole tarpeen tarkistaa. Komissio seuraa jä- senvaltioiden aikaisempia vuosia koskevien tietojen muutoksia tulevana vuosina vakiintuneiden BKTL-seur- antamenettelyjen avulla.	Arvioidessaan Kreikan julkisen ta- louden alijäämää ja velkaa koske- viin tilastoihin liittyvien puutteiden vaikutusta BKTL:oon komission olisi otettava huomioon marras- kuussa 2010 päätökseen saamansa työ.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
2009	Varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessaan 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 suurista tarkistuksista on ilmoitettava komissiolle ja BKTL-komitealle etukäteen, b) panee täytäntöön koordinoitun menettelytavan, jota sovelletaan kansantalouden tilinpitotietoihin tehtäviin tarkistuksiin ja johon sisältyy säännöllistä vertailua koskeva vaatimus ja c) varmistaa, että Kreikan BKTL-luettelon tarkastamiseen perustuvat päätelmät ovat käytettävissä riittävän ajoissa, jotta varainhoitovuoden 2007 tileihin voidaan viedä oikaistut tiedot. Varainhoituvuosia 2007, 2008 ja 2009 koskevissa vuosikertomuksissaan tilintarkastustuomioistuin käsitteli aihetta liitteessä 4.2 (vuosina 2007 ja 2008) ja liitteessä 2.4 (vuonna 2009).	a) Neljä jäsenvaltiota ilmoitti suurista tarkistuksista vuoden 2010 BKTL-lomakkeissaan ja laaturaportteissaan. Yhdessä tapauksessa (Suomi) tarkistuksesta ei ilmoitettu ennalta. b) Raha-, rahoitus- ja maksutasetilastoja käsittelevän komitean (CMFB) kokouksessa tammikuussa 2010 sovittiin, että komissio (Eurostat) ja Euroopan keskuspankki käynnistävät syksyllä 2010 kansantalouden tilinpidon ja maksutaseiden tarkistuksiin sovellettavaa menettelytapaa koskevan vaikutustutkimuksen ja esittävät tutkimukseen liittyvän selvityksen tulokset CMFB:n kokouksessa tammikuussa 2011. Uuden EKT-luonnoksen (Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä) viimeistelyn ja muiden kesken olevien tehtävien vuoksi selvityksen käynnistämistä päätettiin kuitenkin lykätä alkuvuoteen 2011 ja samalla päätettiin esittää vaikutustutkimuksen tulokset CMFB:n kokouksessa heinäkuussa 2011. c) Komissio (Eurostat) jatkaa yhteistyötä Kreikan tilastokeskuksen kanssa, jotta vuosilta 1995–2001 jäljellä oleva yksi BKTL-varauma voidaan poistaa.	a) Komissio muistuttaa jäsenvaltioita etenkin BKTL-komitean kokouksissa ja kahdenvälisissä yhteyksissään jatkuvasti siitä, että ohjeita on noudatettava. Vaikka Suomen osalta tiedot annettiin kokonaisuudessaan etukäteen BKTL-komitean kokouksissa ja Suomeen tehdyn BKTL-tarkastuskäynnin aikana, komissio jatkaa seurantaan ja painottaa jäsenvaltioille, että raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean edellyttämän menettelyn noudattaminen on tärkeää. b) Ei kommenttia. c) Komissio (Eurostat) jatkaa yhteistyötään Kreikan viranomaisten kanssa, jotta yksi jäljellä olevista kansallisen bruttokansantuotteen varaumista vuosilta 1995–2001 voidaan poistaa.	a) Komission olisi varmistettava, että jäsenvaltiot noudattavat aina ohjeita, jotka CMFB on laatinut suurista tilastollisista tarkistuksista ilmoittamista varten. b) Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio (Eurostat) ei vuonna 2010 edistynyt tarkistuksiin sovellettavan Euroopan unionin yhteisen menettelytavan käyttöönnotossa. c) Katso kohdat 2.26, 2.27 ja 2.29.

LIITE 2.5

YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN HYVÄKSI TEHTÄVÄN KORJAUKSEN LASKEMINEN VUODESTA 2006 ETEENPÄIN

1. Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi vuodelta 2006 tehtävän korjauksen laskentaa koskevat järjestelyt on esitetty omista varoista tehdyssä päätöksessä ⁽¹⁾ vuodelta 2000 ja komission valmisteluasiakirjassa, jonka neuvosto hyväksyi tehdessään päätöstä omista varoista ⁽²⁾.
2. Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän korjauksen laskemisessa on useita vaiheita.
3. Ensimmäisessä vaiheessa
 - a) lasketaan erotus seuraavien osuuksien välillä:
 - i) Yhdistyneen kuningaskunnan prosenttiosuus rajaamattoman ⁽³⁾ alv-määräytymisperusteen kokonaismäärästä, ja
 - ii) Yhdistyneen kuningaskunnan prosenttiosuus kohdennettujen menojen kokonaismäärästä;
 - b) kerrotaan alakohdassa a saatu erotus kohdennettujen menojen kokonaismäärällä,
 - c) kerrotaan b alakohdan tulos 0,66:lla.
4. "Rajaamattomia alv-perusteita" käytettiin alv:oon perustuvien omien varojen määräytymisperusteena, koska niitä sovellettiin, kun Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus otettiin käyttöön.
5. "Kohdennetut menot" ovat unionin talousarviosta suoritettavia menoja, jotka voidaan kohdentaa edunsaajille jäsenvaltioissa. Niihin eivät siis kuulu Euroopan unionin ulkopuolella toteutuvat menot eivätkä menot, joita ei voida kohdentaa tai yksilöidä. Kohdennettujen menojen kokonaismäärästä vähennetään määrä, joka vastaa unioniin vuonna 2004 liittyneiden valtioiden liittymistä edeltävien menojen vuotuista määrää.
6. Toisessa vaiheessa lasketaan etu, jonka Yhdistynyt kuningaskunta on saanut muutoksista, joita alv:oon perustuviin omiin varoihin on tehty sen jälkeen, kun Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus otettiin käyttöön (alv:oon perustuvien omien varojen verokannan alentaminen ja alv-määräytymisperusteen rajaaminen enintään 50 prosenttiin jäsenvaltion bruttokansantulosta). Huomioon otetaan myös BKTL-pohjaisen neljännen oman varan käyttöönotto.
7. Eräs "Yhdistyneen kuningaskunnan saaman edun" laskemiseen liittyvä seikka, joka on huomionarvoinen kohdassa 2.16 esitetyn kritiikin kannalta, koskee vuonna 2006 sovelletun, alv:oon perustuvien omien varojen yhdenmukaisen verokannan laskemista. Se lasketaan vähentämällä alv:n enimmäisverokannasta (0,50 prosenttia vuonna 2006) jäädytetty osuus, joka riippuu Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän korjauksen määrästä. Kohdassa 2.16 mainittu virhe johtuu siitä, että vähentämisen sijasta komissio lisäsi jäädytetyn osuuden enimmäisverokantaan.
8. Toisen mukautuksen yhteydessä korjauksesta vähennetään "perinteisistä omista varoista johtuva poikkeuksellinen etu". Jäsenvaltiot pitävät itsellään 25 prosenttia kannetuista omista varoista; kun Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus otettiin käyttöön, jäsenvaltiot pitivät itsellään kymmenen prosenttia. Korjausta pienennetään, siinä määrin kuin muutos alentaa Yhdistyneen kuningaskunnan omien varojen osalta suoritettavia maksuja.
9. Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi vuoden 2006 jälkeen tehtyjen korjausten laskentaa koskevat järjestelyt on esitetty omista varoista vuonna 2007 tehdyssä päätöksessä ⁽⁴⁾ ja uudessa komission valmisteluasiakirjassa, jonka neuvosto on hyväksynyt ⁽⁵⁾. Vuoden 2006 jälkeen sovelletut järjestelyt eroavat tietyiltä osin vuoden 2006 korjauksen yhteydessä sovelletuista.

⁽¹⁾ Neuvoston päätös 2000/597/EY, Euratom, tehty 29 päivänä syyskuuta 2000, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä (EYVL L 253, 7.10.2000, s. 42).

⁽²⁾ Komission valmisteluasiakirja talousarvion epätasapainon korjauksen laskemisesta, rahoittamisesta, maksamisesta ja talousarvioon ottamisesta neuvoston päätöksen 2000/597/EY 4 ja 5 artiklan mukaisesti (viite 10646/00 ADD 2, 21. syyskuuta 2000 päivätty I/A-kohtaa koskeva ilmoitus neuvoston pääsihteeristöltä pysyvien edustajien komitealle/neuvostolle, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn neuvoston päätöksen 2000/597/EY, Euratom hyväksyminen).

⁽³⁾ Päätöksen 2000/597/EY 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti omien varojen osalta huomioon otettava alv-määräytymisperuste rajataan 50 prosenttiin BKTL:sta (englanniksi "GNP" vuoteen 2001 asti ja "GNI" vuodesta 2002 alkaen).

⁽⁴⁾ Ks. päätös 2007/436/EY, Euratom.

⁽⁵⁾ Komission valmisteluasiakirja Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän budjettiepätasapainon korjauksen laskemisesta, rahoittamisesta, maksamisesta ja talousarvioon ottamisesta päätöksen 2000/597/EY, Euratom 4 ja 5 artiklan mukaisesti (viite 9851/07 ADD 2, 23. toukokuuta 2007 päivätty I/A-kohtaa koskeva ilmoitus neuvoston pääsihteeristöltä pysyvien edustajien komitealle/neuvostolle, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn neuvoston päätöksen 2007/436/EY, Euratom hyväksyminen).

10. Kohdennettuja menoja koskevat yleiset periaatteet eivät ole muuttuneet (verrattuna omia varoja koskevaan päätökseen vuodelta 2000). Niiden osalta olisi silti etenkin kohdissa 2.31–2.33 esitetyn kritiikin vuoksi huomattava kaksi seikkaa:
- a) Komission valmisteluasiakirjan mukaan tapauksissa, joissa komissio tietää, että vastaanottaja toimii välikätenä, maksut kohdennetaan mahdollisuuksien mukaan sille jäsenvaltiolle tai niille jäsenvaltioille, jossa on lopullisen edunsaajan tai lopullisten edunsaajien kotipaikka, sen mukaan mikä on niiden osuus kyseisistä maksuista.
 - b) Menojen käsite, jota komissio käyttää laskiessaan Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävää korjausta, vastaa varainhoitovuoden "tosiasiallisia maksuja", jotka maksetaan joko tuon vuoden talousarviosta tai seuraavaan vuoteen siirretyistä käyttämättömistä määrärahoista.
11. Kohdista 2.31–2.33 käy ilmi, että komissio ei asianmukaisesti sisällyttänyt laskelmaan kohdennettujen menojen kokonaismäärää eikä kohdentanut maksuja aina, kun se olisi ollut mahdollista.

KOLMAS LUKU

Maatalous ja luonnonvarat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	3.1–3.16
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	3.2–3.15
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	3.16
Toimien sääntöjenmukaisuus	3.17–3.22
Järjestelmien vaikuttavuus	3.23–3.51
Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohko	3.23–3.48
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät järjestelmät	3.23–3.41
Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät	3.42–3.48
Ympäristöasioiden, meriasioden ja kalastuksen sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintalohkot	3.49–3.51
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	3.52–3.54
Päätelmät ja suositukset	3.55–3.60
Päätelmät	3.55–3.56
Suositukset	3.57–3.60

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

3.1 Tässä luvussa esitetään maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmää koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Ryhmä koostuu seuraavista toimintalohkoista: 05 – maatalous ja maaseudun kehittäminen, 07 – ympäristöasiat, 11 – meriasiat ja kalastus ja 17 – terveys- ja kuluttaja-asiat. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2010 menoista esitetään **taulukossa 3.1**.

Taulukko 3.1 – Maatalous ja luonnonvarat – Keskeiset tiedot vuodelta 2010

(miljoonaa euroa)

Talous-arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
5	Maatalous ja maaseudun kehittäminen	Hallintomenot	131	Suora keskitetty
		Maatalousmarkkinoiden interventiot	4 314	Yhteinen
		Suorat tuet	39 676	Yhteinen
		Maaseudun kehittäminen	11 483	Yhteinen
		Liittymistä valmistelevat toimenpiteet	14	Hajautettu
		Muut	(7)	Yhteinen
			55 611	
7	Ympäristöasiat	Hallintomenot	91	Suora keskitetty
		Toimintamenot	267	Suora keskitetty / Välillinen keskitetty
			358	
11	Meriasiat ja kalastus	Hallintomenot	40	Suora keskitetty
		Toimintamenot	616	Keskitetty/Yhteinen
			656	
17	Terveys- ja kuluttaja-asiat	Hallintomenot	112	Suora keskitetty
		Toimintamenot	478	Suora keskitetty / Välillinen keskitetty
			590	

Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾ 374

Toimintamenot yhteensä 56 841

Menot koostuvat: — ennakkomaksuista 851

— väli-/loppumaksuista 55 990

Varainhoitovuoden maksut yhteensä 57 215**Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä****60 992**⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 7.

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2010 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet**Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohko**

3.2 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.

3.3 Yhteisen maatalouspolitiikan menoja rahoitetaan EU:n talousarviosta lähinnä kahden rahaston kautta ⁽²⁾. EU:n suorat tuet ja markkinatoimenpiteet ⁽³⁾ rahoitetaan kokonaisuudessaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (jäljempänä 'maataloustukirahasto'). Maaseudun kehittämistä koskevat ohjelmat osarahoitetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (jäljempänä 'maaseuturahasto'); rahoituksen taso vaihtelee.

3.4 Maataloustukirahastosta rahoitetaan (43 990 miljoonaa euroa) ennen kaikkea seuraavien järjestelmien kautta:

- "Tilatukijärjestelmänä" tunnettu suoran tuen järjestelmä: Tilatukea maksetaan "tukioikeuksien" ⁽⁴⁾ perusteella. Tukioikeuden aktivoinnin edellytyksenä on yksi viljelijän ilmoittama hehtaari tukikelpoista maata. Vuonna 2010 tilatuen osuus menoista oli 29 070 miljoonaa euroa (73 prosenttia suorista tuista).
- "Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmänä" tunnettu suoran tuen järjestelmä perustuu tukikelpoisesta viljelymaasta maksettavaan yhdenmukaiseen hehtaarikohtaiseen maksuun. Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää sovelletaan parhaillaan kymmenessä uudessa jäsenvaltiossa ⁽⁵⁾. Vuonna 2010 siihen liittyvien menojen määrä oli 4 460 miljoonaa euroa (11 prosenttia suorista tuista).
- Muut maataloustuotannon erityistyyppiin liittyvät suoran tuen järjestelmät eli "tuotantoon sidotut tuet". Vuonna 2010 niihin liittyvien menojen määrä oli 6 146 miljoonaa euroa (16 prosenttia suorista tuista).

⁽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.

⁽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 dynaamisesta mallista, perusvaihtoehdon osuus pienenee joka vuosi, kunnes järjestelmästä tulee pääasiallisesti kiinteämääräinen järjestelmä.

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

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

— *Maatalousmarkkinoiden interventiot*: keskeisiä toimenpiteitä ovat interventiovarastointi ja vientituet, joista molemmat ovat menettäneet merkitystään viime vuosina, sekä muut toimenpiteet, kuten erityistuki viiniä, hedelmiä ja vihanneksia sekä elintarvikkeita koskeville ohjelmille (yhteensä 4 314 miljoonaa euroa vuonna 2010).

3.5 *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 (11 497 miljoonaa euroa) ⁽⁶⁾.

3.6 Kaikissa maataloustukirahaston suoran tuen järjestelmissä ⁽⁷⁾ ja tietyissä maaseuturahaston tukijärjestelmissä EU-tuen edunsaajien on täytettävä "täydentäviä ehtoja" koskevat oikeudelliset velvoitteensa. 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) ⁽⁸⁾. EU:n lainsäädännössä säädetään, että jos huomataan, että kyseisiä vaatimuksia ei ole noudatettu, tuen vähentämistä tai sen ulkopuolelle jättämistä ⁽⁹⁾ sovelletaan suorien tukien kokonaismäärään sinä kalenterivuonna tehtyjen hakemusten osalta, jona havainto tehtiin.

3.7 EU:n pinta-alatukeen ovat oikeutettuja ainoastaan viljelijät. Määritelmän mukaan viljelijä on maataloustoimintaa harjoittava luonnollinen tai oikeushenkilö. 'Maataloustoiminnalla' tarkoitetaan maataloustuotteiden tuotantoa, kasvatusta tai viljelyä, sadonkorjuuta, lypsämistä ja tuotantoeläinten kasvatusta ja pitoa tai maan säilyttämistä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa ⁽¹⁰⁾. Maataloustoiminnan osalta vähimmäisvaatimuksena on, että viljelijän on säilytettävä maa maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa ollakseen oikeutettu tukeen.

3.6 Tuen vähentämistä tai sen ulkopuolelle jättämistä sovelletaan vain, jos vaatimusten noudattamatta jättäminen johtuu suoraan viljelijöiden teosta tai laiminlyönnistä eikä se ole luonteeltaan vähäinen.

⁽⁶⁾ Määrä pitää sisällään edellistä ohjelmakautta ja liiittymistä valmis-televia välineitä koskevia menoja.

⁽⁷⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009 (EUVL L 30, 31.1.2009, s. 16).

⁽⁸⁾ Asetuksen (EY) N:o 73/2009 liitteessä III tarkoitettuja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa. Kyseisen asetuksen liitteessä II tarkoitettujen lakisääteisten hoitovaatimukset 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.

⁽⁹⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 796/2004 (EUVL L 141, 30.4.2004, s. 18) 66 ja 67 artiklan mukaisesti vaatimusten 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.

⁽¹⁰⁾ Ks. asetuksen (EY) N:o 73/2009 1 artikla ja 2 artiklan a ja c alakohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.8 Molempien rahastojen kattamat menot kanavoidaan 27 jäsenvaltiossa noin 80 kansallisen tai alueellisen maksajaviraston kautta⁽¹¹⁾. 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, meriasioden ja kalastuksen sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintalohtot

3.9 Unionin ympäristöpolitiikalla on tarkoitus myötävaikuttaa ympäristön laadun suojeluun ja parantamiseen, ihmisten terveyden suojeluun ja luonnonvarojen järkevään käyttöön, myös kansainvälisellä tasolla. Tärkein rahoitusväline (menot olivat vuonna 2010 yhteensä 205 miljoonaa euroa) on ympäristöalan rahoitusväline (LIFE)⁽¹²⁾, jolla rahoitetaan EU:n osuus sellaisissa jäsenvaltioissa toteutettavissa hankkeissa, jotka koskevat luontoa ja biologista monimuotoisuutta sekä ympäristöpolitiikkaa, hallintotapaa, tiedonvälitystä ja viestintää.

3.10 Euroopan kalatalousrahasto⁽¹³⁾ on meriasioden ja kalastuksen toimintalohtoon pääasiallinen rahoitusväline (menot olivat vuonna 2010 yhteensä 395 miljoonaa euroa⁽¹⁴⁾). Yhteisellä kalastuspolitiikalla pyritään saavuttamaan sen omalla toimialalla samat tavoitteet kuin yhteisellä maatalouspolitiikalla (ks. kohta 3.2).

3.11 Terveys- ja kuluttaja-asioiden alalla EU edesauttaa yhäältä ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden suojaamista ja toisaalta kuluttajien hyvinvointia (menot olivat vuonna 2010 yhteensä 478 miljoonaa euroa).

Ennakkomaksut ja väli-/loppumaksut

3.12 Maataloustukirahaston kohdalla menoissa on pääasiassa kyse siitä, että EU korvaa jäsenvaltioiden viljelijöille ja muille edunsaajille maksamat tuet.

3.13 Maaseuturahaston suorittamat maksut olivat vuonna 2010 yksinomaan ennakko- ja välimaksuja. Euroopan kalatalousrahaston osalta suoritettiin ainoastaan välimaksuja.

KOMISSION VASTAUKSET

3.8 *Komission asetuksen (EY) N:o 885/2006 5 artiklan mukaisesti todentamisviranomaisten on tarkastettava vuosittain maksajavirastojen vuotuisten tilien lisäksi myös niiden sisäisen valvonnan menettelyt.*

⁽¹¹⁾ Maksajavirastojen määrä: 82 varainhoitovuoden 2010 alussa, 81 varainhoitovuoden 2010 lopussa (*lähde*: maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus, s. 32)

⁽¹²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 614/2007 (EUVL L 149, 9.6.2007, s. 1).

⁽¹³⁾ Nykyisellä 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).

⁽¹⁴⁾ Määrä pitää sisällään edellisten ohjelmakausien menoja, jotka liittyvät erityisesti kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineeseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

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

Maaseuturahaston maksumäärärahoja on vähennetty huomattavasti

3.15 Maaseuturahastolle tarkoitettuja maksumäärärahoja vähennettiin 1 160 miljoonalla eurolla vuoden 2010 lopussa ⁽¹⁵⁾ (vähennys vastaa noin 9:ää prosenttia alkuperäisistä maksumäärärahoista). Tämä johtui pääasiassa siitä, että menokehitys hidastui jäsenvaltioissa, koska vallitsevan taloustilanteen vuoksi kansallisen osarahoituksen antaminen on vaikeutunut.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

3.16 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 238 maksun otos, joka koostui 146:sta maataloustukirahaston maksusta, 80:stä maaseuturahaston maksusta sekä ympäristöön, meriasioihin ja kalastukseen sekä terveys- ja kuluttaja-asioihin liittyvistä 12 maksusta; maksut olivat väli- ja loppumaksuja.
- Maataloustukirahaston yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tarkastuksissa arvioitiin järjestelmät, jotka oli poimittu olennaisuuteen, riskeihin ja satunnaisuuteen (rahayksikköön perustuva otanta) liittyvien kriteerien perusteella. Arviointi suoritettiin viidessä maksajavirastossa kolmessa tilatukijärjestelmää soveltavassa jäsenvaltiossa – Saksassa (Sachsen ja Niedersachsen), Espanjassa (Kastilia-La Mancha ja Extremadura) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Wales). Lisäksi yhdessä jäsenvaltiossa (Ranskassa) arvioitiin valvontajärjestelmä, joka liittyi ”sokerialan rakenneuudistusta” koskevaan toimenpiteeseen. *Maaseudun kehittämisen* osalta tilintarkastustuomioistuin poimi satunnaisotannassa testattaviksi valvontajärjestelmät Saksassa (Mecklenburg-Vorpommern), Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Skotlanti), Romaniassa, Puolassa, Portugalissa, Italiassa (Toskana), Latviassa ja Ranskassa. *Ympäristötoimenpiteiden* osalta tilintarkastustuomioistuin testasi ympäristöasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmän.
- Vuosia 2008 ja 2009 koskevien DAS-tarkastusten yhteydessä raportoitujen, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään (LPIS) liittyvien puutteiden seuranta ja paikalla tehdyt tarkastukset toteutettiin kolmessa maksajavirastossa: Kreikassa, Bulgariassa ja Romaniassa.

⁽¹⁵⁾ Määrärahat jaettiin muille ohjelmille kokonaismäärärahasiirron avulla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Edellä mainittujen maksujen ja järjestelmien tarkastusten lisäksi tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksia Alankomaissa ja Tšekissä yhteistyössä kyseisten maiden ylimpien tarkastuselinten kanssa. Alankomaissa tarkastettiin 55 maksua, joista 53 koski maataloustukirahaston toimenpiteitä ja kaksi liittyi maaseudun kehittämismenoihin. Lisäksi arvioitiin vastaavat valvontajärjestelmät. Tšekissä tarkastettiin 30 maksua, jotka liittyivät neljään maaseudun kehittämisohjelmaan sisältyvään toimenpiteeseen, ja lisäksi arvioitiin vastaavat valvontajärjestelmät. Näiden lisäotosten tarkastuksen tulokset on otettu huomioon virhetasolaskelmassa ⁽¹⁶⁾.
- Täydentävien ehtojen kohdalla tilintarkastustuomioistuin rajasi testattavan alueen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin (vähimmäiskasvipeite ja haitallisen kasvillisuuden leviämisen estäminen), joista todentavaa aineistoa voidaan saada ja päätelmät voidaan tehdä tarkastuskäynnin aikaan. Maaseuturahaston maksujen osalta testattiin tietyt lakisääteiset vaatimukset (eläinten tunnistaminen ja rekisteröinti). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin analysoi järjestelmätarkastusten yhteydessä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta koskevien standardien soveltamista (kansallisella tasolla) ja arvioi jäsenvaltioiden käyttöönottamat valvontajärjestelmät. Virhetasolaskelmissa ei nykyisin oteta huomioon tapauksia, joiden osalta on havaittu, että säännöksiä ei ole noudatettu.
- Komission johdon antamista tiedoista tarkastettiin maatalouden ja maaseudun kehittämisen, ilmastotoimien, ympäristöasioiden, meriasioiden ja kalastuksen sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosastojen vuotuiset toimintakertomukset.
- Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi komission tekemien tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätösten perustaa tarkastamalla 61 todentamisviranomaisten antamaa todistusta ja kertomusta, jotka liittyivät 56 maksajavirastoon.

⁽¹⁶⁾ Virhetasoa arvioidessaan tilintarkastustuomioistuin painotti Alankomaissa ja Tšekissä tarkastettujen tapahtumaotosten tuloksia, jotta arviosta kävisi ilmi kummankin maan YMP-menojen osuus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

3.17 **Liitteessä 3.1** on esitetty yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sen testaamassa otoksessa 37 prosenttiin tapahtumista liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tapahtumatarkastuksen tulosten perusteella, että todennäköisin virhetaso on 2,3 prosenttia ⁽¹⁷⁾. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio oli suorittanut jäsenvaltioille sääntöjenvastaisia ennakkomaksuja yhteensä 401 miljoonaa euroa (määrä vastaa 0,7:ää prosenttia kaikista vuoden maksuista) (ks. kohta 3.22) ⁽¹⁸⁾.

3.18 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa saatiin vahvistus edellisten vuosien tuloksille, joiden mukaan virheellisten maksujen esiintyvyys ja vaikutukset olivat jakautuneet toimintalohkojen kesken epätasaisesti. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että maaseudun kehittämisen menot ovat erittäin virhealttiita. Yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kattamissa suoran tuen maksuissa virhetasoa ei sitä vastoin havaittu olennaiseksi.

3.19 Otokseen poimittiin 146 maataloustukirahaston tapahtumaa, joista virheitä esiintyi 39 tapahtumassa (27 prosentissa). Näistä tapahtumista 29 tapahtumassa (74 prosentissa) esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Maaseudun kehittämisen menojen tapauksessa otokseen poimituissa 80 tapahtumassa virheitä esiintyi 40 tapahtumassa (50 prosentissa). Näistä tapahtumista 21 tapahtumassa (52 prosentissa) esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Otos sisälsi 12 ympäristöasioiden, meriasioiden ja kalastuksen sekä terveyden ja kulluttaja-asioiden alan tapahtumaa, joissa virheitä esiintyi kahdeksassa tapahtumassa (67 prosentissa). Näistä tapahtumista neljässä tapahtumassa (50 prosentissa) esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä.

3.20 Vuonna 2010 virheitä sisältäneissä tapahtumissa 54 tapahtumassa (62 prosentissa) esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, jotka liittyivät tukikelpoisuuteen ja useimmiten oikeellisuuteen (97 prosenttia maataloustukirahaston osalta ja 52 prosenttia maataloustukirahaston osalta) ja jotka johtuvat erityisesti siitä, että tukikelpoinen ala on ilmoitettu liian suurena.

3.21 Esimerkkejä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä (ks. esimerkki 3.1):

⁽¹⁷⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan tilastollisen otoksen perusteella. Saatua lukua on paras arvio (MLE). Tilintarkastustuomioistuimella on 95 prosentin luottamus siihen, että virhetaso perusjoukossa on 0,8 prosentin ja 3,8 prosentin välillä (alempi ja ylempi virheraja).

⁽¹⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuimen nykyisen lähestymistavan mukaan kyseiset ennakkomaksut eivät kuuluneet otantaan poimittuun perusjoukkoon. Vaikka ennakkomaksut ovat sääntöjenvastaisia, ne eivät vaikuta siihen, maksetaanko lopullisille edunsaajille oikea määrä tukea.

3.17 Maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkoryhmää koskeva tilintarkastustuomioistuimen päätelmä vahvistaa viime vuosien myönteisen kehityssuunnan, jossa todennäköisin virhetaso on ollut lähellä 2 prosentin olennaisuusrajaa. Komissio huomauttaa lisäksi, että maataloustukirahaston menoissa todennäköisin virhetaso jää selvästi alle olennaisuusrajan. Maataloustukirahaston menojen osuus tähän lukuun sisältyvistä kokonaismenoista oli 77 prosenttia vuonna 2010. Komissio huomauttaa myös, että yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän suorissa maksuissa virhetaso on vielä alhaisempi.

Lisäksi EU:n talousarvioon kohdistuva riski katetaan asianmukaisesti sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevalla menettelyllä.

Kyseessä olevat 401 miljoonan euron ennakkomaksut eivät ole edunsaajille sääntöjenvastaisesti suoritettuja maksuja. Maksujen takaisinperintä on sitä paitsi käynnissä, ja se saadaan päätökseen vuoden 2011 loppuun mennessä.

3.18 Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että joillakin maaseudun kehittämisen menojen aloilla virheitä esiintyy enemmän, mutta katsoo kuitenkin, että valvontajärjestelmät kehittyvät koko ajan. Komission mielestä virheiden määrä alalla vähenee tämän ansiosta koko ajan.

3.19 Komissio huomauttaa, että useimmilla näistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä on suhteellisen pieni taloudellinen merkitys ja ne koskevat pääasiassa tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa lohkojen uudelleenmittauksessa todettuja vähäisiä poikkeamia (ks. 3.20 kohta).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 3.1

Esimerkki maataloustukirahastoon liittyvästä tukikelpoisuusvirheestä

Erään jäsenvaltion kansallisille viranomaisille suoritettiin 4,3 miljoonan euron maksu 1 965 tonnista interventiovoita ⁽¹⁹⁾; voita oli tarkoitus käyttää maksettaessa (vaihtokauppa) tarjouskilpailun voittaneille tarjoajille ⁽²⁰⁾ toisessa jäsenvaltiossa osana EU:n vähävaraisille henkilöille tarkoitettua elintarvikeapuohjelmaa. Voin vastineeksi tarjouskilpailun voittaneet tarjoajat (toimijat) olivat tarjoutuneet toimittamaan vähävaraisille henkilöille erilaisia juustoja ja muita maitotuotteita.

Voimassa olevien EU-sääntöjen ⁽²¹⁾ mukaan toimija ei voi asettaa voita markkinoille siinä jäsenvaltiossa, jossa se on toimitettu interventioon, vaan tuote on vietävä toiseen jäsenvaltioon: tällä vaatimuksella pyritään estämään voin palauttaminen jäsenvaltioon, jossa se ostettiin interventioon markkinoiden hallintatarkoituksessa ⁽²²⁾. Interventiovoita oli vietä toisen jäsenvaltion ⁽²³⁾ rajalle, jossa EU:n valvonta-asiakirjat selvitettiin. Suurinta osaa voilastista ei kuitenkaan purettu, vaan se kuljetettiin välittömästi takaisin lähtöjäsenvaltioon, jossa se annettiin EU-sääntöjä kiertäen myyntiin kotimaisilla markkinoilla ⁽²⁴⁾.

Esimerkki maataloustukirahastoon liittyvästä oikeellisuusvirheestä

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että noin 12 500 yksittäiselle edunsaajalle oli annettu tilatukea vanhentuneiden LPIS-järjestelmään sisältyvien tietojen perusteella eli tukea maksettiin yhteensä 11 miljoonaa euroa liikaa. Kansalliset viranomaiset olivat EU-lainsäädännön vastaisesti päättäneet maksattaa määrän kansallisesta talousarviosta eikä periä liikaa maksettua määrää viljelijöiltä; näin ollen annettiin kansallista tukea, jota komissio ei ollut hyväksynyt. Viljelijöille suoritettut yksittäiset maksut ilmoitettiin liian suurina, ja täten ne ovat sääntöjenvastaisia.

KOMISSIION VASTAUKSET

Esimerkki 3.1

Esimerkki maataloustukirahastoon liittyvästä tukikelpoisuusvirheestä

Komissio katsoo, että järjestelmän tavoite – elintarvikkeiden toimittaminen maksutta vähävaraisille henkilöille – saavutettiin täysin tässä tapauksessa ja että kyseisille henkilöille toimitetun juuston ja voin arvo oli EU:n talousarviolle koituneita kuluja suurempi. Komission mielestä tässä tapauksessa on sitä paitsi kyse lähinnä vuoden 2009 järjestelmään sisältyneen yksittäisen säännön vaikuttavuudesta. Kyseisessä säännöksessä ei kielletä toista toimijaa siirtämästä kyseisiä tuotteita takaisin ensimmäiseen jäsenvaltioon vapaan liikkuvuuden periaatteen mukaisesti, niin kuin tässä tapauksessa tehtiin. Komissiolla ei näin ollen ole perusteita periä kyseisiä määriä takaisin, vaikka tämän säännöksen perimmäinen tarkoitus ei täysin toteutunut.

Ongelma koskee vain vuoden 2009 ohjelmaa, sillä vastaavaa sääntöä ei sisälly seuraaviin ohjelmiin.

Komissio pohtii kuitenkin, miten vaihtosopimusten läpinäkyvyyttä voitaisiin lisätä. Sopimukset ovat oleellinen osa vähävaraisille henkilöille tarkoitettua tukijärjestelmää, joten komissio aikoo jatkaa niitä myös tulevaisuudessa.

Esimerkki maataloustukirahastoon liittyvästä oikeellisuusvirheestä

Komissio on tietoinen näistä puutteista kyseisessä LPIS-järjestelmässä, ja pyrkii selvittämään niitä sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevien menettelyjen avulla. On kuitenkin huomattava, että asetuksen (EY) N:o 769/2004/73 artiklan 4 kohdan mukaisesti viljelijän palautusvelvollisuutta ei sovelleta, jos maksu on suoritettu toimivaltaisen viranomaisen tai muun viranomaisen tekemän virheen johdosta eikä viljelijä ole voinut kohtuudella havaita virhettä. Joka tapauksessa kansallisten viranomaisten tekemällä päätöksellä kyseisten määrien maksamisesta kansallisesta talousarviosta varmistettiin, ettei EU:n talousarviosta ole rahoitettu aiheettomia menoja.

⁽¹⁹⁾ Määrä on osa kyseiselle jäsenvaltiolle suoritettua 21,6 miljoonan euron kokonaistukea yhteensä 9 894 tonnista interventiovoita.

⁽²⁰⁾ Tarjoajia pyydetään tekemään tarjouksensa jonkin tuotteen toimitamisesta interventiovarastoista peräisin olevan voin vastineeksi.

⁽²¹⁾ Komission asetus (EY) N:o 1111/2009 (EUVL L 306, 20.11.2009, s. 5), 5 artiklan 2 kohta.

⁽²²⁾ Asetus (EY) N:o 1111/2009, johdanto-osan 7 kappale.

⁽²³⁾ EU:n talousarviosta maksettiin yhteensä 0,9 miljoonaa euroa 9 894 tonnin voimäärän kuljettamiseen.

⁽²⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuin oli jo todennut Euroopan unionin vähävaraisille henkilöille suunnatusta elintarvikeapuohjelmasta antamassaan erityiskertomuksessa nro 6/2009, että interventiovarastojen hyödyntämiseen perustuvat vaihtokauppajärjestelyt eivät ole asianmukaisia, eivät aina takaa avoimuutta eivätkä aina ole kustannustehokkaita ja että ne olisi lakkautettava.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkkejä maaseuturahastoon liittyvistä tukikelpoisuusvirheistä

Hankintasääntöjä ei noudatettu: Eräässä maaseuturahaston rahoittamassa pyörätien rakennushankkeessa edunsaaja antoi osan urakasta tehtäväksi järjestämättä tarjouskilpailua. Julkisia hankintoja koskevaa menettelyä ei sovellettu, joten osa tähän sopimukseen liittyvistä maksuista on sääntöjenvastaisia.

Tukikelpoisuuskriteerejä ei noudatettu: Maksu suoritettiin metsien taloudellisen arvon lisäämiseen tähtäävän maaseudun kehittämistoimenpiteen yhteydessä. Hankkeen tarkoituksena oli "harventamalla" puustotiheyttä parantaa puun laatua ja näin ollen myös sen arvoa. Edunsaajan oli täytettävä seuraavat kaksi tukikelpoisuuskriteeriä: 1. Ennen harventamista puustotiheyden oli oltava vähintään 800 runkoa/hehtaari ja 2. urakka oli suoritettava lokakuun ja tammikuun välisenä aikana kasvien terveysriskien vähentämiseksi. Näitä kahta tukikelpoisuuskriteeriä ei täytetty: puustotiheys oli ennen harvennusta 600 runkoa/hehtaari ja urakka suoritettiin maaliskuun ja toukokuun välisenä aikana. Maksu oli niin ollen sääntöjenvastainen.

Esimerkki ympäristöasioihin, meriasioiden ja kalastukseen sekä terveys- ja kuluttaja-asioihin liittyvästä virheestä

Ympäristöasioiden pääosaston LIFE III -hankkeen yhteydessä oli aiheettomasti vähennetty tukikelpoisia henkilöstökuuluja. Tilanne korjattiin osittain hyväksymällä palkkoja, jotka oli maksettu tukikelpoisen hankejakson ulkopuolella, mikä oli virheellinen menettelytapa. Ilmoitettujen menojen tueksi ei myöskään ollut kattavaa todentavaa aineistoa.

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkkejä maaseuturahastoon liittyvistä tukikelpoisuusvirheistä

Hankintasääntöjä ei noudatettu:

Komissio selvittää tätä asiaa sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevalla menettelyllä.

Tukikelpoisuuskriteerejä ei noudatettu:

Komissio huomauttaa, että urakan ajankohtaan liittyvä tukikelpoisuuskriteeri vaikuttaa olevan alueellisten viranomaisten asettama eikä sen perusteltavuutta ja vaikutuksia ole arvioitu asianmukaisesti. Komissio suosittelee, että jäsenvaltiot ottaisivat käyttöön läpinäkyvät menettelyt, joihin osallistuvat kaikki asianosaiset, kun alueellisella tasolla asetetaan erityisiä tukikelpoisuuskriteerejä kansallisten sääntöjen lisäksi.

3.22 Vuosina 2007–2009 neuvosto teki useita päätöksiä lisätä maaseudun kehittämisen talousarviomäärärahoja yhteensä 5,43 miljardilla eurolla; sen pääasiallisena tavoitteena oli vastata "uusiin haasteisiin" (esim. ilmastonmuutos ja biologisen monimuotoisuuden suojeleminen). Tästä määrästä 3 miljardia euroa koski varojen siirtoa suorista tukitoimenpiteistä maaseudun kehittämistoimenpiteisiin ("mukauttaminen"). Tämän johdosta jäsenvaltiot lisäsivät maaseudun kehittämisohjelmiaan ja vuonna 2010 komissio suoritti ennakkomaksuja 401 miljoonaa euroa näiden lisäohjelmien vuoksi. Laissa ei kuitenkaan säädetä tällaisista ylimääräisistä ennakkomaksuista (ennakkomaksut sallitaan ainoastaan silloin, kun maaseudun kehittämisohjelmat hyväksytään ohjelmakauden alussa eli vuosina 2007–2008 eikä ohjelmia tarkistettaessa). Lainsäädännössä myös suoranaisesti kielletään mukauttamisvarojen ennakko-rahoitus. Tälle 401 miljoonan euron maksulle ei näin ollen ollut oikeusperustaa.

3.22 Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen huomautuksesta, mutta huomauttaa, etteivät 401 miljoonan euron ennakkomaksut ole edunsaajille sääntöjenvastaisesti suoritettuja maksuja. Kyseisten määrien takaisinperintä on meneillään, ja se saadaan päätökseen vuoden 2011 loppuun mennessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAUVUUS**Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintaloikka***Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät järjestelmät*

3.23 Maataloustukirahaston ja maaseuturahaston toimien sääntöjenmukaisuuden varmistamiseen pääasiallisesti käytetty valvontajärjestelmä on yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS). **Liitteessä 3.2** ⁽²⁵⁾ on esitetty yhteenveto järjestelmätarkastusten tuloksista.

3.24 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuoden 2010 osalta kuusi maksajavirastoa ja havaitsi, että maksujen sääntöjenmukaisuus varmistettiin IACS-järjestelmien avulla neljässä maksajavirastossa vaikuttavasti ja muissa kahdessa virastossa osittain vaikuttavasti. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toimitti seurantatarkastuksia kolmessa maksajavirastossa ja sai selville, että LPIS-järjestelmässä ja paikalla tehtyjen tarkastusten laadussa esiintyi edelleen puutteita.

3.25 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti yhdeksän maaseudun kehittämiseen liittyvää valvontajärjestelmää ja havaitsi, että käytössä olevista valvontajärjestelmistä kaksi ei ollut vaikuttavia, kuusi oli osittain vaikuttavia ja yhdellä niistä varmistettiin maksujen sääntöjenmukaisuus vaikuttavalla tavalla.

3.26 Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluu jokaisessa jäsenvaltiossa tilat ja tukihakemukset kattava tietokanta, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä ja eläinten rekisteröintijärjestelmä sekä tukioikeusrekisteri niissä jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan tilatukijärjestelmää. Järjestelmään sisältyy useita tukikelpoisuuteen liittyviä tarkastuksia: kaikkien tukihakemusten hallinnollinen tarkastus, tietokantoihin nähden tehtäviä ristiintarkastuksia, joilla estetään saman maa-alan tai eläimen ilmoittaminen kahdesti, sekä tiloilla suoritettavia tarkastuksia, joita maksajavirastojen on tehtävä vähintään 5 prosentille tiloista.

3.24 Tilintarkastustuomioistumin vuonna 2010 tarkastamien kuuden maksajaviraston osalta tilintarkastustuomioistumin toteamukset ovat selvästi myönteisempiä viime vuoteen verrattuna, jolloin se piti vain yhtä kahdeksasta tarkastetusta IACS-järjestelmästä tehokkaana. Lisäksi kahdessa niistä havaitut puutteet olivat kaikki luonteeltaan vähäisiä eivätkä aiheuttaneet osittain riskiä EU:n talousarviolle. Todentamisviranomaisten validoimista maksajavirastojen valvontatilastoista ilmeni joka tapauksessa, että näiden puutteiden mahdolliset taloudelliset vaikutukset eivät olleet olennaisia maksajaviraston tasolla.

Tilintarkastustuomioistumin toimittamien kolmen seurantatarkastuksen osalta asianomaiset jäsenvaltiot (Bulgaria, Romania ja Kreikka) ovat toteuttaneet joko täysin tai melkein täysin toimintasuunnitelmat niiden IACS-järjestelmissä olevien puutteiden korjaamiseksi. Tämän ansiosta tilanne näissä jäsenvaltioissa on parantunut huomattavasti.

IACS-järjestelmien arvioinnista yleensä, ks. myös 3.29 kohtaan annettu vastaus.

3.25 Komissio on tilintarkastustuomioistumin kanssa samaa mieltä arvioiduista kahdesta valvontajärjestelmästä, joita ei pidetty vaikuttavina. Komission tarkastuksissa kävi ilmi, että muiden jäsenvaltioiden käyttöön ottamat järjestelmät olivat joko vaikuttavia tai osittain vaikuttavia, lukuun ottamatta toimintalinjan 2 alaisia toimenpiteitä koskevia järjestelmiä Bulgariassa, Portugalissa ja Romaniassa (ks. maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston toimintakertomus 2010).

⁽²⁵⁾ Asetus (EY) N:o 73/2009 ja komission asetus (EY) N:o 1122/2009 (EUVL L 316, 2.12.2009, s. 65).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.27 Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä kattaa maataloustukirahaston rahoittamat keskeiset järjestelmät: tilatukijärjestelmän, yhtenäisen pinta-alatuen ja kaikki tuotantoon sidotut pinta-alatukijärjestelmät sekä eläinpalkkiojärjestelmät. Tietty maaseuturahaston ja etenkin maatalouden ympäristötoimenpiteiden ja epäsuotuisten alueiden tuen perustekijät, kuten tukikelpoinen ala ja eläinten lukumäärä, tarkastetaan yhdenne-
tyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla ja muut vaadittavat tekijät varta vasten kyseiseen tarkoitukseen suunnitelluilla tarkastuksilla ⁽²⁶⁾.

3.28 Yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä tarkastettiin, oliko asianomaisten asetusten säännöksiä noudatettu, ja arvioitiin, varmistetaanko järjestelmillä vaikuttavasti toimien sääntöjenmukaisuus. Tarkastuksen kohteena olivat erityisesti seuraavat osatekijät:

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

Täydentäviä ehtoja koskevien vaatimusten noudattamatta jättäminen estää EU:n suoran tuen maksun täysimääräisenä, sillä tuen vastaanottajia sitoo oikeudellinen velvoite täyttää kyseiset vaatimukset (ks. kohta 3.6).

3.29 Yhdennettyjä hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevissa tilintarkastustuomioistuimen viime vuosina toimittamissa vuotuisissa tarkastuksissa on käynyt ilmi, että yhdenne-
tyn 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. Tilintarkastustuomioistuin on havainnut kyseisiä puutteita tietyissä maksajavirastoissa. Useissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa maksajavirastoissa esiintyi puutteita erityisesti kahdessa keskeisessä valvontamenettelyssä: LPIS-järjestelmään ilmoitettuja lohkoja koskevissa ristiintarkastuksissa ja näillä lohkoilla paikalla tehdyissä tarkastuksissa.

KOMISSION VASTAUKSET

3.28

III Komissio muistuttaa, että tukikelpoisuuden arvioinnin perusteena ei ole se, noudattaako viljelijä täydentäviä ehtoja, eli kyseisten ehtojen valvonta ei liity mitenkään tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen. Viljelijöillä, jotka eivät noudata näitä ehtoja, on oikeus tukiin, mutta tuen määrää vähennetään todetun noudattamatta jättämisen vakavuuden, laajuuden, keston ja toistuvuuden mukaan sekä sen perusteella, onko kyseessä tuensaajan laiminlyönti tai tarkoituksellinen noudattamatta jättäminen.

3.29 Komission mielestä yhdennetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä pystytään yleensä rajoittamaan tehokkaasti virheiden ja sääntöjenvastaisten menojen riskiä.

Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä toimii yleisesti tehokkaasti ja paranee jatkuvasti, minkä vahvistavat komission viime vuosina kaikissa jäsenvaltioissa toimittamien sääntöjenmukaisuuden tarkastusten tulokset, jäsenvaltioilta saatujen todentamisviranomaisien tarkastamien ja validoimien valvontatilastojen alhainen virhetaso sekä vuonna 2010 koskevan, tilintarkastustuomioistuimen oman tarkastuslausuman toteamukset, joiden mukaan suorien tukien virhetaso jäi 1 prosenttiin.

Jäljellä olevat puutteet ovat yleensä vähäisiä eivätkä tee yhdennetyistä hallinto- ja valvontajärjestelmistä tehottomia vaan pikemminkin kehityskelpoisia. Kaikkia näitä puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevissa menettelyissä, joilla varmistetaan, että EU:n talousarvion kohdistuva riski on katettu asianmukaisesti.

Ks. myös 3.24 kohtaan annettu komission vastaus.

⁽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

KOMISSION VASTAUKSET

I Maksujen oikeellisuuden ja tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset

3.30 Maksajavirastojen on toimitettava hallinnollisia tarkastuksia saadakseen selville, täyttävätkö hakemukset järjestelmän vaatimukset ⁽²⁷⁾. Hallinnollisten tarkastusten yhteydessä on suoritettava ristiintarkastuksia, mikäli se on mahdollista ja asianmukaista, mm. vertaamalla tietoja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoista peräisin oleviin tietoihin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, olivatko tietokannat kattavia ja luotettavia, yksilöitiinkö tarkastuksissa poikkeamia ja korjattiinko virheet. Keskeisiä järjestelmässä havaittuja puutteita käsitellään jäljempänä.

Maataloustukirahasto

3.31 *Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä (LPIS)* on tietokanta, johon rekisteröidään kaikki jäsenvaltion viljelyalat (viitelohkot). Ortokuvien ⁽²⁸⁾ käyttö on vapaaehtoista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolmessa jäsenvaltiossa (Kreikka, Romania ja Espanja) tapauksia, joissa ”pysyvän laitumen” ⁽²⁹⁾ viitelohkot oli rekisteröity LPIS-järjestelmään kokonaisuudessaan tukikelpoisiksi, vaikka ne olivat osittain tiheen metsän tai muiden tukeen oikeuttamattomien tekijöiden peitossa ja täten ainoastaan osittain tukikelpoisia (ks. esimerkki 3.2).

Esimerkki 3.2

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Espanjassa (Kastilia-La Mancha ja Extremadura) tapauksia, joissa pysyvän laitumen viitelohkot oli rekisteröity LPIS-järjestelmään kokonaisuudessaan tukikelpoisiksi, vaikka ne olivat osittain tihein heinäkasvien peitossa ja muutoin tukeen oikeuttamattomien tekijöiden, kuten kallioiden, pensaiden tai tiheen metsän peitossa. Kreikassa esiintyi tapauksia, joissa kokonaiset metsät oli katsottu pysyviksi laitumiksi ja joiden näin ollen katsottiin oikeuttavan tilatukeen. Tämän seurauksena LPIS-järjestelmään rekisteröity ja ristiintarkastettu tukikelpoinen ala ilmoitettiin usein liian suurena. Tämä heikensi kyseisten ristiintarkastusten laatua.

3.31 Sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevat menettelyt on aloitettu, jos tarkastuksissa on ilmennyt, että maa on saanut suoraa tukea vastoin lainsäädännön säännöksiä.

Esimerkki 3.2

Komissio on tietoinen Kreikan tilanteesta, ja se on pyytänyt Kreikan viranomaisia korjaamaan ongelmat. Espanjan tilanteen osalta komissio on todennut muilla itsehallintoalueilla vastaavia ongelmia kuin ne, mitä tilintarkastustuomioistuin mainitsi.

Molemmissa jäsenvaltioissa havaitut ongelmat eivät kuitenkaan johda aina järjestelmällisesti sääntöjenvastaisiin maksuihin, mutta jos näin on käynyt, komissio selvittää asiaa sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevilla menettelyillä.

⁽²⁷⁾ Asetus (EY) N:o 1975/2006, 11 artikla, ja asetus (EY) N:o 796/2004, 24 artikla.

⁽²⁸⁾ Asetuksen (EY) N:o 73/2009 17 artiklassa säädetään, että viljelylohkojen tunnistusjärjestelmä perustuu karttoihin tai maarekisteriasiakirjoihin tai muuhun kartta-aineistoon. Siinä on käytettävä hyväksi sähköistä paikkatietojärjestelmätekniikkaa (GIS), johon on suotavaa sisällyttää ilmaortokuvaus tai satelliittortokuvaus ja joka noudattaa yhtenäistä standardia. Kyseinen standardi takaa vähintään mittakaavaltaan 1:10 000 olevia karttoja vastaavan tarkkuuden.

⁽²⁹⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 1120/2009 (EUVL L 316, 2.12.2009, s. 1) 2 artiklassa säädetään, että pysyvällä laitumella tarkoitetaan maata, jota käytetään heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen joko luonnollisesti tai viljelemällä. Tämä tarkoittaa, että alat, jotka eivät ole heinäkasvien / muiden nurmirehukasvien peitossa, kuten metsät, kalliot, lammet ja polut, eivät ole osa pysyvän laitumen alaa, ja niin ollen ne olisi poistettava asetuksen (EY) N:o 73/2009 34 artiklan 2 kohdan ja 2 artiklan h alakohdan mukaisesti määritellystä tukikelpoisesta alasta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.32 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että LPIS-järjestelmän tietojen ajan tasalla pitämisessä esiintyi puutteita viidessä jäsenvaltiossa (Bulgaria, Alankomaat ⁽³⁰⁾, Kreikka, Romania ja Espanja).

3.33 Sokerialan rakenneuudistusta koskevaan toimenpiteeseen sovelletaan Ranskassa yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sijaan valvontajärjestelmää, joka tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan on ainoastaan osittain vaikuttava (ks. esimerkki 3.3).

Esimerkki 3.3

EU:n rakenneuudistussuunnitelman mukaan kiintiöistään kokonaan tai osittain luopuvat sokerintuottajat saavat vuosina 2008 ja 2009 jokaisesta luopumastaan kiintiösokeritonniesta tukea, jonka määrä vaihtelee 218,75 eurosta (pelkkä luopuminen) 625 euroon (tuotantolaitoksen toiminnan lakkauttaminen). Tuottajan on annettava kiintiöt, joista se luopuu, toimintalaitoksille niiden enimmäistuotantokapasiteetin mukaan. Kymmenen prosenttia tuesta on maksettava viljelijöille, jotka luopumisen seurauksena menettävät oikeudet toimittaa sokerijuurikkaita sokerintuottajille.

Ranskassa sokerintuottajalle myönnettiin tuotantolaitoksen toiminnan lakkauttamisesta tukea, jonka määrä vastasi 93 500 tonnin kiintiötä, josta oli luovuttu. Edunsaaja oli kuitenkin heti kyseistä tukea haettuaan hakenut toista tukea lisätäkseen laitoksensa tuotantokapasiteettia 72 000 tonnista 93 500 tonniin ja hänen hakemuksensa oli hyväksytty. Laitoksen tosiasiallinen tuotanto ei kuitenkaan ollut koskaan ylittänyt 60 000 tonnia. Kapasiteettia lisättiin keinotekoisesti, jotta tukea saataisiin enemmän eli 625 euroa/tonni vähintään 21 500 tonnilta. Lisäksi 10 prosenttia tuesta maksettiin viljelijöille, jotka eivät olleet koskaan toimittaneet sokerijuurikkaita toimintansa lakkauttaneelle tuotantolaitokselle.

Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto)

3.34 Hallinnolliset tarkastukset koskevat hakijoiden tekemien ilmoitusten oikeellisuutta ja tuen myöntämiseen ja maksamiseen liittyvien tukikelpoisuusvaatimusten täyttymistä ⁽³¹⁾. Kyseiset tarkastukset käsittävät myös tietojen ristiintarkastuksia: tietoja verrataan tietoihin, jotka hallinnolla on jo saatavilla esimerkiksi yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoissa.

KOMISSION VASTAUKSET

3.32 Alankomaiden osalta viitataan komission vastaukseen, joka on annettu 3.21 kohtaan (Esimerkki maataloustukirahastoon liittyvästä oikeellisuusvirheestä). Kreikan osalta uusi päivitetty LPIS-järjestelmä saatiin valmiiksi vuoden 2008 loppuun mennessä. Romanian osalta korjaavia toimia koskeva suunnitelma hyväksyttiin vuonna 2009 ja se saatiin toteutettua vuoden 2011 alussa. Bulgarian osalta korjaavia toimia koskeva suunnitelma hyväksyttiin vuonna 2009 ja se saadaan toteutettua vuoden 2011 loppuun mennessä. Espanjalla on päivityssuunnitelma, mutta sitä on pyydetty lisäämään toimiaan tältä osin vuoden 2011 aikana.

Esimerkki 3.3

EU:n sääntöjen mukaan jäsenvaltion toimivaltainen viranomaisen päättää jokaisen rakenneuudistustukihakemuksen tukikelpoisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien tuottajien rakenneuudistussuunnitelman yhteydessä sovittiin, että tietyistä sokerintuotantomäärästä luovuttaisiin ja että tämä hoidettaisiin lakkauttamalla yksi tuotantolaitos kokonaan ja pienentämällä kolmen muun tuotantolaitoksen kiintiötä.

EU:n sääntöjen mukaan hakijoiden rakenneuudistussuunnitelmissa on ilmoitettava jokaisen asianomaisen tehtaan osalta luovutettava kiintiömäärä, "jonka on oltava alhaisempi tai yhtä suuri kuin kokonaan tai osittain purettava tuotantokapasiteetti". Säännöissä ei täsmennetä, miten tuotantokapasiteetti on määritettävä, joten jäsenvaltiot voivat periaatteessa päättää sopivimmasta menetelmästä vapaasti. Ranskan viranomaiset ovat vahvistaneet käyttäneensä menetelmänä tehtaan tuotantokapasiteetin määrittämistä, ei tehtaan tosiasiallista tuotantoa tietynä ajankohtana. Komissio kuitenkin tutkii asiaa meneillään olevassa sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevassa menettelyssä selvittääkseen, onko EU:n sääntöjä noudatettu täysin.

⁽³⁰⁾ Näillä puutteilla oli vain vähäinen vaikutus Alankomaissa ja Alankomaiden viranomaiset olivat toteuttaneet asianmukaisia korjaavia toimia maksatusvuoden 2010 osalta.

⁽³¹⁾ Hallinnollisia tarkastuksia koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset on ohjelmakaudella 2007–2013 toteutettavien maaseudun kehittämistä koskevien toimenpiteiden osalta esitetty asetuksessa (EY) N:o 1975/2006.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.35 Yhden keskeisen hallinnollisen tarkastuksen tarkoituksena on arvioida ilmoitettujen menojen kohtuullisuutta. Tarkastus koskee maatalousalan kilpailukyvyyn parantamistoimenpiteitä⁽³²⁾, kuten tilojen uudenaikaistamista ja maaseudun infrastruktuurin parantamista ja kehittämistä. Jäsenvaltioiden edellytetään panevan täytäntöön edunsaajien ilmoittamien määrien arviointiin sopivia järjestelmiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tätä näkökohtaa tarkastaessaan, että neljä seitsemästä kansallisesta viranomaisesta ei ollut pannut vaikuttavalla tavalla täytäntöön kyseistä lakisäätöistä vaatimusta.

3.36 Joidenkin maaseuturahaston hankkeiden kohdalla hallinnollisten tarkastusten yhteydessä tarkastetaan, noudattaako toiminta asianomaisia kansallisia ja EU:n sääntöjä esimerkiksi julkishankintojen osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Portugalissa padon rakennuskustannukset oli jaettu useaan eri sopimukseen, jotka täten voitiin tehdä suoraan kilpailuttamatta tarjouksia. Tätä ei ollut havaittu hallinnollisissa tarkastuksissa.

II Paikalla tehtäviin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät

3.37 Suurimmassa osassa tukijärjestelmistä jäsenvaltioiden on tarkastettava vuosittain paikalla vähintään 5 prosenttia kaikista edunsaajista⁽³³⁾. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tarkastettavien edunsaajien valinnassa sovellettavien riskianalyysimenettelyjen asianmukaisuuden, tarkastusten laadun ja oikaisujen asianmukaisuuden.

3.38 Tilintarkastustuomioistuin toimitti maksajavirastojen paikalla tekemiä tarkastuksia uudelleen ja havaitsi usein, että maksajavirastot eivät olleet toimittaneet tarkastuksiaan kunnolla (ks. esimerkki 3.4).

Esimerkki 3.4

Tilintarkastustuomioistuin toimitti uudelleen kansallisten tarkastajien tekemiä lohkommittauksia Bulgariassa, Kreikassa, Romaniassa, Tšekissä ja Alankomaissa. Tarkastuksessa kävi ilmi, että kansalliset tarkastajat eivät olleet raportoineet asianmukaisesti tukikelpoista alaa 13:ssa 43 lohkoista Bulgariassa, kuudessa 32 lohkoista Kreikassa, 12:ssa 29 lohkoista Romaniassa, 35:ssä 67 lohkoista Tšekissä ja 16:ssa 174 lohkoista Alankomaissa. Tarkastettujen tapausten taloudelliset vaikutukset olivat kuitenkin vähäisiä.

3.39 Maaseuturahaston osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita paikalla tehtävien tarkastusten suunnittelussa ja niiden tulosten analysoinnissa. Esimerkiksi Portugalissa melkein kaikki tarkastuksista (97,5 prosenttia) oli toimitettu huomattavalla viipeellä: maksupyynnön kohteena olevasta vuodesta oli esimerkiksi kulunut vuosi tai jopa kaksi vuotta. Tämän vuoksi sääntöjen noudattamatta jättämisestä on vaikeampaa havaita.

KOMISSION VASTAUKSET

3.35 Komissio on samaa mieltä siitä, että menojen kohtuullisuuden hallinnolliset tarkastukset ovat oleellisia koko tarkastusjärjestelmän tehokkuuden varmistamisen kannalta. Komissio tutkii nämä olennaiset tarkastukset järjestelmällisesti tarkastuskäyntien aikana. Yleisarvio kahta poikkeusta lukuun ottamatta on se, että komission tarkastamissa jäsenvaltioissa käytössä olevat järjestelmät ovat vaikuttavia tai osittain vaikuttavia.

3.36 Komissio selvittää tätä asiaa sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevalla menettelyllä.

Esimerkki 3.4

Kreikan osalta ongelma rajoittuu kysymykseen laidunaloista, ja tätä seikkaa seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevassa menettelyssä.

3.39 Komissio havaitsi samoja puutteita Portugalissa suorittamissaan tarkastuksissa. Portugalin viranomaiset toimittivat komissiolle kuitenkin tietoja, joiden mukaan tukivuoden 2010 tilanne oli parantunut huomattavasti ja valtaosa tarkastuksista oli saatu päätökseen joulukuuhun 2010 mennessä.

⁽³²⁾ Tähän viitataan asetuksen (EY) N:o 1975/2006 II osastossa.

⁽³³⁾ Asetuksen (EY) N:o 1975/2006 12 artikla ja asetuksen (EY) N:o 1122/2009 30 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

III Täydentävien ehtojen täytäntöönpanon ja valvonnan varmistavat järjestelmät

3.40 Täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset käsittävät lakisääteiset hoitovaatimukset ja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta koskevat standardit (ks. kohta 3.6). Lakisääteiset hoitovaatimukset eritellään useissa EU-direktiiveissä ja -asetuksissa, kun taas hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusta koskevat standardit on määriteltävä kansallisella tasolla. Täydentävien ehtojen osalta maksajavirastojen on tarkastettava ainakin yksi prosentti suoran tuen hakemuksista.

3.41 Paikalla tehtävien tarkastusten aikana tilintarkastustuomioistuin havaitsi rajoitetun tarkastuksensa perusteella (ks. kohta 3.16, viides luettelukohta) täydentäviä ehtoja koskevia rikkomisia noin 12 prosentissa maksuista, jotka olivat täydentäviä ehtoja koskevien velvoitteiden alaisia. Havaitut tapaukset, joissa oli jätetty noudattamatta vaatimuksia, koskivat sekä lakisääteisiä hoitovaatimuksia (eläinten tunnistus ja rekisteröinti) että hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia (haitallisen kasvillisuuden leviäminen).

*Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät***Perintätapaukset**

3.42 Yhteisen maatalouspolitiikan alaan liittyvien takaisinperintätoimien tarkastuksesta julkaistussa tilintarkastustuomioistuin erityiskertomuksessa ⁽³⁴⁾ todettiin, että järjestelmillä suojataan nykyään aiempaa vaikuttavammalla tavalla EU:n taloudellisia etuja ja että perintäaste on vuoden 2006 tapauksista alkaen parantunut. Järjestelmiä on kuitenkin tarpeen kehittää edelleen selkeyttämällä sääntöjä, jotta tulokinnanvaraa jäisi vähemmän ja jäsenvaltioiden käytännöt eivät poikkeaisi niin paljon toisistaan.

Komission soveltamat tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyt

3.43 Maatalousmenojen hallinnointi on useimmiten jaettu jäsenvaltioiden ja komission kesken. Jäsenvaltiot maksavat tuet, jotka komissio tämän jälkeen korvaa. Menot hyväksytään lopullisesti kaksivaiheisessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä ⁽³⁵⁾. Menettely käsittää vuotuisen tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ja monivuotiset sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset. Kyseiset päätökset tekee komissio.

3.44 Edellisissä vuosikertomuksissa ja tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskevasta tarkastuksesta antamassaan erityiskertomuksessa ⁽³⁶⁾ tilintarkastustuomioistuin arvosteli sitä, että lopullisten edunsaajien sijaan jäsenvaltiot maksavat rahoitusoikaisut ja että sääntöjenmukaisuuteen liittyvien mukautusten yhteydessä sovelletaan suurelta osin kiinteämääräisiä oikaisuja, jotka eivät suoranaisesti liity sääntöjenvastaisten maksujen todelliseen määrään. Sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen järjestelmää ei vuonna 2010 muutettu.

KOMISSION VASTAUKSET

3.41 Komission jäsenvaltioilta saamat valvontatilastot vahvistavat tilintarkastustuomioistuin havainnot. Tilastojen perusteella sanktiot ovat käytössä.

3.42 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuin arvioon, jonka mukaan yhteisen maatalouspolitiikan alaan liittyvien takaisinperintätoimien hallinnointi ja tarkastus ovat parantuneet viime vuosina. Erityiskertomuksessa esitettyjen järjestelmän parantamista koskevien suositusten osalta komissio pohtii mahdollisia muutoksia, joilla asiaankuuluvia sääntöjä voidaan vahvistaa, yhdenmukaistaa tai selkeyttää tarpeen mukaan yhteistä maatalouspolitiikkaa vuoteen 2020 koskevien lainsäädäntöehdotusten yhteydessä.

3.44 Tilintarkastustuomioistuin arvostee sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskevassa menettelyssä seikkaa, joka kuuluu olennaisesti kyseiseen järjestelmään. Sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen tarkoituksena on, että sellaiset menot, joita ei ole toteutettu EU:n sääntöjen mukaisesti, jätetään ilman EU:n rahoitusta. Se ei sitä vastoin ole keino sääntöjenvastaisten maksujen takaisin perimiseksi edunsaajilta, sillä takaisinperintä on yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulla.

⁽³⁴⁾ Erityiskertomus nro 8/2011.

⁽³⁵⁾ Kuukausittain maataloustukirahaston kohdalla ja neljännesvuositain maaseuturahaston kohdalla.

⁽³⁶⁾ Erityiskertomus nro 7/2010.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Jos sääntöjenmukaisuuden tarkastuksissa havaitaan, että edunsaajille on suoritettu maksuja aiheettomasti, jäsenvaltioiden on aloitettava kyseisiin edunsaajiin kohdistuvat perintätoimet. Vaikka varoja ei olisi tarpeen periä takaisin edunsaajalta, koska rahoitusoikaisu ei koske aiheettomia maksuja vaan ainoastaan jäsenvaltion hallinnointi- ja valvontajärjestelmän puutteita, oikaisu on tärkeä keino, jonka avulla voidaan parantaa jäsenvaltioiden järjestelmiä ja estää aiheettomat maksut edunsaajille tai havaita tällaiset maksut ja periä ne takaisin.

Unionin tuomioistuimen mukaan kiinteiden määrien käyttö on sääntöjenmukaisuutta koskevien oikeussääntöjen mukaista, ja myös Euroopan parlamentti hyväksyi kiinteät määrät tietyin edellytyksin vuodelta 2007 annettua vastuuvapautta koskevassa päätöslauselmassaan (83 kohta).

Jos jäsenvaltioiden todentamisvirastot toimittavat täysin uudelleen edustavan otoksen toimista, jotka maksajavirasto on tarkastanut paikan päällä ja jotka tämän perusteella vahvistavat jäsenvaltioiden valvontatilastojen olevan oikeellisia, komissio on ilmoittanut jäsenvaltioille hyväksyvänsä sen, että tuloksena oleva saatu virhetaso vastaa suurinta mahdollista riskiä ja että kyseistä vuotta koskevat mahdolliset rahoitusoikaisu ei voi ylittää kyseistä tasoa.

Maksajavirastojen suorittamien tarkastusten tulosten validointi

3.45 Todentamisviranomaisia pyydetään antamaan lausunto maksajavirastojen paikalla tekemien tarkastusten laadusta ja validoimaan kootut tarkastustulokset. Komissio hyödyntää tarkastustuloksia vuotuisessa toimintakertomuksessaan arvioidakseen maatalousmenojen jäännösvirhetason.

3.46 Komission antamien suuntaviivojen mukaan todentamisviranomaiset voivat valintansa mukaan joko osallistua paikalla tehtävään tarkastukseen tai toimittaa kyseiset paikalla tehdyt tarkastukset uudelleen. Enemmistö todentamisviranomaisia validoi tarkastusten laadun osallistumalla kansallisten tarkastajien toimittamiin tarkastuksiin eikä toimita tarkastuksia uudelleen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kokemuksensa perusteella, että tarkastusten laatu paranisi, jos todentamisviranomaisilta vaadittaisiin, että tarkastukset on toimitettava järjestelmällisesti uudelleen.

3.46 Vaikka komissio myöntää, että 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 ole edes mahdollista suorittaa uudelleen ajoissa. Nämä rajoitukset ovat yleisiä ulkoisten tarkastajien toimittamissa jälkitarkastuksissa. Tällaisissa tilanteissa tarkastusten seuraaminen paikan päällä on hyvä vaihtoehto. Siten vähennetään myös viljelijöihin kohdistuvaa hallinnollista raskautta, kun ei toimiteta kovin montaa tarkastusta.

Todentamisviranomaisten varainhoitovuodelta 2010 laatimien kertomusten tarkastelu osoittaa, että todentamisviranomaiset arvioivat yhteensä noin 3 000 tarkastusta. Todentamisviranomaisten toteuttamissa arvioinneissa noin 24 prosentissa tapauksista vaadittavat tarkastukset toimitettiin uudelleen, 45 prosentissa tarkastusta seurattiin paikan päällä ja 12 prosentissa käytettiin molempia lähestymistapoja. Lisäksi 19 prosentissa tapauksista todentamisviranomaiset eivät tehneet selkeää eroa näiden kahden menetelmän välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.47 Tilintarkastustuomioistuimen Bulgariassa, Romaniassa, Kreikassa ja Alankomaissa ⁽³⁷⁾ uudelleen toimittamisessa, maataloustukirahaston kattamilla aloilla toimitetuissa tarkastuksissa ilmeni puutteita kansallisten tarkastusten laadussa; asianomaisten todentamisviranomaisten antamien selvitysten mukaan tarkastusten laatu oli hyvä ⁽³⁸⁾ tai ainakin riittävä ⁽³⁹⁾.

3.48 Lisäksi EU-lainsäädännössä vaaditaan, että todentamisviranomaisten on oltava toiminnallisesti riippumattomia maksajavirastoista, jotta vältytään mahdollisilta eturistiriidoilta. Suurimmassa osassa jäsenvaltioita todentamisviranomaisen tehtävät on annettu joko kansallisen tarkastusviraston, yksityisen tarkastusyrityksen tai valtiovarainministeriössä sisäisestä tarkastuksesta vastaavan osaston vastuulle. Alankomaissa näistä tehtävistä vastaa maatalousministeriön alainen sisäisen tarkastuksen osasto, joka tilintarkastustuomioistuimen mukaan ei ole riippumaton yhteistä maatalouspolitiikkaa täytäntöönpanevista viranomaisista.

Ympäristöasioiden, meriasioiden ja kalastuksen sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintalohtot

3.49 Ympäristöasioita, meriasioita ja kalastusta sekä terveys- ja kuluttaja-asioita hallinnoidaan komissiossa erityisten valvontajärjestelmien avulla. Tarkastettavana oli ympäristöasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmä.

Ympäristöasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmä

3.50 Tarkastuksen yhteydessä testattiin 30 satunnaisotannalla poimittua LIFE+-ohjelmasta rahoitettua maksua. Tarkastuksessa kävi ilmi, että keskeisiä valvontamenettelyjä ei ollut dokumentoitu asianmukaisesti; riskinä oli, että kyseiset valvontamenettelyt jäivät suorittamatta. Ilmoitettujen menojen tarkastamista ei myöskään ollut tietyissä tapauksissa dokumentoitu asianmukaisesti.

3.51 Kolme 30 testatusta maksusta liittyi taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestölle (OECD) myönnettyihin avustuksiin. Ympäristöasioiden pääosasto ei tarkistanut aiheutuneita menoja koskevia tositteita ja piti kyseisiä menoja tukikelpoisina pelkästään lopullisessa kertomuksessa esitettyjen kuvausten perusteella. Lopullisessa kertomuksessa ei kuitenkaan annettu siinä määrin tietoa, että sen perusteella olisi voinut määrittää, olivatko menot todella aiheutuneet ja olivatko ne tukikelpoisia.

KOMISSION VASTAUKSET

3.47 Bulgarian, Romanian ja Alankomaiden tapauksissa maksajavirastojen toimittamisessa tarkastuksissa mahdollisesti olleiden puutteiden taloudellinen vaikutus ei ollut olennainen, ja näin ollen todentamisviranomaiset arvioivat niiden laadun aiheellisesti hyväksi tai riittäväksi komission suuntaviivojen mukaisesti.

Kreikan osalta todentamisviranomaisen arvioi varainhoitovuodelta 2010 antamassaan kertomuksessa, että jotkin osatekijät paikalla toimitetuista tarkastuksista olivat laadultaan heikkoja ja jotkin osat riittäviä.

3.48 Komissio käsittelee asiaa Alankomaiden viranomaisten kanssa, jotta todentamisviranomaisen toiminnallista riippumattomuutta saataisiin lisättyä. Komissio huomauttaa, ettei tilintarkastustuomioistuin havainnut mitään, mikä viittaisi siihen, että riippumattomuutta koskeva riski olisi toteutunut.

3.50 Jokainen rahoituksesta vastaava tai tekninen toimihenkilö vahvistaa allekirjoituksellaan tehneensä vastuullaan olevat tarvittavat tarkastukset. Tiedostoja koskevat huomautukset, vaihdetut sähköpostiviestit ja käsin tehdyt muistiinpanot osoittavat, että tiedostot on tarkastettu. Komission mielestä sen sisäisen tarkastuksen järjestelmä on luotettava. Se jatkaa kuitenkin muutamien keskeisten tarkastusten dokumentoinnin parantamista.

3.51 Komissio on tarkastanut OECD:n kirjanpitoimenettelyn, sisäisen tarkastuksen menettelyn, tilintarkastusmenettelyn ja hankintamenettelyn varainhoitoasetuksen 53 d artiklan mukaisesti, ja järjestö tarjoaa kansainvälisesti hyväksyttyjä standardeja vastaavat takeet. Lopullista kertomusta pidettiin hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon komission ja OECD:n välillä vuonna 2006 tehdyssä puitesopimuksessa määritetyt erityiset valvontajärjestelyt.

⁽³⁷⁾ Ks. esimerkki 3.4.

⁽³⁸⁾ Kreikka ja Alankomaat.

⁽³⁹⁾ Bulgaria ja Romania.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

3.52 Komission johdon antamia tietoja koskeva arviointi kattoi erityisesti pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat seuraavien komission pääosastojen osalta: maatalous ja maatalouden kehittäminen, ilmastotoimet, ympäristöasiat, meriasiat ja kalastus sekä terveys- ja kuluttaja-asiat. **Liitteessä 3.3** on esitetty yhteenveto johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista.

3.53 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessa esitettiin varauksia menoista, jotka liittyivät toimintalinjan 2 (ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen) alaisiin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin. Pääjohtaja ei pitänyt tarpeellisenä siirtää varauksia vuotta 2010 koskevaan toimintakertomukseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että varauksen poistaminen ei ollut perusteltua (ks. **liite 3.3**).

3.52 Tilintarkastustuomioistuin toteaa kyseisessä liitteessä ympäristöasioiden pääosaston poistaneen varauksen sellaisen oletuksen perusteella, jota ei ole näytetty toteen. Ympäristöasioiden pääosaston mielestä sen arviointi perustuu neljän vuoden aikana toteutettujen riskilähtöisten tarkastusten analysointiin, ja se on vakuuttunut siitä, että tämä on vakaa perusta virhetason laskemiselle ja varauksen poistamiselle. Vastaavasti komissio ei pitänyt tarpeellisenä tehdä terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosastoa koskevaa varauksia, sillä oikaisujen jälkeen jäännösvirhetason havaittiin olevan alle 2 prosenttia.

Meri- ja kalastusasioiden pääosasto luopui varauksesta, vaikka jäsenvaltio ei hyväksynyt oikaisua täysin, koska asianomaisen ohjelman päättäminen on meneillään ja komissio tekee tarvittavat (tädet) rahoitusoikaisut ohjelman päättämisen yhteydessä. Meri- ja kalastusasioiden pääosasto katsoi, että varauksen poistaminen oli näissä olosuhteissa asianmukaista.

Nämä hallinnolliset päätökset tehdään olosuhteiden huolellisen arvioinnin ja riskienarvioinnin perusteella, mikä on kaikkein luotettavin perusta vahvistuslausuman antamiselle.

3.53 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuosia 2008 ja 2009 koskevissa toimintakertomuksissa esitetty varauksia menoista, jotka liittyivät toimintalinjan 2 alaisiin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin, oli perusteltu, sillä jäsenvaltioiden valvontatilastojen mukaan näissä toimenpiteissä virhetaso ylitti selvästi tilintarkastustuomioistueimen tällä hetkellä soveltaman 2 prosentin olennaisuusrajan. Samasta syystä maaseudun kehittämistoimenpiteisiin liittyvien menojen virhetaso oli myös kokonaisuutena yli 2 prosenttia. Varaumien tekemistä koskevien komission pysyvien ohjeiden mukaan virheiden olennaisuutta on arvioitava juuri tältä pohjalta.

Komission ja jäsenvaltioiden yhteisten toimien ansiosta valvontatilastojen laatu ja luotettavuus sekä havaittujen ja raportoitujen virheiden kvantitatiivinen määrittäminen paranivat huomattavasti vuonna 2010. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto pystyi näiden parannusten ansiosta laskemaan maaseudun kehittämisen jäännösvirhetason kokonaisuutena – tarkemmin kuin aiempina vuosina, jolloin se ei voinut olla riittävän varma siitä, että jäsenvaltiot olivat koonneet tilastonsa riittävän tarkasti – käyttämällä nyt samaa menetelmää kuin maataloustukirahaston menoissa. Tämän lähestymistavan perusteella maaseudun kehittämisen jäännösvirhetaso jäi kokonaisuutena alle 2 prosentin olennaisuusrajan ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Laskelma perustuu tietoihin, joita toimittivat kaikki jäsenvaltiot lukuun ottamatta Kyprosta ja Portugalia, jotka eivät pystyneet täyttämään taloudellisesti merkittäviin maatalouden ympäristötoimenpiteisiin liittyviä uusia raportointivaatimuksia. Vaikka näiden kahden jäsenvaltion virhetasot olivat ylittäneet keskiarvon, niiden vaikutus ei kuitenkaan todennäköisesti nostaisi maaseudun kehittämisen jäännösvirhetasoa kokonaisuutena yli 2 prosentin olennaisuusrajan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.54 Vuoden 2009 tapaan maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto katsoo edelleen, että poikkeamat, jotka kansalliset tarkastajat havaitsivat satunnaisesti valituissa paikalla tehdyissä tarkastuksissa, kuvastavat kyseisen tukijärjestelmän jäännösvirhetasoa. Tilintarkastustuomioistuin pitäytyy edelleen vuotta 2009 koskevassa vuosikertomuksessa esittämässään havainnossa ja katsoo, että se ei voi puoltaa kyseistä lähestymistapaa, johon liittyy seuraavia puutteita:

- sekä komission omissa että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on osoitettu, että se perustuu tarkastuksiin, joiden laatu ei useiden maksajavirastojen kohdalla riitä,
- komissio on jo tietoinen siitä, että se pohjautuu tilastotietoihin, joita ei ole koottu asianmukaisella tavalla,
- se ei ole kattava, koska siinä ei oteta huomioon jäännösvirheitä niiden hakemusten hallinnoinnissa, joiden puutteellisuudesta on näyttöä.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

3.55 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso oli olennainen maatalouden ja luonnonvarojen toimintaloikoryhman maksuissa 31. joulukuuta 2010 päätyneeltä varainhoitovuodelta. Virhetaso ei kuitenkaan ollut olennainen yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kattamissa suoran tuen maksuissa.

KOMISSIION VASTAUKSET

Lisäksi aiempien vuosien varaumassa esitetty toimintasuunnitelma oli toteutettu, ja ilmoitettuja virhetasoa pidettiin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta siedettävänä. Virheitä olisi pystytty vähentämään enemmän vain lisäämällä paikan päällä toimitettavien tarkastusten määrää, mikä ei olisi kustannustehokasta.

Bulgarian ja Romanian toimintalinjan 2 alaisten toimenpiteiden korkeista virhetasosta on todettava, että näiden jäsenvaltioiden kyseiset menot katettiin yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevalla varauksella. Myös Portugalia koskeva uusi varauma, joka johtuu pahoista puutteista yhdennetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä, kattaa toimintalinjan 2 alaiset menot.

3.54 Todentamisviranomaiset tarkistavat ja validoivat jäsenvaltioiden valvontatilastot laajalti, mitä tilintarkastustuomioistuin suosittaa yhtenä vaihtoehtona vuoden 2005 vuosikertomuksessaan. Tämän työn tulokset esitetään maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa.

Vähentääkseen riskiä siitä, että näistä valvontatilastoista johdetut riskitasot olisivat liian alhaisia tietokannassa olevien tietojen oikeellisuuden puutteen tai riittämättömän poikkeuksien seurannan vuoksi, mihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto lisäsi 25 prosentin turvamarginaalin, jota se piti riittävän suurena tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien riskien kattamiseen. Myös tällöin suoriin tukiin, markkinainterventioihin ja maaseudun kehittämistoimenpiteisiin liittyvien menojen jäännösvirhetaso olisi selvästi alle 2 prosenttia.

Lisäksi ensimmäisen pilarin ja erityisesti yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kattamien suorien maksujen osalta tilintarkastustuomioistuin omien tarkastusten tulokset vahvistavat virhetason jäävän selvästi alle 2 prosentin olennaisuusrajan, mikä vahvistaa valvontatilastojen tulokset ja osoittaa, että valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti.

3.55 Maatalouden ja luonnonvarojen toimintaloikoryhmää koskeva tilintarkastustuomioistuimen päätelmä vahvistaa viime vuosien myönteisen kehityssuunnan, jossa todennäköisin virhetaso on ollut lähellä 2 prosentin olennaisuusrajaa. Komissio huomauttaa lisäksi, että maataloustukirahaston menoissa, joiden osuus tähän lukuun sisältyvistä kokonaismenoista oli 77 prosenttia vuonna 2010, todennäköisin virhetaso jää selvästi alle olennaisuusrajan ja että yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän suorissa maksuissa virhetaso on vielä alhaisempi.

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

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.56 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohkor ryhmän osalta tarkastetuilla valvontajärjestelmillä kyettiin varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuus osittain vaikuttavasti.

Suositukset

3.57 **Liitteessä 3.4** on esitetty edistymistä koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset; siinä käsitellään aiemmissa vuosikertomuksissa (2008–2009) esitettyjä suosituksia. Seuraavat näkökohdat olisi aiheellista ottaa huomioon:

— Komissio on toteuttanut merkittäviä korjaavia toimia, joiden tarkoituksena on ollut yksinkertaistaa maaseudun kehittämistoimenpiteitä ja edistää LPIS-järjestelmään rekisteröityjen tietojen luotettavuutta ja kattavuutta.

— On suositeltu, että nurmilaitumille olisi asetettava EU:ssa vuotuiset ylläpitoa koskevat vähimmäisvaatimukset ja EULainsäädännöllä olisi estettävä se, että suoraa tukea maksetaan hakijoille, jotka eivät ole käyttäneet maata viljelyyn eivätkä säilyttäneet maata maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa. Uudessa neuvoston asetuksessa nämä kysymykset jätetään jäsenvaltioiden harkintavaltaan.

KOMISSION VASTAUKSET

3.56 Komission mielestä yhdenmetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä pystytään yleensä rajoittamaan tehokkaasti virheiden ja sääntöjenvastaisten menojen riskiä.

Maaseudun kehittämisen osalta komissio katsoo, että valvontajärjestelmät paranevat koko ajan, minkä ansiosta virhetaso tällä alalla alenee.

3.57

— Edellisten neljän vuoden aikana komissio ja jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimintasuunnitelman, jolla on pyritty varmistamaan maatalouden ympäristötoimenpiteiden parempi valvottavuus ja jonka tuloksena virhetaso on alentunut. Nykyisellä ohjelmakaudella on toteutettu yksinkertaistamiseen tähtääviä aloitteita, joita tullaan jatkamaan myös vuoden 2013 jälkeisessä yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksessa. On kuitenkin selvää, että politiikan tavoitteiden, hallinnollisten kustannusten ja virheriskin välillä on löydettävä asianmukainen tasapaino.

Jäsenvaltioilla on maksatusvuodesta 2010 lähtien velvollisuus arvioida LPIS-järjestelmiensä laatua. Vaikka vuosi 2010 on ensimmäinen, tästä arvioinnista on jo ollut hyötyä jäsenvaltioille, sillä ne ovat pystyneet määrittämään näin huomiota edellyttävät alat.

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

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema viljelijän määritelmää koskeva ongelma on ratkaistu yhteisen maatalouspolitiikan kokonaisarvioinnin yhteydessä antamalla jäsenvaltioille mahdollisuus päättää, ettei suoria tukia 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).

Tuen kohdistamista aktiiviviljelijöille harkitaan vuoden 2013 jälkeisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä, kuten todetaan komission tiedonannossa ”Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020”. Kannattaa kuitenkin muistaa, että monimutkaisia sääntöjä on vältettävä, sillä niiden seurauksena valvontajärjestelmästä tulisi monimutkainen ja kallis toteuttaa, eikä se vastaisi komission yksinkertaistamispyrkimyksiä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.58 Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2010 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että komissio toteuttaa asianmukaiset toimet, joiden avulla varmistetaan, että

- a) ortokuvien käytöstä tulee pakollista ja että LPIS-järjestelmää päivitetään säännöllisesti uusien ortokuvien perusteella (ks. kohta 3.31);
- b) maksajavirastot korjaavat valvontajärjestelmissä ja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoissa havaitut puutteet (ks. kohdat 3.23–3.25);
- c) paikalla tehtävät tarkastukset ovat laadultaan riittävän hyviä, jotta niiden perusteella voidaan yksilöidä tukikelpoinen ala luotettavalla tavalla (ks. kohdat 3.38 ja 3.39);
- d) paikalla tehtävien tarkastusten laatu tarkastetaan asianmukaisesti ja siitä raportoidaan todentamisviranomaisille (ks. kohdat 3.46 ja 3.47).

3.59 Maaseudun kehittämisen osalta tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio ja jäsenvaltiot korjaavat havaitut puutteet, erityisesti tehostamalla muun kuin yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän alaisten toimenpiteiden tarkastuksia.

3.60 Lopuksi todetaan, että komission ja jäsenvaltioiden on ryhdyttävä vaikuttaviin toimenpiteisiin, jotta ympäristöasioiden, kalastuksen sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintaloikoilla havaitut ongelmat ratkaistaan.

KOMISSION VASTAUKSET

3.58

- a) LPIS-järjestelmän säännöllinen päivittäminen otetaan huomioon vasta käyttöön otetussa LPIS-järjestelmän pakollisessa laadunarvioinnissa. Ortokuvien käytön tekemistä pakolliseksi harkitaan vuoden 2013 jälkeisen yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen yhteydessä.

- b) Komissio toimii yhdessä jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen valvontajärjestelmien jatkuvan parantumisen. Suosituksia annetaan tältä osin tavanomaisten tarkastusten yhteydessä. Lisäksi ne jäsenvaltiot, joilla on pahoja ongelmia, laativat ja toteuttavat toimintasuunnitelmia. Komission mielestä nämä suunnitelmat ovat olleet onnistuneita.

Lisäksi jäsenvaltioilla on maksatusvuodesta 2010 lähtien velvollisuus arvioida LPIS-järjestelmänsä laatua. Vaikka vuosi 2010 on ensimmäinen, tästä arvioinnista on jo ollut hyötyä jäsenvaltioille, sillä ne ovat pystyneet määrittämään näin huomiota edellyttävät alat.

Jäljellä olevia puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskeissa menettelyissä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi.

- c) Jos komissio havaitsee puutteita, jäsenvaltioille annetaan korjauksia koskevia suosituksia, ja rahoitusoikeuksista määrätään sääntöjenmukaisuuden tarkastamista koskeissa menettelyissä EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi.
- d) Komission mielestä todentamisviranomaisien tekemien, paikan päällä toimitettujen tarkastuksia koskevien arvioiden kokonaisraakenne ja raportointivaatimukset ovat asianmukaiset (ks. myös 3.46 ja 3.47 kohtaan annetut vastaukset). Todentamisviranomaisille annettuihin komission suuntaviivoihin ei siis kaavailta muutoksia varainhoitovuodelle 2011. Komissio jatkaa kuitenkin todentamisviranomaisien työn laadun seuraamista.

3.59 Komission mielestä maaseudun kehittämisen hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat parantuneet huomattavasti, ja tätä näkemystä tukee myös virhetasojen jatkuva lasku etenkin muissa kuin yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyvissä toimenpiteissä, joissa vuoden 2010 virhetaso oli jäsenvaltioiden valvontatilastojen mukaan selvästi alle 2 prosentin olennaisuusrajan.

3.60 Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuinten erittelemät virheet selvittääkseen, johtuvatko ne järjestelmään liittyvistä puutteista ja miltä osin niihin pitäisi puuttua toimenpiteillä. Lisäksi komissio pyrkii uusia meno-ohjelmia ehdottaessaan yksinkertaistamaan sääntöjä sekä säilyttämään samalla asianmukaisen valvonnan tason. Tavoitteena on kannustaa mahdollisia edunsaajia hakemaan EU:n rahoitustukea sekä vähentää virheitä ja edunsaajille, komissiolle ja jäsenvaltioille aiheutuvaa hallinnollista rasitusta. Yhteisessä hallinnoinnissa jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset tukikelpoisuussäännöt ovat selkeitä ja yksinkertaisia ja että niiden noudattamista valvotaan tehokkaasti virhetason alentamiseksi.

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – MAATALOUS

	2010				2009	2008	2007
	Maataloustukirahasto	Maaseudun kehittäminen	Terveys- ja kuluttaja-asioiden, ympäristöasioiden sekä meriasioiden ja kalastuksen pääosastot	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE ⁽¹⁾							
Tapahtumien yhteismäärä (josta)	146	80	12	238	241	204	196
ennakkomaksuja	0	0	0	0	0	0	0
väli-/loppumaksuja	146	80	12	238	241	204	196
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾ ⁽³⁾							
Prosenttiosuus tapahtumista, joissa:							
ei ilmennyt virheitä	73 % (107)	50 % (40)	33 % (4)	63 % (151)	73 %	68 %	69 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	27 % (39)	50 % (40)	67 % (8)	37 % (87)	27 %	32 %	31 %
Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä							
Analyysi menotyypeittäin							
Ennakkomaksut	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 %	0 %	0 %
Väli-/loppumaksut	100 % (39)	100 % (40)	100 % (8)	100 % (87)	100 %	100 %	100 %
Analyysi virhetyypeittäin							
Virheet, jotka eivät ole kvantitatiivisesti ilmaistavissa:	26 % (10)	48 % (19)	50 % (4)	38 % (33)	36 %	32 %	36 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	74 % (29)	52 % (21)	50 % (4)	62 % (54)	64 %	68 %	64 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät	3 % (1)	48 % (10)	100 % (4)	28 % (15)	17 %	20 %	36 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 %	2 %	3 %
Oikeellisuuteen liittyvät	97 % (28)	52 % (11)	0 % (0)	72 % (39)	81 %	78 %	61 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS ⁽⁴⁾							
Todennäköisin virhetaso				2,3 %			
Alempi virheraja				0,8 %			
Ylempi virheraja				3,8 %			

⁽¹⁾ Nämä taulukon osiot liittyvät ainoastaan kohdan 3.1.6 ensimmäisessä luettelumakohdassa mainittuun otokseen eikä niissä oteta huomioon koordinoitujen tarkastusten yhteydessä tarkastettuja tapahtumia.

⁽²⁾ Otot on jaettu osioihin, jotta toimintalohtokoryhman eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin.

⁽³⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

⁽⁴⁾ Koordinoitujen tarkastusten yhteydessä tehtyjen tapahtumatarkastusten tulokset on otettu huomioon virhetasolaskelmassa.

LIITE 3.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – MAATALOUS JA LUONNONVARAT

3.2.1 Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio (yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä) – maataloustukirahasto

Jäsenvaltio (maksajavirasto)	Järjestelmä	Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyvät menot (= kansallinen enimmäismäärä, asetus (EY) N:o 73/2009, liite VIII) (1 000 euroa)	Maksujen oikeellisuuden sekä tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja valvontamenettelyt	Paikalla tehtävän tarkastuksen metodologia, valinta, tarkastuksen toimittaminen, laadunvalvonta ja yksittäisistä tuloksista raportointi	Hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten / täydentävien ehtojen täytönpäno ja valvonta	Yleisarvio
Saksa (Niedersachsen)	Tilatukijärjestelmä	5 770 254	Vaikuttava	Osittain vaikuttava C	Osittain vaikuttava b	Vaikuttava
Saksa (Sachsen)	Tilatukijärjestelmä	5 770 254	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava b	Vaikuttava
Espanja (Kastilia-La Mancha)	Tilatukijärjestelmä	4 858 043	Osittain vaikuttava 1, 2, 3, 4	Osittain vaikuttava A, B	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Espanja (Extremadura)	Tilatukijärjestelmä	4 858 043	Osittain vaikuttava 1, 4, 5, 6	Osittain vaikuttava C	Osittain vaikuttava a	Osittain vaikuttava
Yhdistynyt kuningaskunta (Wales)	Tilatukijärjestelmä	3 985 895	Vaikuttava	Osittain vaikuttava B, D	Osittain vaikuttava b	Vaikuttava
Alankomaat	Tilatukijärjestelmä	853 090	Vaikuttava	Osittain vaikuttava D	Osittain vaikuttava a	Vaikuttava

Huom. Yleisarvio ei voi olla hallinnollisia menettelyjä ja valvontamenettelyjä koskevaa arviota parempi.

1 Pysyvällä laiturilla sijaitsevia tiheän metsän peittämiä tukeen oikeuttamattomia alueita ei ole yksilöity luotettavalla tavalla.

2 Alan ilmoittamisesta liian suurena johtuvia seuraamuksia ei ole sovellettu asianmukaisesti.

3 Alan ilmoittamisesta liian pienenä johtuvia seuraamuksia ei ole sovellettu asianmukaisesti.

4 Hakemusmuutoksia ei ole käsitelty asianmukaisesti.

5 Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmää ei ole päivitetty paikalla tehtyjen tarkastusten jälkeen.

6 Ilmeisen virheen käsitettä ei ole sovellettu asianmukaisesti.

A Tarkastettu perusjoukko on merkitty tarkastustilastoihin joko riskiperusteisesti tai satunnaisen otannan mukaan jälkeensä.

B Pikaisia käyntejä paikan päällä käsitellään paikalla tehtyinä tarkastuksina.

C Viljelykasvir ryhmän tukikelpoista alaa ei ole määritetty asianmukaisesti.

D Paikalla tehtyjen tarkastusten laatu ei ole riittävä.

a Nurmilaidunta tai huonoa laidunmaata koskevat kansalliset hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset eivät olleet riittäviä.

b Maataloustuotannosta poistetun maan hoitovaatimukset eivät ole riittäviä.

3.2.2 Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio – Maaseudun kehittäminen

Jäsenvaltio (maksajavirasto)	Maksujen oikeellisuuden sekä tietokantojen laa- dun varmistavat hallin- nolliset menettelyt ja valvontamenettelyt	Paikalla tehdyn tarkas- tuksen metodologia, va- linta, tarkastuksen toi- mittaminen, laadunval- vonta ja yksittäisistä tu- loksista raportointi	Hyvän maatalouden ja ympäristön vaa- timusten / täydentä- vien ehtojen täytän- töönpano ja valvonta	Yleisarvio
Ranska	Ei vaikuttava 1, 2, 3	Osittain vaikuttava A, B, C	Osittain vaikuttava c	Ei vaikuttava
Saksa (Mecklenburg- Vorpommern)	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava b	Vaikuttava
Italia (Toscana)	Osittain vaikuttava 2, 3	Osittain vaikuttava A, B, C	Osittain vaikuttava a	Osittain vaikuttava
Latvia	Ei vaikuttava 2, 3, 4	Vaikuttava	Vaikuttava d	Ei vaikuttava
Puola	Osittain vaikuttava 2, 3, 4	Vaikuttava B	Osittain vaikuttava b	Osittain vaikuttava
Portugali	Osittain vaikuttava 3, 4	Osittain vaikuttava B, C, D	Osittain vaikuttava a	Osittain vaikuttava
Romania	Osittain vaikuttava 2, 3, 4	Osittain vaikuttava 3, C	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Yhdistynyt kuningas- kunta (Skotlanti)	Osittain vaikuttava 1	Osittain vaikuttava 1, C, D	Osittain vaikuttava 1, c, d	Osittain vaikuttava
Tšekki	Osittain vaikuttava 2, 3, 5	Osittain vaikuttava C, E, a	Osittain vaikuttava a, c, e, E	Osittain vaikuttava

- 1 Maksut on suoritettu ennen pakollisten valvontamenettelyjen loppuun saattamista.
- 2 Säännöt, laskelmat ja maksut eivät ole oikeellisia (ylimitoitettut maksut, poikkeamaa koskevat säännöt, tukeen oikeuttamattomat menot, vähennykset).
- 3 Tukikelpoisuusehtojen ja sitoumusten osalta puuttuu todentavaa aineistoa, esiintyy puutteita eivätkä tarkastukset ole vaikuttavia.
- 4 Ehdotettujen menojen kohtuullisuuden arviointiin ei ole sopivaa järjestelmää.
- 5 Kokonaan tai osittain peruutettuja tukihakemuksia koskevissa hallinnollisissa tarkastuksissa esiintyy puutteita.

- A Paikalla tehtyjen tarkastusten tuloksia ei arvioida eikä tarkistettavaan otokseen ole lisätty edunsaajia.
 B Valintamenetelmässä esiintyy puutteita eikä paikalla tehtyjen tarkastusten lakisääteistä vähimmäistasoa noudateta.
 C Paikalla tehdyissä tarkastuksissa ja jälkitarkastuksissa esiintyy laatuongelmia.
 D Komissiolle toimitetut tilastotiedot ja tarkastustulokset eivät ole johdonmukaisia ja ne toimitetaan viipeellä.
 E Seuraamuksia koskevat säännöt eivät ole EU-lainsäädännön mukaisia.
- a Tarkastukset toimitetaan viipeellä eivätkä ne ajoitu tasaisesti pitkin vuotta.
 b Eläinten tunnistus- ja rekisteröintivaatimuksia ei noudateta eikä pakollisia ilmoituksia tehdä.
 c Tarkastetuissa kertomuksissa esiintyy epäjohtonmukaisuuksia eikä niissä arvioida tapauksia, joissa on havaittu vaatimusten noudattamatta jättämistä.
 d Lakisääteisiä hoitovaatimuksia (SMR7) koskevia tarkastuksia ei tehdä pakollista määrää ja täydentävien ehtojen tarkastuksia koskevissa tilastotiedoissa on eroavaisuuksia.
 e Kansalliset hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset eivät ole riittäviä.

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2010	2009	2008	2007
	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava

KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET – MAATALOUS JA LUONNONVARAT

Keskeinen pääosasto	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuinten huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta	
				2010	2009
Maatalouden ja maatalouden kehittämisen pääosasto	Varaumuksia esitetty	Yhdenmukaisessa hallinto- ja valvontajärjestelmässä esiintyy vakavia puutteita Bulgariassa, Portugalissa ja Romaniassa	Varausten ennallaan pitäminen on yhdenmukainen toimintatapa tilintarkastustuomioistuinten kyseisissä jäsenvaltioissa tekemään havaintoon nähden. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotta 2009 koskevassa toimintakertomuksessa esitettiin varaus menoista, jotka liittyivät ohjelmakauden 2007–2013 toimintalinjan 2 (ympäristön ja maaseudun tilan parantaminen) alaisiin maaseudun kehittämistoimenpiteisiin. Pääosasto ei siirtänyt kyseistä varaus vuotta 2010 koskevaan toimintakertomukseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että varaus olisi pitänyt pitää ennallaan seuraavista syistä: a) komission virhetason laskentaan sovellettu menetelmä ei ollut täysin avoin ja valittavana oli useita eri vaihtoehtoja. Valinta olisi voitu tehdä toisin, jolloin virhetaso olisi ylittänyt kahden prosentin raja-arvon; b) virhetason laskennan perustana olevissa tiedoissa esiintyi puutteita ja joissakin tapauksissa ne eivät olleet luotettavia. Virhetasolaskelmien perustana olevat jäsenvaltioiden toimittamat valvontatilastot eivät olleet varsinkaan laadultaan riittävän hyviä.	B	B
Ilmastoasioiden pääosasto	Varaus esitetty	Varaus esitettiin mainesystä, koska EU:n päästökauppajärjestelmän kansallisiin rekistereihin liittyviä turvallisuusmääräyksiä rikotaan huomattavissa määrin.		A	
Ympäristöasioiden pääosasto	Ei varauksia		Ympäristöasioiden pääosasto ei pitänyt ennallaan varauksensa, vaikka varauksen vuonna 2009 aiheuttanut jälkitarkastusten virhetaso nousi 5,97 prosentista 7,14 prosenttiin. Ympäristöasioiden pääosasto perustelee tätä oletuksella, että otantamenetelmä vaikuttaa virhetasoon. Olettamusta ei voitu todentaa.	B	

Keskeinen pääosasto	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta	
				2010	2009
Meriasioiden ja kalastuksen pääosasto	Varaunia esitetty	Saksassa tavoitteen 1 osalta toteutettavan KOR:n toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmät	Meriasioiden ja kalastuksen pääosasto poisti Yhdistynyttä kuningaskuntaa (Wales ja Valleys) koskevan varauksen, vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät hyväksyneet oikaisua kokonaan.	B	B
Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto	Ei varaunia		Vaikka tilintarkastustuomioistuimen ja sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastuksissa paljastui merkittäviä puutteita, terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto ei esittänyt varauksia.	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

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – MAATALOUS JA LUONNONVARAT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
2008 ja 2009	Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että havaitut järjestelmäpuutteet korjataan. Tilatukijärjestelmän ja yhtenäisen pinta-alatuen osalta pikaisia korjaavia toimia vaativat ennen kaikkea seuraavat puutteet (vuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen kohta 3.73 (!)):			
	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 viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään rekisteröityjen tietojen luotettavuutta ja kattavuutta (järjestelmässä olisi esim. oltava uusimmat ortokuvat).	Komission asetuksessa (EU) N:o 146/2010 asetettiin maksatusvuodesta 2010 alkaen jäsenvaltioille vaatimus arvioida vuosittain viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän laatua. Arviointituloksista ja mahdollisista korjaavista toimista on raportoitava komissiolle vuosittain. Uudessa asetuksessa säädetään tukioikeudet sisältävän tietokannan luotettavuuden osalta, että ennen vuotta 2009 jaettuja tukioikeuksia pidetään laillisina ja sääntöjenmukaisina maksatusvuodesta 2010 alkaen.	a) Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen arvioon. Se jatkaa tulosten seurantaa tulevina vuosina.	Tästä uudesta vaatimuksesta on hyötyä viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän laadun parantamisessa jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuin seuraa kyseisen vaatimuksen täytäntöönpanoa tulevissa tarkastuksissaan. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti tähän oikeusvarmuutta mukanaan tuovaan uudeen säännökseen.
	b) Olisi varmistettava, että kaikissa yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoissa esitetään luotettava ja täydellinen kirjausketju kaikista tehdyistä muutoksista.	Ei edistymistä.	b) Komissio antaa jäsenvaltioille suosituksia osana tarkastukseen parantaakseen tilannetta jatkuvasti. Tarkastusten tulokset ovat osoittaneet vuosien kuluessa, että edistystä on tapahtunut tietokantoihin sisältyvien tietojen laadussa.	
	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.	Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 73/2009 säädetään, että vuodesta 2010 alkaen jäsenvaltiot voivat vahvistaa asianmukaisia tavoitteita ja syrjimättömiä kriteereitä sen varmistamiseksi, että suoria tukia ei myönnetä luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille: a) joiden maataloustoiminta on vain vähäinen osa koko taloudellisesta toiminnasta; tai b) joiden pääliiketoimintaan tai toimialaan ei kuulu maataloustoiminnan harjoittaminen.	c) Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema viljelijän määritelmää koskeva ongelma ratkaistaan vuoden 2013 jälkeisen yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä, kuten 18. marraskuuta 2010 annetussa komission tiedonannossa "Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020" todetaan.	Vaatimus on jätetty jäsenvaltioiden harkintavaltaan, joten tilintarkastustuomioistuin katsoo, että on edelleen olemassa riski, että tukea maksetaan hakijoille, jotka eivät ole käyttäneet maata viljelyyn eivätkä säilyttäneet sitä maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
	d) Nurmilaitumille olisi asetettava EU:n tasolla vuotuiset ylläpitoa koskevat vähimmäisvaatimukset, joiden täytyttyä laitumille voidaan saada EU:n suoraa tukea.	Ei edistymistä.	d) Nykyinen järjestelmä muodostaa yhteisen lainsäädäntökehyksen, jossa jäsenvaltiot vastaavat ylläpitoa koskevien vaatimusten määrittelystä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten mukaisesti. Näin pystytään huomioimaan EU:n maatalousalueiden ja -käytäntöjen moninaisuus.	
2008 ja 2009	Maaseudun kehittämisen alalla on edelleen yksinkertaistettava sääntöjä ja ehtoja (vuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen kohta 3.74 ja vuotta 2008 koskevan vuosikertomuksen kohta 5.66).	Yksinkertaistaminen sai merkittävästi huomiota vuonna 2010. Sen lisäksi, että yleisemmällä tasolla käytiin keskustelua yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta, toteutettiin seuraavat toisen pilarin toimet: Yksinkertaistamisesta keskusteltiin kuudessa kahdeksasta maaseudun kehittämisen komitean vuonna 2010 pitämästä kokouksesta. Keskustelua käytiin jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien ja komission laatimien työasiakirjojen pohjalta. Keskustelujen keskiössä olivat tukikelpoisuussäännöt. Näitä asioita käsiteltiin myös yksinkertaistamista käsittelevässä komission asiantuntijatyöryhmässä. Syyskuussa 2010 pidettiin seminaari, jonka tarkoituksena oli varmistaa kaudella 2007–2013 toteutettavien maaseudun kehittämishojelmien asianmukainen hallinto. Lisäksi tehtiin selvitys toisen pilarin edunsaajiin kohdistuvasta byrokratiasta. Tarkoituksena oli vähentää maaseudun kehittämiseen liittyvää hallinnollista rasitusta.	Komissio toteutti seuraavat yksinkertaistamiseen liittyvät toimet saatuaan luettelon, jonka jäsenvaltiot olivat esittäneet huhtikuussa 2009 pidetyssä neuvoston kokouksessa ja johon sisältyi 39 yksinkertaistamishdotusta: Komissio antoi ensinnäkin lokakuussa 2010 ehdotuksen neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 muuttamisesta. Sen tarkoituksena on — vähentää maaseudun kehittämisen strategista seurantaa koskevien kertomusten määrä kolmesta kahteento, — taata, että maatilojen neuvontapalveluista annettu neuvonta vastaa tarpeita, — antaa jäsenvaltioille mahdollisuus toimittaa vähäisten rikkomusten seurantatarkastuksia ja soveltaa vähimmäisvaatimuksia vain riskiotoksen perusteella 100-prosenttisten järjestelmällisten tarkastusten sijaan. Ehdotus on parhaillaan Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltävänä. Toiseksi valvontamenettelyjä ja täydentäviä ehtoja koskevia säännöksiä on selkeytetty niin ikään 39 yksinkertaistamishdotusta sisältävän luettelon perusteella, ja täytäntöönpanosäännöissä on asetettu täsmällisiä velvoitteita uudelleenlaaditun toisinnon yhteydessä (asetus (EY) N:o 65/2011). Muut merkittävät maaseudun kehittämisen alan yksinkertaistamistoimet koskevat seuraavaa ohjelmakautta, koska suuria muutoksia on hankala tehdä ohjelmien ollessa käynnissä. Kun tulokset toisen pilarin hallinnollista rasitusta koskevasta tutkimuksesta ovat tiedossa, komissio ja jäsenvaltiot voivat ottaa ne huomioon vähentääkseen edunsaajille aiheutuvan hallinnollisen rasituksen määrää entisestään.	Vuonna 2010 pyrittiin käymään aktiivisesti keskustelua sääntöjen ja ehtojen yksinkertaistamisesta ja analysoimaan yksinkertaistamisprosessia. Tästä on hyötyä, kun maaseudun kehittämistä rationalisoidaan seuraavalla ohjelmakaudella. Se ei kuitenkaan ole vielä johtanut konkreettisiin yksinkertaistamistoimiin nykyisellä ohjelmakaudella.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
2008 ja 2009	Asianomaisten kansallisten viranomaisten kanssa on ryhdyttävä vaikuttaviin toimenpiteisiin, joilla vältetään maksamasta tukeen oikeutamattomia kalastushankemenoja (vuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen kohta 3.76 ⁽²⁾).	Euroopan kalatalousrahaston yhteydessä vaadittavaa tukikelpoisten menojen tarkastamista on tiukennettu verrattuna edeltävän kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen yhteydessä toimitettuihin tarkastuksiin.	Meri- ja kalastusasioiden pääosaston tarkastustoiminnassa vuonna 2010 ei havaittu olennaista määrää sääntöjenvastaisia menoja.	Tilintarkastustuomioistuin seuraa tarkistettuja valvontajärjestelyjä tulevista tarkastuksissaan.
	Kun kyseessä ovat sisäiset valvontatoimet, jotka koskevat eläintautien hävittämistä ja seurantaan koskevien ohjelmien yhteydessä jäsenvaltioille suoritettavia maksuja, komission yksiköiden tehtävät on eriytettävä selkeästi toisistaan ja on kehitettävä asianmukaiset viralliset valvontamenettelyt (vuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen kohta 3.76).	Komission yksiköt selkeyttivät tehtävien eriyttämistä ja käynnistivät hankkeen, jonka tarkoituksena on yksinkertaistaa ohjelmien oikeusperustaa.	Selkeyttämistä ja yksinkertaistamista tehtiin jo eräiden eläintautien hävittämisohjelmien rahoitusta koskevassa komission päätöksessä 2010/712/EU. Komissio ehdottaa vuonna 2012 muutoksia myös neuvoston päätökseen 90/424/ETY, joka on oikeudellinen perusta mainittujen hävittämisohjelmien alaisten tukikelpoisten kustannusten korvaamiselle.	Tilintarkastustuomioistuin seuraa tarkistettuja valvontajärjestelyjä tulevista tarkastuksissaan.

⁽¹⁾ Samankaltaisia suosituksia annettiin varainhoitovuotta 2008 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 5.65.

⁽²⁾ Samankaltaisia suosituksia annettiin varainhoitovuotta 2008 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 5.67.

NELJÄS LUKU

Koheesiopolitiikka, energia ja liikenne

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	4.1–4.23
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	4.3–4.22
Politiikan tavoitteet	4.3–4.4
Politiikan välineet	4.5–4.19
Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit	4.20–4.22
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	4.23
Toimien sääntöjenmukaisuus	4.24–4.36
Järjestelmien vaikuttavuus	4.37–4.44
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	4.45–4.46
Päätelmät ja suositukset	4.47–4.50
Päätelmät	4.47–4.48
Suositukset	4.49–4.50
Aiempien erityiskertomusten seuranta	4.51–4.59
Koulunkäynnin keskeyttämisen ehkäisemiseen liittyvää Euroopan sosiaalirahaston tukea koskevan erityiskertomuksen nro 1/2006 seuranta	4.51–4.53
Ohjelmakaudella 1994–1999 toteutettujen tavoite 1 ja 3 -ohjelmien (rakennerahastot) jälkiarviointeja koskevan erityiskertomuksen nro 10/2006 seuranta	4.54–4.56
Galileo-ohjelman kehitys- ja validointivaiheen hallinnointia koskevan erityiskertomuksen nro 7/2009 seuranta	4.57–4.59

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

4.1 Tässä luvussa esitetään koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohekoryhmää koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Ryhmä koostuu seuraavista toimintalohekoista: 04 – työllisyys- ja sosiaaliasiat, 06 – energia ja liikenne sekä 13 – aluepolitiikka. Tässä luvussa esitetään myös komission vastaus tilintarkastustuomioistuimen kolmessa erityiskertomuksessa esittämiin suosituksiin. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2010 menoista on esitetty **taulukossa 4.1**.

Taulukko 4.1 – Koheesiopolitiikka, energia ja liikenne – Keskeiset tiedot 2010

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
4	Työllisyys- ja sosiaaliasiat	Hallintomenot	97	Suora keskitetty
		Euroopan sosiaalirahasto (ESR)	7 066	Yhteinen
		Työskentely Euroopassa – Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja liikkuvuus	56	Suora keskitetty
		Työllisyys, sosiaalinen yhteisvastuu ja sukupuolten tasa-arvo	155	Suora keskitetty
		Euroopan globalisaatiorahasto	104	Yhteinen
		Liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA, aikaisemmin ISPA)	3	Hajautettu
		7 481		
6	Energia ja liikenne	Hallintomenot	153	Suora keskitetty
		Maa-, lento- ja meriliikenne	149	Suora keskitetty
		Euroopan laajuiset verkot	858	Suora keskitetty
		Perinteiset ja uusiutuvat energialähteet	773	Suora keskitetty
		Ydinenergia	237	Suora keskitetty / Välillinen keskitetty / yhteinen
		Energiaan ja liikenteeseen liittyvä tutkimus (puiteohjelmat)	226	Suora keskitetty
		Liikenteen käyttäjien ja energia-alan turvallisuus ja suojelu	3	Suora keskitetty
		EU:n satelliittinavigaatio-ohjelmat (EGNOS ja Galileo)	460	Suora keskitetty
		2 859		
13	Aluepolitiikka	Hallintomenot	83	Suora keskitetty
		Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja muut alueelliset tukitoimet	22 091	Yhteinen
		Koheesiorahasto	7 957	Yhteinen
		Liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA, aikaisemmin ISPA)	479	Hajautettu
		Solidaarisuusrahasto	13	Välillinen keskitetty
		30 623		
		Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾		333
Toimintamenot yhteensä		40 630		
joista: — ennakkomaksuja		3 074		
— väli- ja loppumaksuja		37 556		
Varainhoitovuoden maksut yhteensä		40 963		
Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä		55 223		

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 7.

Lähde: Euroopan unionin varainhoitovuoden 2010 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.2 Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR), Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) ja koheesiorahastoa toteutetaan monivuotisten ohjelmakausien avulla. Vuonna 2010 EAKR:n (22,1 miljardia euroa), ESR:n (7,1 miljardia euroa) ja koheesiorahaston (8,0 miljardia euroa) suorittamien maksujen kokonaissumma oli yli 90 prosenttia koko toimintalohkoryhmän toimintamenoista ⁽¹⁾. Energia- ja liikenne -toimintalohkon maksut vuonna 2010 olivat 2,9 miljardia euroa.

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet*Politiikan tavoitteet***Koheesiopolitiikka**

4.3 Koheesiopolitiikalla pyritään taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseen Euroopan unionissa vähentämällä eri alueiden kehityseroja.

Energia ja liikenne

4.4 Energia- ja liikennepolitiikoilla pyritään tarjoamaan Euroopan kansalaisille ja yrityksille turvallisia, kestäviä ja kilpailukykyisiä energia- ja liikennejärjestelmiä ja -palveluja ja kehittämään innovatiivisia ratkaisuja, joilla vaikutetaan näiden politiikkojen sisällön muotoutumiseen ja täytäntöönpanoon.

*Politiikan välineet***Aluepolitiikka**

4.5 Aluepolitiikan menot muodostavat 75 prosenttia tämän toimintalohkoryhmän menoista. Suurin osa aluepolitiikan menoista rahoitetaan Euroopan aluekehitysrahastosta ja koheesiorahastosta (jotka yhdessä kattoivat 98 prosenttia aluepolitiikan menoista vuonna 2010). Euroopan aluekehitysrahastosta tuetaan infrastruktuurihankkeita, työpaikkojen luomista ja säilyttämistä, alueiden taloudellista kehitystä edistäviä aloitteita ja pk-yrityksiä tukevia toimia (lähinnä rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden avulla). Koheesiorahastosta tuetaan ympäristö- ja liikenneinfrastruktuuriin tehtäviä investointeja niissä jäsenvaltioissa, joiden henkeä kohti laskettu bruttokansantulo on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

⁽¹⁾ Vuonna 2010 kyseisistä määrärahoista 32,8 miljardia euroa eli 88 prosenttia liittyi ohjelmakauteen 2007–2013 ja 4,3 miljardia euroa eli 12 prosenttia ohjelmakauteen 2000–2006. Osana rahoituskriisin vastaisia toimenpiteitä koheesiorahastolle osoitettiin vuonna 2010 lisäennakoita 0,4 miljardin euron ja Euroopan sosiaalirahastolle 0,37 miljardin euron verran. Energiahankkeille myönnettiin lisäksi Euroopan energia-alan elvytysohjelmasta (EEPR) ennakkorahoitusta 0,6 miljardia euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.6 Aluepolitiikan välineisiin kuuluu myös liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) puitteissa toteutettavia alueellisia ja valtioiden rajat ylittäviä yhteistyöhankkeita sekä EU:n solidaarisuusrahasto, josta annetaan jäsenvaltioille tukea luonnonkatastrofien yhteydessä.

Työllisyys ja sosiaaliasiat

4.7 Työllisyys- ja sosiaaliasioiden menot muodostavat 18 prosenttia tämän toimintalohkoryhmän menoista. Suurin osa työllisyys- ja sosiaaliasioiden menoista (94 prosenttia vuonna 2010) rahoitetaan Euroopan sosiaalirahastosta, joka tukee inhimilliseen pääomaan koulutuksen ja muiden työllistämistimenpiteiden muodossa tehtäviä sijoituksia.

4.8 Muita tämän toimintalohkon menoja ovat sosiaali- ja työllisyystoimia toteuttaville järjestöille maksettavat tuet ja avustukset, tuki Euroopan globalisaatiorahastolle (joka tukee maailman talouden suurten rakennemuutosten tai rahoituskriisin vuoksi irtisanottuja työntekijöitä Euroopassa) ja tuki liittymistä valmistelevalle välineelle.

Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), Euroopan sosiaalirahaston (ESR) ja koheesiorahaston menojen hallinnointi ja valvonta

4.9 EAKR:ään, ESR:ään ja koheesiorahastoon sovelletaan yhteisiä sääntöjä, ja komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat rahastoja yhdessä.

4.10 Komissio hyväksyy jäsenvaltioiden ehdotusten pohjalta monivuotiset toimenpideohjelmat sekä alustavat rahoitusuunnitelmat, joihin EU:n tuki sisältyy. Toimenpideohjelmien hankkeiden toteutuksesta vastaavat yksityiset henkilöt, yhdistykset, yksityiset ja julkiset yritykset tai paikalliset, alueelliset ja kansalliset julkiset tahot.

4.11 Jäsenvaltiot osoittavat vastuun päivittäisen hallinnon tehtävistä hallintoviranomaisille ja välittäjäläimille⁽²⁾. Päivittäiseen hallintoon sisältyy yksittäisten hankkeiden valinta, valvonnan toteuttaminen ilmoitetuissa menoissa esiintyvien virheiden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi sekä sen tarkastaminen, että hankkeet todella toteutetaan (ensimmäisen tason tarkastukset). Todentamisviranomaiset tarkistavat, että ensimmäisen tason tarkastukset on tosiasiallisesti suoritettu ja tekevät tarvittaessa lisätarkastuksia ennen menoilmoitusten toimittamista komissiolle.

⁽²⁾ Välittäjäläimet ovat julkisia tai yksityisiä tahoja, jotka toimivat hallintoviranomaisen alaisina ja suorittavat sen puolesta tehtäviä suhteissa toimia toteuttaviin edunsaajiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.12 Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten vastuulla on suorittaa järjestelmätarkastuksia sekä toimia (hankkeita tai hankeryhmiä) koskevia tarkastuksia riittävän varmuuden saamiseksi siitä, että ohjelmien hallinnointi- ja valvontajärjestelmät toimivat vaikuttavasti, ja siitä, että jokaisen toimenpideohjelman todennetut menot ovat sääntöjenmukaisia. Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset raportoivat näistä tarkastuksista komissiolle vuotuisissa valvontakertomuksissa ja vuotuisissa lausunnoissa.

4.13 Jokaisen ohjelmakauden alussa komissio maksaa jäsenvaltioille ennakkomaksuja. Hankkeiden rahoittaminen tarkoittaa yleensä kulujen korvaamista hankkeen vetäjien tekemien menoilmoitusten perusteella. Toimenpideohjelman kunkin toimintalinjan yksittäiset ilmoitukset yhdistetään jaksottaisiksi menoilmoituksiksi, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset todentavat ja toimittavat komissiolle. Tämän jälkeen menot yhteisrahoitetaan EU:n talousarviosta.

4.14 Tukikelpoisuussäännöt määritellään kansallisella (tai joskus alueellisella) tasolla kulloisenkin rahaston erityissääntöjen sisältämien poikkeusten sallimissa rajoissa. Ensisijainen vastuu sääntöjenvastaisten menojen ehkäisemisestä tai havaitsemisesta ja korjaamisesta on jäsenvaltioilla, joiden on myös raportoitava niistä komissiolle.

4.15 Komission on saatava varmuus siitä, että jäsenvaltiot ovat perustaneet asetusten mukaiset hallinnointi- ja valvontajärjestelmät ja että järjestelmät toimivat tehokkaasti. Jos komissio toteaa, että jäsenvaltio ei ole kyennyt korjaamaan sääntöjenvastaisia menoja tai että hallinnointi- ja valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita, se saattaa keskeyttää tai lakkauttaa maksut⁽³⁾. Jos jäsenvaltio ei poista sääntöjenvastaisia menoja (joiden sijasta voidaan korvata muita tukikelpoisia menoja) tai korjaa järjestelmässä havaittuja puutteita, komissio voi tehdä rahoitusoikaisuja eli vähentää EU:n myöntämän nettorahoituksen määrää⁽⁴⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.14 Kansallisen tason tukikelpoisuussääntöjen (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 56 artikla) määrittelemineen oli yksi tärkeimmistä ohjelmakaudella 2007–2013 tehdyistä yksinkertaistuksista. Tällä yksinkertaistuksella jäsenvaltioille pyrittiin antamaan lisää joustoa, jotta ne voisivat mukauttaa tukikelpoisuussäännöt alueiden tai ohjelmien erityistarpeisiin ja yhdenmukaistaa niitä suhteessa muihin julkisiin kansallisiin järjestelmiä koskeviin voimassa oleviin sääntöihin.

4.15 Aluepolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset sisältävät yksityiskohtaisia arvioita komission tarkastuslausumasta kutakin osarahoitettua ohjelmaa koskevan hallinnointi- ja valvontajärjestelmän perustamisen ja toiminnan osalta. Vuoden 2010 kertomuksessa pääosastot esittävät ensimmäistä kertaa myös yleisarvion kansallisista valvontajärjestelmistä.

⁽³⁾ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1) 39 artiklan 2 kohta; neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25) 91 ja 92 artikla.

⁽⁴⁾ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 99 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Energia ja liikenne

4.16 Energian ja liikenteen toimintalohkon menot muodostavat 7 prosenttia toimintalohkoryhmän menoista. Noin 30 prosenttia energia- ja liikennemenoista on kohdennettu Euroopan laajuisten verkkojen (TEN) puitteissa toteutettuihin suuriin hankkeisiin. Toinen pääasiallinen menoluokka (27 prosenttia) koostuu perinteisiä ja uusiutuvia energiamuotoja koskeville hankkeille Euroopan energia-alan elvytysohjelman (EEPR) puitteissa myönnettyistä avustuksista ja tuista. Menoista kahdeksan prosenttia koskee tutkimushankkeita, jotka rahoitetaan pääasiassa tutkimuksen puiteohjelmien kautta.

Energian ja liikenteen toimintalohkon menojen hallinnointi ja valvonta

4.17 Komissio kanavoi energian ja liikenteen toimintalohkon menot suoran ja välillisen keskitetyn hallinnon (kaksi toimeenpanovirastoa ja yhteisyritys⁽⁵⁾), mutta myös yhteisen hallinnon (esimerkiksi ydinvoimaloiden käytöstäpoistorahastot) kautta.

4.18 Komissio julkaisee tavallisesti ehdotuspyyntöjä, joilla kerätään hanke-ehdotuksia. Komissio maksaa hyväksytyille hankkeille myönnetty varat suoraan edunsaajille avustussopimusten tai komission rahoituspäätösten perusteella. Edunsaajat ovat tavallisesti jäsenvaltioiden viranomaisia, mutta ne voivat olla myös julkisia tai yksityisiä yrityksiä. Avustukset maksetaan erinä: etumaksu (ennakko) suoritetaan, kun avustussopimus on allekirjoitettu tai rahoituspäätös tehty, ja väli- ja loppumaksuilla korvataan edunsaajien ilmoittamat tukikelpoiset menot.

4.19 Komission suorittaman menojen valvonnan keskeisiä elementtejä ovat ehdotusten arviointi erityisten valinta- ja myöntämiskriteerien perusteella; tiedon ja opastuksen tarjoaminen edunsaajille; hankkeiden täytäntöönpanon seuranta ja todentaminen edunsaajien toimittamien, edistymistä koskevien taloudellisten ja teknisten kertomusten pohjalta (joihin rahoitussopimuksen sitä edellyttäessä liitetään myös riippumattoman ulkoisen tarkastajan vahvistama tilinpäätös); jälkitarkastukset, joilla pyritään havaitsemaan ja korjaamaan virheet, joita ei ole onnistuttu estämään aiemmillä valvontamenettelyillä, ja saamaan kohtuullinen varmuus menojen sääntöjenmukaisuudesta.

⁽⁵⁾ Euroopan laajuisen liikenneverkon toimeenpanovirasto, kilpailukyvyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto ja SESAR-yhteisyritys (Single European Sky Air Traffic Management Research).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit**EAKR, ESR ja koheesiorahasto*

4.20 Suurin koheesiopolitiikan menojen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuva riski on, että edunsaajat ilmoittavat tukeen oikeuttamattomia kuluja. Mikäli tätä ei havaita jäsenvaltion valvonnan eri tasoilla, jäsenvaltio todentaa virheelliset menot. Jos komissio ei korjaa määriä viimeistään ohjelmakauden lopussa, EU:n talousarviosta maksetaan toimenpideohjelmalle liikaa varoja.

4.21 Kansallisella ja alueellisella tasolla toimenpideohjelmien ja hankkeiden täytäntöönpanoon osallistuvat tahot eivät ehkä tunne sovellettavia sääntöjä tai ovat epävarmoja siitä, miten niitä on tulkittava. Lisäriskejä aiheuttavat yhteisrahoitettujen toimien suuri määrä ja monimuotoisuus sekä se, että hankkeiden toteuttamiseen osallistuu lukuisia kumppaneita, jotka usein ovat pieniä.

Energia ja liikenne

4.22 Suurin energian ja liikenteen toimintalohkon menojen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuva riski on, että edunsaajat sisällyttävät menoilmoituksiinsa tukeen oikeuttamattomia kuluja, eikä tätä havaita komission valvontamenettelyillä ennen ilmoitettujen kulujen korvaamista. Euroopan laajuisten liikenne- ja energiahankkeiden kohdalla ongelmaa lieventää kuitenkin se, että tukikelpoiset kulut usein ylittävät yhteisrahoituksen enimmäismäärän. Euroopan energia-alan elvytysohjelmasta (EPR) voidaan tukea suuria, monimutkaisia ja ylikansallisia hankkeita, ja tarve kohdentaa varat nopeasti voi vaikeuttaa riittävien valvontamenettelyjen toteuttamista.

4.20 Koska hallinnointi- ja valvontajärjestelmä on luonteeltaan monivuotinen, on mahdollista, että komission korvaamassa maksupyynnössä havaittu liikamaksu ei vielä todentamishetkellä ole käynyt läpi koko EU:n ja kansallisen tason valvontaketjua.

Komissio keskittää valvontatehtävänsä siihen, että se antaa hallintoviranomaisille ohjausta ja koulutusta asianmukaisesta tavasta suorittaa hallinnollisia tarkastuksia, joilla virheet havaitaan tuensaaja-tasolla ennen todentamista. Komissio tekee myös tiivistä yhteistyötä kansallisten tarkastusviranomaisten kanssa, jotta se voisi tarkastaa nopeasti riskialteimmat ohjelmat tai viranomaiset.

4.21 Vuosien 2007–2013 sääntelykehyksessä säädetään, että tuensaajille tiedotetaan rahoitusta koskevista erityisistä edellytyksistä ja että hallintoviranomaisten on varmistettava, että tuensaaja kykenee täyttämään nämä edellytykset (komission asetuksen (EY) N:o 1828/2006 13 artiklan 1 kohta). Komission tilintarkastajat tarkastavat säännöllisesti tämän edellytyksen täyttymistä.

Komissio on myös järjestänyt kahdenvälistä ja monenvälistä koulutusta ja erityisesti kouluttajien koulutusta sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot antavat tuensaajille ja täytäntöönpanoelimille jatkuvasti koulutusta, tietoja, neuvoja ja ohjeistusta. Tällainen koulutus katsoo erityisen hyödylliseksi pieniin kumppaneihin, kuten alueellisella ja paikallisella tasolla työskenteleviin kansalaisjärjestöihin, liittyvien riskien lieventämiseksi. Lisäksi komissio on käynnistänyt vuonna 2011 toimia erityisen kohdennetun tiedotuksen ja koulutuksen tarjoamiseksi sellaisille jäsenvaltioille, joiden toimenpideohjelmiin on vuosikertomuksissa toistuvasti kohdistunut varauksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

4.23 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteen 1.1 osassa 2**. Koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintaloikoryhmää koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä testattiin 243 väli- ja loppumaksun otos ⁽⁶⁾
- järjestelmien arvioinnissa keskityttiin koheesiopolitiikkaa koskevaan tarkastusviranomaisten työhön ohjelmakaudella 2007–2013
- komission johdon antamia tietoja koskeva arvio katsoi aluepolitiikan pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston, liikenteen ja liikkumisen pääosaston sekä energian pääosaston vuotuiset toimintakertomukset.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

4.24 **Liitteessä 4.1** on esitetty yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sen testaamassa 243 maksun otoksessa 49 prosenttiin tapahtumista liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 7,7 prosenttia ⁽⁷⁾.

4.24 Komissio toteaa, että jo toisena peräkkäisenä vuonna virheiden määrä on huomattavasti alle tason, josta tilintarkastustuomioistuin raportoi kaudella 2006–2008 ⁽¹⁾. Komissio katsoo, että tämä myönteinen ja lupaava kehitys on seurausta valvontasäännösten vahvistamisesta ohjelmakaudella 2007–2013 ja komission vuoden 2008 toimintasuunnitelmasta.

Tulos on erityisen merkittävä, koska lähes kaikkien toimenpideohjelmien osalta menot ilmoitettiin vuodesta 2010, ja näin ollen koheesiopolitiikan menot nousivat yli kaksinkertaisiksi ja toiminnan virheriski lisääntyi mukana olevien toimijoiden suuren määrän takia. Komissio toteaa, että kaikilla tilintarkastustuomioistuimen raporttoimilla virheillä ei ole rahoitusvaikutuksia.

Komissio panee merkille, että selvästi suurin osa tuomioistuimen havaitsemista suurista kvantitatiivisesti ilmaistavista virheistä, joilla on huomattava vaikutus, on keskittynyt seitsemään EAKR:n toimenpideohjelmaan kolmessa niistä 16 jäsenvaltiossa, jotka sisältyivät tilintarkastustuomioistuimen otokseen. Komissio ryhtyy toimenpiteisiin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden korjaamiseksi ja keskittää toimensa riskialtimpiin ohjelmiin.

⁽⁶⁾ Otoks koostuu 243 maksusta, jotka suoritettiin 229:lle koheesiopolitiikan alaan kuuluvalla hankkeella (EAKR 143, ESR 60, koheesiorahasto 20, liittymistä valmisteleva rakennepoliitiikan väline (ISPA) 6), kuudelle ESR:n ulkopuoliselle sosiaali- ja työllisyysalan hankkeelle ja kahdeksalle energia- ja liikennealan hankkeelle. Koheesiopolitiikan alaan kuuluvilla hankkeilla suoritetuista maksuista 205 koski ohjelmakautta 2007–2013 ja 24 ohjelmakautta 2000–2006. Otoks poimittiin perusjoukosta, joka sisälsi alan kaikki maksut lukuun ottamatta ennakkomaksuja, joita vuonna 2010 suoritettiin yhteensä 3,1 miljardia euroa.

⁽⁷⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioidun virhetason edustavan tilastollisen otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio (josta käytetään nimitystä todennäköisin virhetaso). Tilintarkastustuomioistuimella on 95 prosentin luottamus siihen, että perusjoukon virhetaso on 4,7 prosentin (alempi virheraja) ja 10,7 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

⁽¹⁾ Alempi virheraja oli 11–12 prosenttia, kun se oli 4,7 prosenttia vuonna 2010.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.25 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 58 prosenttia virheellisistä tapahtumista oli sellaisia, joista jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa niin, että ne olisivat voineet havaita ja korjata ainakin osan virheistä (ennen menojen todentamista komissiolle).

Julkisiin hankintoihin liittyviä sääntöjä oli rikottu viidenneksessä tapahtumista

4.26 Julkisiin hankintoihin liittyviä EU:n ja kansallisia sääntöjä oli rikottu tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 243 tapahtumasta 19 prosentin kohdalla. Sääntöjen vakavia rikkomuksia havaittiin viidessä prosentissa tarkastetuista tapahtumista. Ne muodostavat 24 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ja noin 31 prosenttia tämän toimintalohekoryhmän arvioidusta virhetasosta (ks. esimerkki 4.1).

Esimerkki 4.1:

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vakavat rikkomukset

- a) Sopimus myönnettiin laittomasti tarjoukselle, joka oli epätavallisen alhainen: Erään EAKR-hankkeen kohdalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että satamalaiturien rakennussopimus oli tehty sellaisen tarjoajan kanssa, jonka esittämä hinta oli epätavallisen alhainen. Kansallisen lainsäädännön mukaan tämän olisi pitänyt johtaa tarjouksen hylkäämiseen, koska tarjouksen toteuttavuudesta ehdotettuun hintaan ei voitu olla varmoja. Toiseksi alhaisemman tarjouksen tekijä nosti sopimuksen tekemisestä kansallisessa hallinto-oikeudessa kanteen, joka hyväksyttiin. Kansallisen oikeuden tuomiosta huolimatta menot varmennettiin komissiolle hankkeen loppuunsaattamisen jälkeen vuonna 2009.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.25 Komissio seuraa tarkasti näitä tapauksia sen varmistamiseksi, että vastaisuudessa virheet havaitaan paremmin kyseisten järjestelmien puitteissa ennen todentamista.

Hallintoviranomaisilta edellytetään, että ne tekevät asiakirjatarkastuksia kaikkien tuensaajien toimittamien maksupyyntöjen osalta ennen menojen todentamista. Paikan päällä suoritettaviin toimiin kohdistuvia tarkastuksia voidaan tehdä myös hankkeen täytäntöönpanon myöhemmässä vaiheessa todentamisen jälkeen ja aina hankkeen päättämiseen saakka. Tämä selittää, miksi osaa tilintarkastustuomioistuimen otoksen virheistä ei havaittu (ks. komission vastaus 4.20 kohtaan). Valvontajärjestelmän vaikutus virheasteen vähentämisessä on tavallisesti havaittavissa vasta seuraavina vuosina, kun kaikki valvonnan vaiheet on toteutettu.

4.26 Vaikka komissio ja tilintarkastustuomioistuin tarkastavatkin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamista samalla tavoin, komissio soveltaa suhteutettuja kiinteämääräisiä korjauksia ja ottaa näin asianmukaisesti kantaa EU:n talousarviolle koituvaa vahinkoa koskevaan riskiin (ks. 1.1 liitteessä olevan 1 luvun 11 kohta).

Komissio ja yleensä myös kansalliset viranomaiset soveltavat näitä määriä määrätessään rahoituskorjauksia julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisesta. Niitä sovelletaan myös tilintarkastustuomioistuimen raportointien virheiden seurannan yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Urakat ja palvelut jaettiin keinotekoisesti useaksi tarjoukseksi: Eräissä tapauksessa, jossa sama toimenpideohjelma kattoi useita EAKR-hankkeita, joen kunnostamiseen risteilyalusten liikennöintiin sopivaksi liittyvistä urakoista ja palveluista tehtiin sopimukset sääntöjenvastaisella tavalla. Hankintaviranomainen jakoi urakat ja palvelut siten, että sopimusten arvo laski sekä EU:n että kansallisissa, julkisia hankintoja koskevissa säännöissä määriteltyjen kynnysarvojen alapuolelle, ja kiersi tällä tavalla normaalit tarjouskilpailuille asetetut vaatimukset. Tämän jälkeen monet näistä sopimuksista myönnettiin samalle urakoitsijalle.
- c) Alkuperäisissä tarjousasiakirjoissa mainittuja lisäurakoi-
ta koskevaa tarjouskilpailua ei järjestetty: Eräissä EAKR-
hankkeissa yliopistorakennuksen kunnostamiseen liit-
tyvä urakka annettiin suoraan erään urakoitsijan
tehtäväksi. Vaikka urakka oli suunniteltu alustavassa
eritelmässä, hankintaviranomainen käsitteli sitä ylimää-
räisenä urakkana, jonka tarvetta ei ollut mahdollista
ennustaa pääsopimuksen kilpailuttamisen yhteydessä.

KOMISSION VASTAUKSET

4.27 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 243 tarkastetusta tapahtumasta 14 prosentissa on sääntöjenmukaisuuteen liittyviä virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti ja jotka koskevat tarjouskilpailu- ja sopimusmenettelyjä. Esimerkiksi tiedottamis- ja julkistamisvaatimuksia ei ollut noudatettu (ilmoitus tehdystä sopimuksesta julkaistiin myöhässä jne.) ja tarjouserittelyissä ja tarjousten arviointimenettelyissä oli puutteita. Virheitä aiheutui myös siitä, että EU:n direktiivien ottaminen osaksi julkisia hankintoja koskevaa kansallista lainsäädäntöä on tehty virheellisesti. Näitä virheitä ei ole sisällytetty virhetasoa koskevaan arvioon ⁽⁸⁾.

Tukeen oikeuttamattomat hankkeet muodostavat yli kolmasosan arvioidusta virhetasosta

4.28 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että kolme prosenttia tarkastetuista 243 tapahtumasta liittyi hankkeisiin, jotka eivät olleet lainkaan tukikelpoisia. Tällaiset virheet muodostavat 14 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ja noin 43 prosenttia tämän toimintalohkor ryhmän arvioidusta virhetasosta (ks. esimerkki 4.2).

4.27 Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen raportteja virheitä. Komissio ei kuitenkaan määräisi rahoituskorvauksia joidenkin muotovirheiden, kuten ratkaisuilmoitusten myöhäisen julkaisemisen, yhteydessä.

4.28 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tässä ryhmässä kolmenlaisia hankkeita, jotka eivät olleet tukikelpoisia. Tämä osoittaa, että asianomaisten ohjelmista vastaavien viranomaisten on parannettava hallinnollisia tarkastuksia sekä määrällisesti että laadullisesti, jotta tällaiset hankkeet havaitaan jo valintavaiheessa. Komissio seuraa näitä tapauksia asianomaisten ohjelmista vastaavien viranomaisten kanssa.

⁽⁸⁾ Lisätiedot lähestymistavasta, jota tilintarkastustuomioistuin soveltaa arvioidessaan julkisia hankintoja koskevia virheitä määrällisesti esitetään **liitteen 1.1** kohdissa 1.10 ja 1.11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki 4.2:

Tukeen oikeuttamattomat hankkeet

- a) Hanke ei täyttänyt kansallisia tukikelpoisuusvaatimuksia: Erään EAKR-hankkeen, joka oli hyväksytty ja saatettu loppuun ohjelmakauden 2000–2006 aikana, menot todennettiin komissiolle kauden 2007–2013 toimenpideohjelman puitteissa. Tämä ei ollut kansallisten tukikelpoisuussääntöjen mukaista, minkä vuoksi hanke ei ollut tukikelpoinen.
- b) Toteutettavuustutkimuksen mukaan hanke tuottaisi tuloja, joten se ei ollut tukikelpoinen: Erästä EAKR-hankkeesta laadittu toteutettavuustutkimus, joka oli osa hankehakemusta, osoitti, että hankkeen odotettiin tuottavan tuloja hankkeen kuluja enemmän, minkä vuoksi se ei ollut oikeutettu saamaan yhteisrahoitusta EAKR:sta.
- c) Hankkeelle myönnettiin rahoitusta, vaikka valtiontukea koskevat julkisen yhteisrahoituksen ehdot eivät täyttyneet: Kyseinen EAKR-hanke olisi toteutettu myös ilman EU:n tukea. Siksi EU:n asetuksissa säädetyt valtiontukea koskevat ehdot eivät täyttyneet.

Yli puolet kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä johtuu erilaisten tukeen oikeuttamattomien kulujen ilmoittamisesta

4.29 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erilaisia tukeen oikeuttamattomia kuluja 12 prosentissa tarkastetuista tapahtumista. Ne muodostavat 59 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ja noin 23 prosenttia tämän toimintalohekoryhmän arvioidusta virhetasosta (ks. esimerkki 4.3).

Esimerkki 4.3:

Erilaisten tukeen oikeuttamattomien kulujen ilmoittaminen

- a) Laitteet (tavarantoimittajan välineet) toimitettiin tukikelpoisen alueen ulkopuolelle: erään EAKR:n hankkeen osalta ilmoitetut menot liittyivät uusien laitteiden ostamiseen. Osaa yhteisrahoitetuista laitteista käytettiin ulkomailla tai jäsenvaltiossa muulla kuin lähentymisalueella. Tämä ei ole toimenpideohjelman tukikelpoisuussääntöjen mukaista. Vaikka välittäjäelin havaitsi tilanteen, menot ilmoitettiin komissiolle.

4.29 Komissio pyrkii ohjauksen ja koulutuksen avulla varmistamaan, että ohjelmien hallintoviranomaiset ovat hyvin selvillä tukikelpoisuussäännöistä ja että ne siirtävät tietämyksensä kaikille varojen hallinnoinnista vastaaville elimille. Komissio jatkaa koulutustoimiaan ja keskittää ne sellaisiin ohjelmista vastaaviin viranomaisiin, joiden osalta on havaittu riskejä. Tässä yhteydessä komissio viittaa toimiin, jotka on mainittu vastauksessa 4.20 ja 4.21 kohtiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Sovellettu yhteisrahoitusosuus oli virheellinen: Eräässä ESR-hankkeessa tarjottiin kursseja osa-aikaisille työntekijöille. Asianomainen yritys sai pk-yrityksiin sovelletavan suuremman yhteisrahoitusosuuden, vaikka se ei ollut pk-yritys.
- c) Hankkeen yhteydessä ilmoitetut kulut olivat liian suuret: Useat kumppaniorganisaatiot toteuttivat yhdessä työmarkkinoita koskevan ESR:n hankkeen. Niiden yhteisrahoitettaviksi ilmoittamat kulut olivat merkittävästi suuremmat kuin tosiasiallisesti aiheutuneet kulut.
- d) Ilmoitettujen kulujen tueksi ei esitetty todentavaa aineistoa: erään ESR-koulutushankkeen kulut ilmoitettiin osallistujien osalta aikaansaatuisten tulosten perusteella. Useissa tarkastetuista osallistujakansioista ei kuitenkaan ollut todentavaa aineistoa väitetyistä tuloksista.

KOMISSION VASTAUKSET

Rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden erityiset puutteet

4.30 Rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden avulla voidaan myöntää tukea pääomasijoituksien, lainojen tai takuiden muodossa ⁽⁹⁾. Rahasto, joka toteuttaa rahoitusjärjestelyjä koskevia välineitä, saa toimenpideohjelmasta rahoitusosuuden, kun rahaston oikeudellinen rakenne on toteutettu. Tämän jälkeen taloudellista tukea voidaan myöntää toimenpideohjelman alaan kuuluvia toimia toteuttaville lopullisille vastaanottajille ja hankkeille. Rahoitusjärjestelyjä koskevat välineet on suunniteltu luonteeltaan jatkuviksi: kaikki sijoituksista tai lainoista saatavat tulot ja tuotot päätyvät rahaston olemassaolon ajan rahastolle, ja sen jälkeen ne on käytettävä samankaltaisiin tarkoituksiin.

4.31 Asianomaisessa asetuksessa säädetään, että rahoitusjärjestelyjä koskevia välineitä voidaan käyttää kolmeen tarkoitukseen: pk-yritysten tukemiseen (muun muassa Euroopan yhteiset resurssit mikro- ja pk-yritysten tukemiseksi, JEREMIE ⁽¹⁰⁾), kaupunkien kehittämiseen (muun muassa yhteinen tuki kaupunkialueiden kestäviä investointeja varten, JESSICA ⁽¹¹⁾) ja energia- tehokkuuden edistämiseen.

4.30 Tavallisesti rahastoihin tehtävät maksut suoritetaan rahoitussopimusten säännösten mukaisesti. Komissio suositteli ohjeessaan, että toimenpideohjelmista holdingrahastoihin ja rahoitusjärjestelyjä koskeviin välineisiin maksettavien määrien osalta hallintoviranomaisen olisi edettävä varovasti ja vaihteittain ottaen huomioon sovellettava sijoitusstrategia ja/tai liiketoimintasuunnitelma (rahastojen yhteensovittamisesta vastaavan komitean muistio II 2008, kysymyksiä ja vastauksia -liitteen vastaus kysymykseen 10; rahastojen yhteensovittamisesta vastaavan komitean muistio III 2011, 2.4.5, 2.5.5, 2.5.6, 5.3.6).

⁽⁹⁾ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 44 artikla.

⁽¹⁰⁾ JEREMIE on komission, Euroopan investointipankin (EIP) ja Euroopan investointirahaston (EIR) yhteinen aloite, jolla pyritään tukemaan mikro- sekä pk-yrityksille suunnattavia lisärahoituslähteitä.

⁽¹¹⁾ JESSICA on komission ja Euroopan investointipankin aloite, jolla pyritään tekemään takaisinmaksettavia investointeja (pääomasijoitusten, lainojen tai takuiden muodossa) kaupunkialueiden kehittämiseen. Investoinnit välitetään hankkeille kaupunkialueiden kehitysrahastojen, ja tarvittaessa holdingrahastojen, kautta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.32 Komissiolla ei ole yksityiskohtaista tietoa rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden rahoituksesta. Se arvioi, että niitä on perustettu kaikkiaan noin 8,1 miljardin euron arvosta ja että vuoden 2010 loppuun mennessä niille oli maksettu ohjelmakauden 2007–2013 toimenpideohjelmista 5,2 miljardia euroa. Komissio arvioi, että määrä vastaa noin puolta maksuista, jotka toimenpideohjelmista on tarkoitus suorittaa rahastoille tämän ohjelmakauden mittaan.

4.33 EAKR:n ja ESR:n vuoden 2010 maksuista poimittiin 203 tapahtuman otos. Näistä tarkastetuista maksuista 13 oli suoritettu rahastoille, jotka käyttivät rahoitusjärjestelyjä koskevia välineitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi sääntöjen mukaisuuteen liittyviä virheitä seitsemässä näistä 13 tapahtumasta. Suurin osa virheistä johtui siitä, että lainsäädännön mukaisia vaatimuksia, jotka koskevat toimenpideohjelmasta rahastolle suoritettavia maksuja, ei ollut noudatettu (ks. esimerkki 4.4.).

KOMISSION VASTAUKSET

4.32 Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 44 artiklassa ei edellytetä, että jäsenvaltiot tarjoavat komissiolle tällaista yksityiskohtaista tietoa rahoitusjärjestelyjä koskevista välineistä. Komissio kuitenkin sai vuoden 2010 loppuun mennessä hallintoviranomaisilta tietoja maksuista, joita suoritettiin rahoitusjärjestelyjä koskevia välineitä täytäntöönpaneville rahastoille. Kyseiset tiedot toimitettiin vapaaehtoisesti ja niitä käytettiin arvioitaessa edistystä, joka rahoitusjärjestelyjä koskevilla välineillä saavutetaan yritysten tukemisessa. Komissio aikoo ehdottaa asetuksen muuttamista siten, että siihen sisällytettäisiin asianmukaiset raportointivaatimukset jaksosta 2007–2013 jäljellä olevalle ajalle.

Esimerkki 4.4:

Rahoitusjärjestelyjä koskeviin välineisiin liittyvät virheet

- a) Alueellisen rahoituselimen hallinnoiman takuurahaston määrärahoja korotettiin kohtuuttomasti: Erään EAKR-hankkeen kohdalla tilintarkastustuomioistuin totesi, että moni edellytys (kuten investointistrategia ja suunnittelu, rahoitusosuuden pois vetäminen koskeva kuvaus ja lakkauttamista koskevat säännökset) ei täytynyt, kun aluehallintoyksikkö ja rahaston toimeenpaneva aluevirasto allekirjoittivat rahoitussopimuksen. Rahoitussopimuksen allekirjoittamisen jälkeen, joulukuun 2009 viimeisellä viikolla, rahaston varat lisääntyivät 17 miljoonasta eurosta 233 miljoonaan euroon (mikä vastasi 14:ää prosenttia toimenpideohjelman koko ohjelmakauden kokonaistalousarviosta). Liiketoimintasuunnitelma laadittiin ja hyväksyttiin vasta kesäkuussa 2010, tosin epärealististen oletusten pohjalta. Merkittävää osaa hallintoviranomaisen vuonna 2007 sitomasta toimenpideohjelman rahoituksesta ei ollut käytetty vuoden 2009 loppuun mennessä. Takuurahastoon kohdennettujen varojen lisääminen antoi mahdollisuuden kiertää tuolloin käytössä olleen n+2-säännön, jonka mukaan käyttämättömät määrärahat on vapautettava kahden vuoden kuluttua niiden myöntämisestä. Varainhoitovuoden 2011 puoliväliin mennessä rahaston 233 miljoonan euron kokonaismäärästä 1,5 miljoonaa euroa oli sidottu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Euroopan investointirahaston (EIR) hallinnoiman JEREMIE-holdingrahaston toteuttaminen viivästyi: EAKR-hanketta varten oli perustettu monimutkaisen rakenteen avulla JEREMIE-holdingrahasto. Kolme toimenpideohjelmaa ja neljä ministeriötä osallistui SPV-erityisjärjestelyyn, jota EIR hallinnoi. Alustavat rahoitussopimukset EIR:n kanssa allekirjoitettiin lokakuussa 2009, minkä jälkeen hallintoviranomaiset ilmoittivat menoja, ja nämä todennettiin komissiolle joulukuussa 2009. Menot liittyivät rahoitusosuuteen, joka maksettiin kahdesta toimenpideohjelmasta (joita oli mukana yhteensä kolme) holdingrahastoon EIR:n hallinnoimalle tilille. Kolmannen toimenpideohjelman hallinnoinnista osavastuussa olevan ministeriön kanssa käytävät neuvottelut erityisjärjestelystä olivat kuitenkin edelleen kesken. Lopullinen holdingrahastoa koskeva sopimus EIR:n ja erityisjärjestelyn välillä allekirjoitettiin vasta myöhään joulukuussa 2010. Rahoitusjärjestelyä koskevan välineen toteuttamista varten perustettu rakenne ei tämän vuoksi ollut toiminnassa vuoden 2010 aikana, ja varat siirrettiin aiemmin mainitulta tililtä erityisjärjestelyn käyttöön vasta vuonna 2011.
- c) Lakkauttamista koskevat säännökset olivat sääntöjenvastaiset: Eräässä EAKR-hankkeessa kansallisen ministeriön ja JEREMIE-rahaston toteuttamisesta vastaavan alueellisen viraston allekirjoittamassa sopimuksessa määrättiin, että rahaston lakkauttamisen yhteydessä jäljelle jäävä pääoma olisi alueellisen hallinnon käytävissä ja siirrettävä aluehallinnon kassaan. Tämä määräys rikkoo lakisäätöistä vaatimusta, jonka mukaan palautetut varat voidaan käyttää vain pienten ja keski suurten yritysten hyväksi.

4.34 Toimenpideohjelmien rahoitusosuudet rahoitusjärjestelyä koskevia välineitä käyttäville rahastoille suoritetaan yleensä koko kaudelle yhtenä maksuna heti, kun holdingrahaston oikeudellinen rakenne on toteutettu. Rahoitussopimuksissa voidaan mainita vaihtoehtoisia rahoitusjärjestelyjä. Asetuksen mukaisesti maksut todennetaan aiheutuneina menoina komissiolle.

4.35 Tarkastusviranomaisten tekemät maksujen jälkitarkastukset koskevat yleensä sitä varainhoitovuotta, jona maksu tehtiin. Tarkastuksilla oli vuoden 2010 loppuun mennessä saatutettu vain vähäinen kattavuus, sillä parhaassakin tapauksessa tuettavaksi oli valittu vain muutama toimi ja lopullisille vastaanottajille ja hankkeille on maksettu vasta vähän tukea.

4.36 Jos erityisiä tarkastuksia ei toimiteta, tarkastusviranomaiset eivät todennäköisesti tarkasta tämänhetkisten rahoitusjärjestelyä koskevien välineiden avulla toteutettujen toimien tosiasiallista täytäntöönpanoa ennen kuin ohjelmakausi 2007–2013 päätetään vuonna 2015.

KOMISSION VASTAUKSET

4.34 Vuoden 2010 lopullisten tilien osalta komissio luokitteli jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella uudelleen osan jäsenvaltioille ennakkona korvatuista rahoitusjärjestelyjä koskeviin välineisiin tarkoitetuista määristä (ks. komission vastaus 1 luvun 1.33–1.36 kohtiin).

4.35 Yhteisessä tarkastusstrategiassaan aluepolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ovat suunnitelleet rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden temaattisia tarkastuksia. Kuten todetaan komission luonnoksessa tilintarkastusta koskevaksi opaskirjaksi, jonka se jakaa jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten kanssa, kyseisten temaattisten tarkastusten olisi katettava sekä rahaston muodostaminen että sellaisten hankkeiden tosiasiallinen täytäntöönpano, joissa käytetään rahoitusjärjestelyjä koskevia välineitä.

4.36 Tarkastusviranomaiset ja komissio voivat suorittaa temaattisia tarkastuksia esimerkiksi rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden osalta. Kuten komissio mainitsi vastauksessaan 4.35 kohtaan, komissio on ehdottanut tarkastusviranomaisille tarkastusmenetelmää, johon sisältyy rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden täytäntöönpanon testaaminen siten, että toteutetuista hankkeista valitaan otos tarkastettavaksi.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAUVUUS

4.37 Ohjelmakaudella 2007–2013 jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisilla on tärkeä rooli, sillä niiden tehtävänä on varmistaa koheesiopolitiikan alan menojen sääntöjenmukaisuus. Niiden on tarkastettava, että kansalliset hallinnointi- ja valvontajärjestelmät toimivat vaikuttavasti, ja toimitettava vuosittaiset valvontakertomukset ja tarkastuslausunnot komissiolle (kohta 4.12). Nykyisellä ohjelmakaudella jäsenvaltiot ovat perustaneet 112 tarkastusviranomaisista EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR:n ohjelmia varten ⁽¹²⁾.

Tarkastuksen kohteena olleista tarkastusviranomaisista suurin osa toimi osittain vaikuttavasti

4.38 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti otoksen, joka koski kahdeksan tarkastusviranomaisen (ja niiden valtuuttamien tarkastuselinten) työtä kuudessa jäsenvaltiossa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti jokaisen tarkastusviranomaisen:

- organisaatiojärjestelyt ja tarkastusmenetelmät,
- työasiakirjat enintään neljän järjestelmätarkastuksen osalta,
- työasiakirjat, jotka poimittiin enintään kolmekymmentä toimia koskevaa tarkastusta sisältävään otokseen; tilintarkastustuomioistuin suoritti uudelleen vähintään kahdeksan näistä 30 tarkastuksesta,
- vuotta 2010 koskevat valvontakertomukset ja tarkastuslausunnot sekä niihin liittyvät työasiakirjat.

4.39 **Liitteessä 4.2** on esitetty yhteenveto tilintarkastustuomioistiuimen tarkastuksen tuloksista ja tarkastetuista keskeisistä vaatimuksista. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että valituista tarkastusviranomaisista seitsemän varmisti maksujen sääntöjenmukaisuuden ainakin osittain vaikuttavasti.

4.40 Tarkastuksen aikana havaittiin useita puutteita:

- Järjestelmä- ja hanketarkastukset olivat viivästyneet.
- Tarkistuslistat eivät riittävissä määrin kattaneet kaikkia menojen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvia riskejä etenkin julkisia hankintoja ja valtion tukia koskevien sääntöjen, rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden ja julkistamisvaatimusten osalta. Toisin kuin järjestelmätarkastusten kohdalla, komissio ei ole laatinut erityistä ohjeistusta hanketarkastusten sisällöstä ja laajuudesta.

4.39 Komissio ottaa tilintarkastustuomioistiuimen havainnot huomioon arvioidessaan kansallisten tarkastusviranomaisen työtä. Taavoitteena on kannustaa niitä tarvittaessa parannuksiin ja varmistaa tuleville vuosille yhteisen tilintarkastuksen edellytykset neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 73 artiklan mukaisesti.

4.40

- Tehdessään arviointia tarkastusviranomaisen työstä komissio huomasi, että tietyissä tapauksissa viivästykset tarkastustyössä liittyivät viivästyksiin toteutettavien toimien täytäntöönpanossa.
- Tarkastusviranomaisen työn laajan arvioinnin tuloksena ja järjestelmien tarkastamisen yhteydessä komissio pani myös merkille, että joissakin tapauksissa ja tiettyjen kysymysten osalta on syytä kehittää nykyisiä tarkastuslistoja, joita kansalliset viranomaiset käyttävät toiminnan tarkastamiseen. Tätä tarkoitusta varten komissio on nyt jakanut jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisen kanssa toiminnan tarkastamiseen käytettävän oman tarkastuslistansa, joka perustuu osittain tilintarkastustuomioistiuimen tarkastuslistoihin.

⁽¹²⁾ Näistä 81 tarkastusviranomaisista tarkastaa 317:ää EAKR:n ja koheesiorahaston toimenpideohjelmaa ja 94 tarkastusviranomaisista 117:ää ESR:n toimenpideohjelmaa. Tarkastusviranomaisista 63 kohdistaa tarkastuksia kaikkien kolmen rahaston toimenpideohjelmiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Oli käytetty otantamenetelmää, joka ei ollut komission ja jäsenvaltioiden välillä sovittujen, hankeotantaa koskevien ohjeiden mukainen, tai sovittua otantamenetelmää oli sovellettu väärin.
- Tilintarkastustuomioistuin toimitti tiettyjä tarkastuksia uudelleen ja havaitsi kaikkien tarkastusviranomaisten osalta seikkoja, joita nämä eivät olleet raportoineet. Kuuden tarkastusviranomaisen kohdalla tämä johti korkeampaan yleiseen virhetasoon kuin tarkastusviranomainen oli vuotuisessa valvontakertomuksessa ilmoittanut.

4.41 Vuotuiset valvontakertomukset ja tarkastuslausunnot laaditaan tarkastusviranomaisten havaintojen pohjalta. Tarkastusviranomaisten tekemät toimet koskevat tarkastukset liittyvät menoihin, jotka on todennettu komissiolle sinä EU:n varainhoitovuonna, joka edeltää tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kohteena olevaa varainhoitovuotta, ja järjestelmätarkastuksiin, jotka on saatu päätökseen ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman vuoden kesäkuun loppua. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että (jopa saman jäsenvaltion) tarkastusviranomaisten soveltamat tarkastuksen lähestymistavat eroavat toisistaan niin paljon, ettei niiden tuloksia voida käyttää kunkin rahaston yleislausuman antamiseen kansallisella tai EU:n tasolla.

KOMISSION VASTAUKSET

Lisäksi komissio on ohjelmakauden alusta lähtien antanut yksityiskohtaisia teknisiä ohjeita, tarjonnut koulutusta ja järjestänyt teknisiä kokouksia kansallisten tarkastusviranomaisten tilintarkastajien kanssa. Lisäksi ohjeistus, joka annettiin ohjelmakaudella 2006–2009 toimiin kohdistuvien tarkastusten alasta ja laajuudesta, on edelleen voimassa, sillä tarkastukset eivät eroa toisistaan merkittävästi näiden kahden ohjelmakauden kesken.

- Komissio korostaa, että otantaa koskeva tekninen ohje toimii suosituksena tarkastusviranomaisille. Se sisältää havainnollistavia menetelmiä, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia eivätkä rajoita tarkastusviranomaisten käytössä olevaa vaihtoehtojen, hyväksytävien ja yhtä pätevien tilastollisten menetelmien valikoimaa.
- Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuimen tekemissä uusissa laskelmissa julkisia hankintoja koskevien virheiden kvantitatiivinen määräytyminen vaikutti joissakin tapauksissa tuloksiin merkittävästi (katso komission vastaus 4.26 kohtaan).

4.41 Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1083/2006 säädetään kuuden kuukauden jaksosta tarkastuskauden päättymisen (kesäkuu) ja vuotuisen tarkastuskertomuksen ja lausunnon laatimisen (joulukuu) välillä. Vuotuista tarkastuskertomusta koskevissa ohjeissa komissio kehotti kansainväliset tarkastusstandardit huomioon ottaen tarkastusviranomaisia raportoimaan tämän jakson (heinäkuusta joulukuuhun) aikana mahdollisesti esiintyvistä seurantatapauksista.

Komissio haluaisi korostaa, että kun otetaan huomioon tarkastusviranomaisten määrä 27 jäsenvaltiossa kaikkien koheesio-ohjelmien osalta (katso 4.37 kohta), tarkastusmenetelmät voivat hyvinkin erota toisistaan, jotta ne mukautuisivat erilaisiin toimenpideohjelmiin sekä hallinnointi- ja valvontajärjestelmiin. Tarkastustyön vaatimuksia koskevilla säännöksillä pyritään luomaan tilanne, jossa tarkastusviranomainen pystyy antamaan komissiolle ohjelma- tai järjestelmäkohtaisen vuotuisen tarkastuslausunnon, joka perustuu järjestelmätarkastuksiin ja toimien tilastollisesta otannasta koottujen tarkastusten tuloksiin. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastosta sekä aluepolitiikan pääosastosta vastaavat pääjohtajat sisällyttävät vuotuiseseen toimintakertomukseensa tarkastusta ja hallinnointia koskevaa tietoa, mukaan lukien kansallisten tarkastusviranomaisten toimittamat tiedot, asianmukaisella yhdistelytasolla komission vuotuista tarkastuslausumaa varten.

Vuonna 2010 työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto sekä aluepolitiikan pääosasto päättivät julkaista vuotuisessa toimintakertomuksessaan virheprosentit, jotka jäsenvaltiot raportoivat ensimmäistä kertaa vuoden 2009 menojen osalta (ja jotka vastaavat vuotta 2009 koskevan tarkastuslausuman (DAS) tuloksia), sekä ohjelma-kohtaiset tarkastuslausumat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komission tarkastusviranomaisiin kohdistamat tarkastukset olivat yleensä tyydyttäviä

4.42 Komissio sai päätökseen tarkastuksensa, joka koski aluepolitiikan pääosaston osalta 17:ää tarkastusviranomaista ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston osalta 36:tä tarkastusviranomaista. Suurin osa tarkastusviranomaisista toteutti vuoden 2010 tarkastusstrategiaansa viiveellä, joten komissio ei viidessä muussa tapauksessa voinut viedä tarkastusta päätökseen suunnitelmien mukaan.

4.43 Komissio havaitsi tarkastustensa perusteella tarkastusviranomaisissa samankaltaisia puutteita kuin tilintarkastustuomioistuimien omien tarkastustensa aikana, ja komissio on tarvittaessa tehnyt korjaavia toimenpiteitä. Komissio on tekemänsä työn perusteella todennut, että tarkastusviranomaisten tarkastuslausumat ovat yleensä luotettavia.

4.44 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti työasiakirjoja ja muuta todentavaa aineistoa, joka koski 35:tä komission toimittamasta 53:sta tarkastusviranomaisen tarkastuksesta. Vaikka aluepolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallistuvuusasioiden pääosasto ovat kehittäneet yhteisen tarkastussuunnitelman tarkastusviranomaisten tarkistamista varten, lähestymistavoissa havaittiin eroja. Eroista huolimatta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio on yleisesti ottaen tehnyt suorittamistaan tarkastuksista asianmukaiset johtopäätökset.

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

4.45 Tilintarkastustuomioistuin arvioi aluepolitiikan pääosaston, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston, liikenteen ja liikkumisen pääosaston sekä energian pääosaston vuotta 2010 koskevat toimintakertomukset ja niihin liittyvät lausumat.

KOMISSION VASTAUKSET

4.42 Arvioidessaan tarkastusviranomaisten työtä aluepolitiikan pääosasto suoritti 97 tarkastusmatkaa 13 jäsenvaltioon. Arviointia jatketaan vuonna 2011.

Sen lisäksi, että komissio tarkasti 36 tarkastusviranomaista, kuten tilintarkastustuomioistuin mainitsi, jotkin työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston järjestelmätarkastuksista sisälsivät myös tarkastusviranomaisiin liittyviä näkökohtia.

4.43 Vuoden 2010 toimintakertomuksessaan aluepolitiikan pääosasto teki tarkastustoimintansa perusteella alustavan päätelmän, että se voisi luottaa täysin tai suuressa määrin 14 tarkastusviranomaisen tarkastuslausuntoon edellyttäen, että muutamat tarkastusviranomaiset tekevät eräitä parannuksia. Kolmen muun tarkastusviranomaisen osalta tarvitaan huomattavia parannuksia, jotta aluepolitiikan pääosasto voisi luottaa niiden lausuntoihin.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston valvontajärjestelmä perustuu yhdistelmään, jossa suuria riskejä sisältäville toimenpideohjelmille tehdään järjestelmätarkastuksia ja tiettyjen tarkastusviranomaisten työtä arvioidaan. Useimmissa tapauksissa tulokset olivat myönteiset. Joissakin tapauksissa nämä tarkastukset kuitenkin myös johtivat maksujen keskeytymiseen ja lykkäämiseen.

4.44 Komissio jatkaa tarkastusviranomaisten työn arvioimista, ja jos puutteita havaitaan, se täydentää menetelmäänsä suorittamalla riskialttiisiin alueisiin ja ohjelmiin kohdistuvia erityisiä tarkastuksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.46 **Liitteessä 4.3** on esitetty yhteenveto komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista.

KOMISSION VASTAUKSET

4.46 Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen aluepolitiikan pääosaston vuotuiselle toimintakertomukselle vuonna 2009 antama A-luokitus olisi ansaittua säilyttää. Paitsi että aluepolitiikan pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen avoimuus ja esitettyjen tietojen laatu pysyivät samoina vuonna 2009, tiettyjen näkökohtien osalta oli jopa tehty parannuksia (riskialttiiden määrien ilmoittaminen toimenpideohjelmia kohti).

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastuksessaan, että aluepolitiikan pääosaston (samoin kuin työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston) pääjohtajan varaumien laajuus oli oikeassa suhteessa niihin liittyvissä ohjelmissa havaittujen ongelmien laajuuteen. Komissio katsoo, että pääjohtajan vuosittaisessa toimintakertomuksessa esitettyä varausten määrällistä esittämistä ei voi verrata tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan vuosittaiseen virheasteeseen. Vuosittaisissa toimintakertomuksissa esitetty arvio riskistä on lähempänä arviota maksujen mahdollisista rahoituskorjauksista vuosittaisen toimintakertomuksen viitevuonna asianomaisten pääjohtajien ilmaisemien varausten seurauksena ja ennen kuin komissio on käynnistänyt kaikki kuulemismenettelyt. Arvio määrästä, johon riski kohdistuu, perustuu arvioon varauksen kattamien toimenpideohjelmien rahoitusvaikutuksista. Se perustuu pääjohtajien omaan analyysiin, joka käsittää muiden näkökohtien ohella kansallisten tarkastusviranomaisien toiminnan (yhtenäisen tarkastusmallin periaate). Samoin kuin aikaisemmissakin vuotuisissa toimintakertomuksissa riskin kvantitatiivinen määrittäminen perustuu arvioon ilmaistujen varausten rahoitusvaikutuksista. Arvio perustuu kunkin toimenpideohjelman laskennalliseen riskiin, ja siinä otetaan myös huomioon viiden prosentin turvaverkko, josta säädetään asetuksissa (EY) N:o 1260/99 (vuosiksi 2000–2006) ja (EY) N:o 1083/2006 (vuosiksi 2007–2013). Asetuksissa asetetaan välimaksujen raja-arvoksi ohjelmakauden aikana 95 prosenttia toimenpideohjelmista rahoitettavalle määrälle. Loput viisi prosenttia komission maksuista ovat riippuvaisia päätöksestä, jonka komissio tekee ohjelman päättämisen yhteydessä. Tämä vähentää selkeästi perimättä jäämisen riskiä.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

4.47 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso oli olennainen koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohekoryhmän väli- ja loppumaksuissa 31. joulukuuta 2010 päättyneeltä varainhoitovuodelta.

4.48 Tilintarkastustuomioistuin toteaa myös, että tarkastusviranomaiset kykenivät kaiken kaikkiaan varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuuden osittain vaikuttavasti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

4.49 **Liitteessä 4.4** on esitetty edistymistä koskevan tarkastuksen tulokset; siinä käsitellään aiemmissa vuosikertomuksissa (2008 ja 2009) esitettyjä suosituksia. Tarkastuksen osalta on syytä ottaa huomioon seuraavat seikat:

— Hyväksyttyään asiaa koskevan toimintasuunnitelman helmikuussa 2008 komissio on lisännyt ohjelmakauden 2007–2013 kansallisten hallinnointi- ja valvontajärjestelmien valvontaa. Se on erityisesti kohdistanut seurantaan tarkastusviranomaisten työhön ja soveltanut aiempaa useammin maksujen keskeytyksiä ja lakkautuksia.

— Komissio on edelleen tarjonnut opastusta toimenpideohjelmiä täytäntöön paneville kansallisille viranomaisille ja yksinkertaistanut rakennerahastojen tukikelpoisuussääntöjä.

4.50 Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2010 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että komissio:

— **Suositus nro 1:** jatkaa seurantaan EU:n myöntämää rahoitusta koskevien tukikelpoisuusvaatimusten noudattamisen, ja erityisesti EU:n ja kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen (2009) asianmukaisen soveltamisen, osalta

— **Suositus nro 2:** kannustaa kansallisia viranomaisia soveltamaan korjausmekanismeja kurinalaisesti ennen kuin menot todennetaan komissiolle (2008–2009); tapauksissa, joissa kansalliset viranomaiset tai EU:n toimielimet havaitsivat huomattavia puutteita hallinnointi- ja valvontajärjestelmien toiminnassa, komission pitäisi jatkossakin keskeyttää tai lopettaa maksujen suorittaminen toimenpideohjelmalle, kunnes jäsenvaltio on toteuttanut korjaavat toimenpiteet

4.49

— Komissio suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuin arvioon komission vuoden 2008 toimintasuunnitelman toteuttamisesta ja seurauksista.

Vuonna 2010 komissio harjoitti valvontatehtäväänsä ja keskeytti 63:n (49 EAKR:n ja 14 ESR:n) maksun määräajan, teki yhden kauden 2007–2013 toimenpideohjelmiä koskevan lykkäämispäätöksen ja viisi kauden 2000–2006 (ESR:n) toimenpideohjelmiä koskevaa lykkäämispäätöstä sellaisten toimenpideohjelmien osalta, joissa havaittiin vakavia puutteita tai sääntöjenvastaisuuksia. Näitä toimia jatketaan, kunnes jäsenvaltiot ovat ryhtyneet tarvittaviin korjaaviin toimiin. Komissio jatkaa tätä tiukkaa lähestymistapaa vuonna 2011, ja 30. kesäkuuta 2011 mennessä oli tehty päätös 54:stä maksun määräajan keskeyttämisestä (40 EAKR:n ja 14 ESR:n osalta).

4.50

— Komissio jatkaa edelleen tukikelpoisuussääntöjen noudattamista koskevaa valvontaa säännöllisellä tarkastustoiminnallaan sekä EU:n ja kansallisen tason tarkastusten tuloksia seuraamalla. Asianmukaiset tiedot toimitetaan aluepolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa. Tarvittaessa komissio ryhtyy korjaaviin toimiin.

Julkisia hankintoja koskevien menettelyjen osalta komissio seuraa jatkuvasti EU:n direktiivien asianmukaista täytäntöönpanoa. Komissio on jakanut jäsenvaltioiden kanssa analyysin virhetyypeistä, jotka EU:n tarkastuksissa on viime vuosina havaittu koheesiavoimien yhteydessä, ja se on alkanut kerätä parhaita käytäntöjä ja mahdollisia tapoja, joilla jäsenvaltiot voivat korjata virheitä ja vähentää niiden esiintymistä.

— Komissio sitoutui jo vastuuvapauden myöntämisestä vuodelle 2009 annetussa päätöslauselmassa suorittamaan erityisen riskien perustuvan jäsenvaltioiden korjausmekanismeja koskevan tarkastuksen ja jatkamaan tarvittaessa maksujen keskeyttämistä tai niiden lykkäämistä. Tämä tiukka lähestymistapa ilmenee aluepolitiikan pääosastosta sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastosta vastaavien pääjohtajien vuoden 2010 vuosittaisessa toimintakertomuksessa. On suunniteltu, että vuoden 2013 jälkeisellä ohjelmakaudella siirrytään järjestelmään, jossa tilit tarkastetaan ja hyväksytään vuosittain. Tämän on ajateltu parantavan edelleen rakennerahastojen luotettavuutta. Komissio viittaa myös vastauksiin, jotka se on antanut tilintarkastustuomioistuinten suosituksiin vuosina 2008 ja 2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus nro 3:** arvioi ohjelmakauden 2007–2013 ensimmäisinä vuosina saamansa kokemusten pohjalta kansallisten tukikelpoisuussääntöjen käyttöä ja pyrkii yksilöimään ne osa-alueet, joita voitaisiin vielä yksinkertaistaa, ja poistamaan virhelähteet, jotka voisivat aiheuttaa virheitä vuoden 2013 jälkeen

- **Suositus nro 4:** ehdottaa rakennerahastoista annettujen asetusten muuttamista nykyisen ohjelmakauden osalta siten, että jäsenvaltiota vaaditaan raporttoimaan rahoitusjärjestelyä koskevien välineiden rahoituksen täytäntöönpanosta; komission on myös tarkastettava rahastojen toteuttaminen säännöllisesti

- **Suositus nro 5:** antaa tarkastusviranomaisille lisäohjeita nykyistä ohjelmakautta varten erityisesti otannan, hanketarkastusten yhteydessä tehtävien tarkistusten sisällön sekä tarkastushavaintojen raporttoimisen osalta

- **Suositus nro 6:** ehdottaa, että rakennerahastoista annetuissa asetuksissa määritetään vuotuisten valvontakertomusten raportointijaksot vastaamaan EU:n talousarvion varainhoitovuotta vuoden 2013 jälkeen, sekä yhdenmukaistaa lähestymistapoja, jotta tarkastusviranomaisien tarkastuslausunnot voidaan aggregoida rahastokohtaisesti sekä kansallisella että EU:n tasolla.

KOMISSION VASTAUKSET

- Komissio yhtyy suositukseen edellyttäen, että se kohdistuu jäsenvaltioihin, jotka kohtaavat usein ongelmia toimenpideohjelmiensa täytäntöönpanossa.

- Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen suosituksesta ja aikoo ehdottaa, että raportointi rahoitusjärjestelyä koskevien välineiden käytöstä jäsenvaltioissa tehtäisiin pakolliseksi. Rahoitusjärjestelyä koskevien välineiden toteutumisen tarkastus tehdään temaattisilla tarkastuksilla rakennerahastoja koskevan yhteisen tarkastusstrategian mukaisesti.

On mahdollista, että seuraavaa ohjelmakautta koskevassa rakennerahastoasetuksessa säädetään siitä, että jäsenvaltioiden on annettava vuotuinen kertomus rahoitusjärjestelyä koskevien välineiden rahoituksen toteutumisesta.

- Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Komissio antaa tarkastusviranomaisille jatkuvasti ohjausta ja neuvoja monenlaisissa teknisissä ja sääntelyyn liittyvissä kysymyksissä. Komissio alkoi tehdä arviointia tarkastusviranomaisten työstä vuonna 2009, ja tämä antoi mahdollisuuden kehittää toimia kansallisten tarkastusviranomaisten valmiuksien lisäämiseksi, kuten aluepolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vastaavien pääjohtajien vuoden 2010 vuosittaisessa toimintakertomuksessa tarkemmin selitetään.

Analysoituaan vuosittaisia valvontakertomuksia, tarkastuslausumia ja kansallisten tarkastusviranomaisten ilmoittamia virheasteita vuoden 2010 lopussa komissio sitoutui lisäämään kansallisille tarkastusviranomaisille annettava ohjausta ja parantamaan sen laatua tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomien kysymysten osalta. Ohjeita koskevasta luonnoksesta on jo keskusteltu tähän mennessä pidetyissä teknisissä kokouksissa, ja se on tarkoitus saada valmiiksi ennen seuraavan vuosittaisen valvontakertomuksen laatimista.

- Komissio on samaa mieltä suosituksen ensimmäisestä osasta. Komissio ehdottaa varainhoitoasetuksen tarkastamista koskevassa ehdotuksessaan, että tilit tarkastetaan ja hyväksytään hyvissä ajoin, jolloin jäsenvaltioiden (vuotuisen valvontakertomuksen ja tarkastuslausuman antajina), komission (vuotuisten toimintakertomusten antajana) ja tilintarkastustuomioistuimen (DAS-lausunman ja vuosikertomuksen antajana) olisi helpompi mukauttaa raportointijaksonsa asianomaiseen varainhoitovuoteen (katso myös komission vastaus 4.41 kohtaan).

AIEMPIEN ERITYISKERTOMUSTEN SEURANTA**Koulunkäynnin keskeyttämisen ehkäisemiseen liittyvää Euroopan sosiaalirahaston tukea koskevan erityiskertomuksen nro 1/2006 seuranta**

4.51 Erityiskertomuksessa nro 1/2006 tilintarkastustuomioistuin arvioi Euroopan sosiaalirahastosta yhteisrahoitusta saaneiden koulunkäynnin keskeyttämisen ehkäisemiseen tähtäävien toimenpiteiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden varmistamiseen ohjelmakaudelle 2000–2006 varattujen menetelmien riittävyttä. Tilintarkastustuomioistuin painotti, että jäsenvaltioiden hallinnointijärjestelmien on oltava tehokkaita, vaikuttavia ja taloudellisia yhteisön lainsäädännön mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee erityisesti, että yhteisön varojen potentiaalisen vaikutuksen maksimoimiseksi jäsenvaltioiden viranomaisten on toteutettava analyysi odotettavissa olevista taloudellisista hyödyistä ja että rahoituksen jaon on perustuttava objektiivisiin ja olennaisiin kriteereihin. Tilintarkastustuomioistuin huomautti, että järkevät koulunkäynnin keskeyttämisen ehkäisemistä koskevat vuositavoitteet auttaisivat saavuttamaan Eurooppa-neuvoston asettamat tavoitteet.

4.52 Tilintarkastustuomioistuimen suosituksia on noudatettu osittain (ks. **liite 4.5 a**). Koko Euroopan sosiaalirahastoa koskevien hallinnointijärjestelmien osia on päivitetty ohjelmakautta 2007–2013 varten, ja tämä on vaikuttanut koulunkäynnin keskeyttämisen ehkäisemiseksi toteutettaviin toimenpiteisiin. Neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2011 nimenomaan koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtääviä toimenpiteitä koskevan suosituksen.

4.53 Näiden toimenpiteiden vaikutus ei vielä ole näkyvässä, pitkälti siitä syystä, että etenkin koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen suunnattu pääasiallinen toimenpide hyväksyttiin vasta vuonna 2011. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että toimenpideohjelmissa ei vielä ole havaittavissa selvää yhteyttä toisaalta koulunkäynnin keskeyttämiseen liittyvien erityisten painopistealueiden ja tavoitteiden ja toisaalta rahoituksen tason välillä. Komissio on äskettäin ilmaissut aikovansa analysoida tarkastusten aikana, millaista lisäarvoa EU:n rahoituksella saadaan aikaan, mutta se ei vielä ole aloittanut analyysien tekemistä.

4.52 Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen suosituksen on pantu täytäntöön täysimääräisesti ottaen huomioon sääntelykehityksen, joka oli jo vahvistettu vuosiksi 2007–2013 tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomuksen julkaisuajankohtana. Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä komissio käynnisti vuoden 2011 alussa koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman, johon sisältyi muun muassa ehdotus neuvoston suosituksiksi koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä politiikoista (hyväksytty kesäkuussa 2011).

4.53 ESR:n toimenpideohjelmissa on selkeä yhteys asetettujen painopisteiden, saavutettavien tavoitteiden – jotka on sääntelykehityksen mukaisesti myös muutettu painopisteitä koskeviksi määrällisesti mitattaviksi tavoitteiksi – ja tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavan rahoitustason välillä. Komission ehdotukset vuoden 2013 jälkeiselle kaudelle perustuvat ohjelmointia ja ennakkoarviointia koskeviin nykyisiin sääntöihin. Toimenpideohjelmien on oltava säännösten mukaisia, ja niistä on ilmettävä painopisteiden, tavoitteiden ja rahoitustason välinen yhteys.

On suunniteltu, että seuraavaa ohjelmakautta koskevien asetusehdotusten laadinnassa painotetaan enemmän tuotosta. Osa työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tarkastusresursseista olisi näin ollen kohdistettava toiminnan tarkastukseen nykyisen sääntöjen mukaisuutta ja taloushallintoa koskevan tarkastuksen sijaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ohjelmakaudella 1994–1999 toteutettujen tavoite 1 ja 3 -ohjelmien (rakennerahastot) jälkiarviointeja koskevan erityiskertomuksen nro 10/2006 seuranta

4.54 Erityiskertomuksessa nro 10/2006 tilintarkastustuomioistuin arvioi, tekikö komissio ohjelmakauden 1994–1999 aikaisia rakennerahastojen tukitoimia koskeissa jälkiarvioinneissa riittävät arviot rakennerahastojen tukitoimien vaikutuksista ja tuottiko analyysi hyödyllisiä suosituksia. Tarkastuksen yhteydessä arviointiprosessissa havaittiin puutteita, jotka rajoittivat rakennerahastojen vaikuttavuuden arviointia.

4.55 Aluepolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ottivat erityiskertomuksessa nro 10/2006 esille nostetut keskeiset seikat huomioon ohjelmakauden 2000–2006 jälkiarvioinneissaan (ks. **liite 4.5 b**). Pääosastot aloittivat siirtymisen jäsenvaltiokohtaisesta lähestymistavasta keskeisiin aihekokonaisuuksiin perustuvaan lähestymistapaan ja pyrkivät näin keskittymään aiempaa paremmin niihin näkökohtiin, jotka ovat strategisia 27 jäsenvaltion muodostaman unionin kannalta. Ohjelmakauden 2000–2006 oikeudellisessa kehityksessä esitetyn vaatimuksen pakollisesta väliarviointista olisi pitänyt helpottaa jälkiarviointeja. Silloin kun väliarviointeja tehtiin, jäsenvaltioiden seurantajärjestelmissä oli kuitenkin merkittäviä puutteita ja varainkäytön vaikuttavuutta oli liian varhaista arvioida (ks. myös erityiskertomus nro 1/2007 välivaiheen menettelyiden täytäntöönpanosta). Jälkiarviointien laadunvalvonnan parantamiseksi molemmat pääosastot osoittivat jälkiarviointien tekemiseen lisää resursseja, määrittivät paremmin arviointikertomusten sisällön ja vahvistivat laadunvalvonnessa sovellettavia menettelyjä.

4.56 Ohjelmakautta 2007–2013 ajatellen molemmat pääosastot hyötyisivät jäsenvaltioiden tekemien arviointien laatua parantavien järjestelmien vahvistamisesta ja kontrafaktuaalisen analyysin käytöstä (työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto) tai sen käytön laajentamisesta (aluepolitiikan pääosasto). Rakennerahastojen tehokkuuden arvioinnin osalta on huomattava, että äskettäin luotua infrastruktuurien yksikkökustannuksia koskevaa tietokantaa voidaan hyödyntää jatkossa ai-noastaan, jos sitä pidetään yllä (aluepolitiikan pääosasto). Koulutushankkeiden yksikkökustannukset ja keskeiset ominaisuudet sisältävät kansalliset tietokannat auttaisivat jäsenvaltioita valmistelevaan ja hyväksymään hankkeita. Rakennerahastoja voitaisiin tehostaa myös tutkimalla lähinnä aluepolitiikan osalta lisää sitä, miksi yksityisen sektorin osallistuminen vaihtelee jäsenvaltioittain huomattavasti, ja sitä, voitaisiinko rahoitusta myöntää muulla tavoin kuin avustusten muodossa.

4.54 Ks. komission vastaus erityiskertomukseen nro 10/2006.

4.55 Komission vastaus ilmenee **liitteen 4.5b** taulukosta.

4.56 Aluepolitiikan pääosasto on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä useimmista kohdista. Yritysten tukemisen osalta tarvitaan vielä paljon enemmän todistusaineistoa, ennen kuin tukien ja muiden välineiden kerrannaisvaikutuksesta sekä suhteellisista eduista voidaan tehdä vankkoja johtopäätöksiä. Nykyinen arviointia koskeva komission työohjelma ja useiden jäsenvaltioiden käynnistämät arvioinnit tuottavat tällaista aineistoa.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto tekee parhaillaan kontrafaktuaalisia analyysejä. ESR:n arviointia koskevissa kumppanuuskokouksissa on jo järjestetty useita tiedotustilaisuuksia, joissa on kuultu muun muassa jäsenvaltioiden ja akateemisen asiantuntijan esityksiä. Parhaillaan analysoidaan haasteita, joita kontrafaktuaalisten analyysien soveltaminen koheesi politiikkaan asettaa. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto antaa kaudella 2014–2020 ohjausta, jolla jäsenvaltioita kannustetaan suorittamaan kontrafaktuaalisia analyysejä ja vertailuryhmäarvioita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Galileo-ohjelman kehitys- ja validointivaiheen hallinnointia koskevan erityiskertomuksen nro 7/2009 seuranta

4.57 Erityiskertomuksessa nro 7/2009 tilintarkastustuomioistuin suositteli muun muassa, että komissio sovittaa resursinsa sekä oikeudelliset ja rahoitusvälineensä vastaamaan teollisen ohjelman kehittämisen ja hallinnoinnin erityisiä vaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin suositteli lisäksi, että komissio pikaisesti selventää ohjelman poliittiset tavoitteet ja laatii niiden pohjalta strategiset ja toiminnalliset tavoitteet, joissa määritetään myös käyttäjien tarpeet, tekniset muuttujat ja kaupallinen malli ⁽¹³⁾.

4.58 Komissio on toteuttanut tilintarkastustuomioistuinten suositukset osittain (ks. **liite 4.5 c**). Komissio on ottanut vastuulleen ohjelman hallinnoinnin ja solminut muodolliset delegoimisopimukset Euroopan avaruusjärjestön (ESA) kanssa. Vaikka komissio on vaatinut jäsenvaltioita selventämään ohjelman poliittisia tavoitteita niin, että niiden pohjalta voidaan laatia strategiset ja toiminnalliset tavoitteet, yhteisestä kannasta ei vielä ole sovittu. Komissio on arvioinut hankkeiden kulut keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, mutta tarvittavia rahoituslähteitä ei ole varmistettu. Tilintarkastustuomioistuin toteaa komission esittämien lukujen perusteella, että keskipitkän ja pitkän aikavälin hankekulut voivat nousta yli 20 miljardiin euroon vuoteen 2030 mennessä.

4.59 Ennen kaikkien toimintavalmiiden satelliittien laukaisemista on laadittava selkeä suunnitelma ohjelmakustannuksista vuoden 2013 jälkeen ja rahoituksen lähteet on yksilöitävä. Hallintorakenteen ja henkilöresurssien osalta tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio jatkaa erityiskertomuksessa nro 7/2009 annettujen suositusten täytäntöönpanoa.

4.58 Komissio panee parhaillaan täytäntöön näitä suosituksia.

Komissio esittää uuden monivuotisen rahoituskehityksen valmistelun yhteydessä uuden lainsäädäntöehdotuksen Galileo- ja EGNOS-ohjelmien täytäntöönpanemiseksi. Ehdotukseen sisältyvät muun muassa ohjelmien hallinnointia koskevat puitteet ja ajantasaistettu arvio tarvittavista talousarviovaroista.

GNSS-ohjelmien yleiset poliittiset ja strategiset tavoitteet määriteltiin asetuksessa (EY) N:o 683/2008 ⁽²⁾, ja ne muutetaan asteittain toimintaa koskeviksi tavoitteiksi (julkisesti säännelty palvelu, ihmishenkien turvaamiseen liittyvä palvelu, pelastus- ja etsintäpalvelu sekä kaupallinen palvelu) aloitteen tekninen monimutkaisuus huomioon ottaen.

Ohjelman talousarvion ekstrapolaatio, kun tulevan julkisen rahoitustuen määrää ei tiedetä, ei muodosta riittävää kokonaiskuvaa, jonka perusteella voitaisiin tehdä johtopäätöksiä nettorahoituskuluista kokonaisuudessaan.

4.59 Komissio laatii parhaillaan vaikutusarviointia, jossa se määrittää tekniset vaihtoehdot eurooppalaisten GNSS-ohjelmien täytäntöönpanemiseksi ja hyödyntämiseksi. Arvioinnissa käsitellään myös niihin liittyviä kuluja ja niiden suoria ja epäsuoria hyötyjä.

⁽¹³⁾ Ohjelman edistyminen huomioon ottaen suosituksia 2 b), 3, 4 c), 4 d) ja 5 ei sisällytetty tähän seurantaan.

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 683/2008, annettu 9 päivänä heinäkuuta 2008, eurooppalaisten satelliittinavigointiohjelmien (EGNOS ja Galileo) toteuttamisesta.

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – KOHEESIOPOLITIikka, ENERGIA JA LIIKENNE

2010							2009	2008	2007
Työllisyys- ja sosiaaliasiat		Aluepolitiikka			Energia ja liikenne	Yhteensä			
Euroopan sosi- aali-rahasto	Muut	Euroopan alueke- hitys rahasto	Koheesiorahasto	Liittymistä edel- tävä rakennepoli- tiikan väline (ISPA)					

OTOKSEN KOKO JA RAKENNE

Tapahtumien yhteismäärä (josta):	60	6	143	20	6	8	243	209	189	217
ennakkomaksuja	0	0	0	0	0	0	0	20	9	10
väli- ja loppumaksuja	60	6	143	20	6	8	243	189	180	207

TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Prosenttiosuus tapahtumista, joissa:

ei ilmennyt virheitä	70 % (42)	100 % (6)	47 % (67)	25 % (5)	17 % (1)	37 % (3)	51 % (124)	67 %	58 %	50 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	30 % (18)	0 % (0)	53 % (76)	75 % (15)	83 % (5)	63 % (5)	49 % (119)	33 %	42 %	50 %

Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä

Analyysi menotyypeittäin

Ennakkomaksut	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	3 %	0 %	1 %
Väli-/loppumaksut								97 %	100 %	99 %

Analyysi virhetyypeittäin

Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti	39 % (7)	0 % (0)	55 % (42)	93 % (14)	80 % (4)	20 % (1)	57 % (68)	50 %	42 %	33 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	61 % (11)	0 % (0)	45 % (34)	7 % (1)	20 % (1)	80 % (4)	43 % (51)	50 %	58 %	67 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät	91 % (10)	0 % (0)	100 % (34)	100 % (1)	100 % (1)	75 % (3)	96 % (49)	69 %	89 %	78 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät	9 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	2 % (1)	0 %	0 %	12 %
Oikeellisuuteen liittyvät	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	25 % (1)	2 % (1)	31 %	11 %	10 %

KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS

Todennäköisin virhetaso

7,7 %

Alempi virheraja

4,7 %

Ylempi virheraja

10,7 %

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohkoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin.⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien lukumäärää.

Ei tietoa: ei sovellettavissa tai ei arvioitu.

KOHEESIOPOLITIikka, ENERGIA JA LIIKENNE: JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio: tarkastusviranomaiset – säännöksissä asetettujen keskeisten vaatimusten noudattaminen ja vaikuttavuus toimien sääntöjenmukaisuuden varmistamisessa

Tilintarkastustuomiois- tuimen tarkastamat kes- keiset vaatimukset		Tarkastusviranomainen EAKR/ESR – Ranska	Tarkastusviranomainen EAKR/ESR – Yhdistynyt ku- ningaskunta / Pohjois-Irlanti	Tarkastusviranomainen EAKR/ESR – Italia (Sardinia)	Tarkastusviranomainen EAKR/koheesiorahasto – Puola	Tarkastusviranomainen EAKR/koheesiorahasto – Espanja (Andalusia & Valencia)	Tarkastusviranomainen ESR – Puola	Tarkastusviranomainen ESR – Espanja (Andalusia)	Tarkastusviranomainen ESR – Saksa (liittovaltio Bund)
Yleiset näkökohdat	Toimenpideohjelman hallinnointi- ja valvontajärjestelmät mah- dollistavat toimintojen riittävän määrittelemisen, jakamisen ja erottamisen tarkastusviranomaisen sisällä ja valvontaviranomaisen ja toisten toimivaltaisten hallinnointi- ja valvontaelinten välillä.	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen
Tarkastuskäsikirjan si- sältö	On olemassa tarkastuskäsikirja (sekä järjestelmätarkastuksia että toimia koskevia tarkastuksia varten), joka on kansainvälisesti hy- väksytyjen tilinpäätösstandardien mukainen ja jossa tilinpäätös- menetelmät kuvataan selkeästi.	Sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen
Järjestelmätarkastusten menetelmät	Tarkastusviranomaisen suorittama tarkastustyö, jonka tarkoituk- sena on arvioida hallinnointi- ja valvontajärjestelmän toimivuutta, perustuu tarkistusluetteloon, jonka sisältämillä kysymyksillä py- ritään tarkistamaan sovellettavien asetusten keskeiset vaatimukset (määritelty hallinnointiviranomaisille, välittäjäelimille ja valvonta- viranomaisille) ja soveltuvat arviointikriteerit jokaiselle keskeiselle vaatimukselle.	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen
Järjestelmätarkastusten tarkastaminen	Tarkastusviranomaisen tarkastussuunnitelmaa oli sovellettu oh- jelmakaudelle hyväksytyn tarkastusstrategian mukaan, järjestel- mätarkastukset suoritettiin tarkastusviranomaisen laatiman meto- dologian mukaisesti ja kaikki järjestelmätarkastusten vaiheet do- kumentoitiiin asianmukaisesti.	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava
Toimia koskevissa tar- kastuksissa sovellettava otantamenetelmä	Toimia koskevia tarkastuksia varten on määritelty soveltuvat otantamenetelmät, joilla poimitaan kauden osalta tarkastettavat toimet.	Osittain sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen

Tilintarkastustuomiois- tuimen tarkastamat kes- keiset vaatimukset		Tarkastusviranomainen EAKR/ESR – Ranska	Tarkastusviranomainen EAKR/ESR – Yhdistynyt ku- ningaskunta / Pohjois-Irlanti	Tarkastusviranomainen EAKR/ESR – Italia (Sardinia)	Tarkastusviranomainen EAKR/koheesiorahasto – Puola	Tarkastusviranomainen EAKR/koheesiorahasto – Espanja (Andalusia & Valencia)	Tarkastusviranomainen ESR – Puola	Tarkastusviranomainen ESR – Espanja (Andalusia)	Tarkastusviranomainen ESR – Saksa (liittovaltio Bund)
Otannan tekeminen toimia koskevaa tarkas- tusta varten	Toimia koskevien tarkastusten otantamenetelmää on käytetty määritelmän mukaisella tavalla poimittaessa kauden osalta tar- kastettavat toimet.	Vaikuttava	Vaikuttava	Ei vaikutta- va	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Toimien tarkastusten tarkastusmenetelmät	Toimien sääntöjenmukaisuuden tutkimiseksi tehty tarkastustyö perustuu tarkistusluetteloon, jonka sisältämällä kysymyksillä tar- kistetaan, että sovellettavan asetuksen keskeisiä vaatimuksia on riittäväällä tarkkuudella noudatettu, ja ehkäistään siten tarkastus- työhön liittyviä riskejä.	Osittain sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen
Toimia koskevien tar- kastusten tarkastami- nen	Toimien tarkastukset on suoritettu ohjelmakaudelta poimitun otoksen perusteella ja toteutettu tarkastusviranomaisen määrittä- mien menetelmien mukaan ja kaikki toimien tarkastuksen vaiheet on dokumentoitu asianmukaisesti.	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Ei vaikutta- va	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava
Toimia koskevien tar- kastusten uudelleen suorittaminen	Tilintarkastustuomioistuin sai tarkastusviranomaisten tekemien tarkastusten uudelleen tarkastuksessa samankaltaisia tuloksia kuin tarkastusviranomaiset olivat raportoineet komissiolle.	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Vuotuinen valvontaker- tomus ja tarkastuslau- sunto	Vuotuinen valvontakertomus ja tarkastuslausunto laadittiin ko- mission ja jäsenvaltioiden välillä sovittujen säännöksiin perustu- vien vaatimusten ja ohjeiden mukaisesti, ja kertomus ja lausunto vastaavat tarkastusviranomaisen järjestelmätarkastuksissa ja toi- mien tarkastuksissa saamia tuloksia.	Sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen	Osittain sääntöjen- mukainen
Yleisarvio		Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Ei vaikut- tava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava

KOHEESIOPOLITIikka, ENERGIA JA LIIKENNE – KOMISSIOn JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta	
				2010	2009
Aluepolitiikan pääosasto	Varauma esitetty	Euroopan aluekehitysrahaston ja koheesiorahaston osalta ilmoitettujen menojen perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta esitettiin usean jäsenvaltion osalta varauma. Varauma johtui puutteista molempien rahastojen hallinnointi- ja valvontajärjestelmien keskeisissä osatekijöissä. Kansalliset viranomaiset eivät ole kohdistaneet puutteisiin riittävää valvontaa eivätkä toteuttaneet riittäviä korjaavia toimia. Ohjelmakaudella 2000–2006 varauma koski 21:tä toimenpideohjelmaa 6 jäsenvaltiossa (kun INTERREGiä ei oteta huomioon) ja kahta koheesiorahastosta rahoitettua hanketta kahdessa jäsenvaltiossa. Varauksen suuruus oli 679,4 miljoonaa euroa, mikä vastaa 15,8:aa prosenttia varainhoitovuoden välimaksuista. EU:n riskialttiin rahoitusmäärän suuruudeksi arvioidaan tällä ohjelmakaudella 32,5–68,8 miljoonaa euroa, mikä vastaa 0,8–1,5:tä prosenttia varainhoitovuoden välimaksuista (4 297,3 miljoonaa euroa). Ohjelmakauden 2007–2013 varaukset koskevat 69 toimenpideohjelmaa 10 jäsenvaltiossa ja 11:tä Euroopan alueelliseen yhteistyöhön liittyvää toimenpideohjelmaa. Varaukset koskevat 3 417,1:tä miljoonaa euroa eli 13,4:ää prosenttia varainhoitovuoden välimaksuista. Tälle ohjelmakaudelle EU:n riskialttiin rahoituksen suuruudeksi arvioidaan 203,7–423,9 miljoonaa euroa, mikä vastaa 0,8–1,6:ta prosenttia varainhoitovuoden välimaksuista (25 527,8 miljoonaa euroa).	Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus kaiken kaikkiaan vastaavat komission ohjeita. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että aluepolitiikan pääosasto antoi kunkin toimenpideohjelman riskialttiista määristä enemmän tietoja kuin vuonna 2009. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että sen esittämä virhetaso on merkittävästi korkeampi kuin pääosaston tekemiin varauksiin perustuva virhetaso. Aluepolitiikan pääosasto teki varauksia, joilla on kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva vaikutus kumpaankin ohjelmakauteen. Vaikutuksen kvantifiointi perustuu oletukseen, että riskialttiin rahoitusosuuden ollessa alle 5 prosenttia toimenpideohjelmiin sovellettavasta takuupidätyksestä toimenpideohjelmiä päätettäessä suoritettavat valvontamenettelyt lieventävät riskiä riittävästi. Tilintuomioistuimen arvion mukaan tämä lähestymistapa voi johtaa riskialttiiden määrien aliarvioimiseen. Vuonna 2010 tehtyjen rahoitusoikaisujen suuruudeksi ilmoitettiin 2 823 miljoonaa euroa. Kaikkia todentamis- ja tarkastusmenettelyjä ei kuitenkaan saatu päätökseen vuoden loppuun mennessä etenkin ohjelmakauden 2000–2006 toimenpideohjelmien päättämisen osalta. Varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen liitetiedossa 6 komissio luokittelee toteutuneiksi ainoastaan 563 miljoonan euron rahoitusoikaisut (ks. myös <i>liitteen 1.2</i> kohta 3).	B	A

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta	
				2010	2009
Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasiat	Varauma esitetty	Euroopan sosiaalirahaston tiettyjen toimenpideohjelmien menojen perustana olevien tapahtumien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta esitettiin varauma usean jäsenvaltion osalta. Syynä olivat puutteet hallinnointi- ja valvontajärjestelmien keskeisissä osatekijöissä, sillä kansalliset viranomaiset eivät ole valvoneet toimenpideohjelmia riittävästi eivätkä toteuttaneet riittäviä korjaavia toimia. Ohjelmakauden 2000–2006 varaukset koskevat 13:a toimenpideohjelmaa neljässä jäsenvaltiossa ja niiden suuruus on 0,4 miljoonaa euroa eli 0,14 prosenttia varainhoitovuoden välimaksuista. Ohjelmakauden 2007–2013 varaukset koskevat 30:tä toimenpideohjelmaa yhdeksässä jäsenvaltiossa ja niiden suuruus on 71,6 miljoonaa euroa eli 1,13 prosenttia varainhoitovuoden välimaksuista.	Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus on kaiken kaikkiaan laadittu komission ohjeiden mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto antoi kunkin toimenpideohjelman riskialttiista määristä enemmän tietoja kuin vuonna 2009. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto teki varauksia, joilla on kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva vaikutus kumpaankin ohjelmakauteen. Varauksen kvantifiointi perustuu oletukseen, että riskialttiin rahoitusosuuden ollessa alle 5 prosenttia toimenpideohjelmiin sovellettavasta takuupidätyksestä toimenpideohjelmia päätettäessä suoritettavat valvontamenettelyt lieventävät riskiä riittävästi. Tilintuomioistuimen arvion mukaan tämä lähestymistapa voi johtaa riskialttiiden määrien aliarvioimiseen.	A	A
Liikenteen ja liikkumisen pääosasto	Varauma esitetty	Kuudennen tutkimuksen puiteohjelman sopimusten menoilmoitusten oikeellisuutta koskevaan jäännösvirhetasoon liittyvä varauma: Jälkitarkastuksissa havaittu jäännösvirhetaso oli korkeampi kuin valvontamenettelyjen tavoite (2 prosenttia). Jäännösvirhetaso 4,42 prosenttia merkitsee sitä, että riskialtis rahoitusmäärä on 1,15 miljoonaa euroa. Tämä vastaa 1,95:tä prosenttia kuudennen tutkimuksen puiteohjelman maksuista ja 0,5:tä prosenttia liikenteen ja liikkumisen pääosaston maksuista vuonna 2010.	Tilintarkastustuomioistuin on katsoo, että pääjohtajan lausuma ja vuotuinen toimintakertomus on laadittu komission ohjeiden mukaisesti.	A	A⁽¹⁾
Energian ja liikenteen pääosasto	Varauma esitetty	Kuudennen tutkimuksen puiteohjelman sopimusten yhteydessä menoilmoitusten oikeellisuutta koskevaan jäännösvirhetasoon liittyvä varauma: Jälkitarkastuksissa havaittu jäännösvirhetaso oli korkeampi kuin valvontamenettelyjen tavoite (2 prosenttia). Jäännösvirhetaso 4,42 prosenttia merkitsee sitä, että riskialtis rahoitusmäärä on 1,7 miljoonaa euroa. Tämä vastaa 1,12:tä prosenttia kuudennen tutkimuksen puiteohjelman maksuista ja 0,15:tä prosenttia energian ja liikenteen pääosaston maksuista vuonna 2010.	Tilintarkastustuomioistuin on sitä mieltä, että pääosaston lausuma ja vuosittainen toimintakertomus on laadittu komission näitä koskevien ohjeiden mukaisesti.	A	

(¹) Varainhoitovuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen liitteessä 5.3 on esitetty tutkimuksen, energian ja liikenteen pääosaston vuotuisesta toimintakertomuksesta tehdyn arvioinnin tulokset. Kyseinen pääosasto jaettiin helmikuussa 2010 kahteen osaan, liikenteen ja liikkumisen pääosastoksi ja energian pääosastoksi.

(*) 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 riittävästi arviota varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – KOHEESIOPOLITIikka, ENERGIA JA LIIKENNE

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi
Koheesiopolitiikka:				
2009	Komission on seurattava, että EU:n rahoituksen edellyttämää tukikelpoisuusvaatimuksia sekä julkisia hankintoja koskevia EU:n ja jäsenvaltioiden sääntöjä noudatetaan oikein. (ks. varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 4.38)	Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamista tarkastetaan parhaillaan tekemällä erityinen selvitys koheesiorahastosta ohjelmakaudella 2000–2006 rahoitetuista hankkeista ja ohjelmakauden 2007–2013 toimenpideohjelmista. Komissio on myös antanut ohjeita ja tarjonnut koulutusta jäsenvaltioiden hallinnointi- ja tarkastusviranomaisille (esim. koulutusta kouluttajille -seminaarit sekä kahdenväliset koulutusjaksot hallinnointi- ja tarkastusviranomaisille). Tammikuussa 2011 komissio julkaisi vihreän kirjan EU:n julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta (KOM(2011) 15 lopullinen). Komission arvion EU:n julkisia hankintoja koskevasta lainsäädäntökehiksestä odotetaan valmistuvan vuonna 2011.	Komissio katsoo, että tämä suositus on pantu täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen kuvailemilla monilla meneillään olevilla toimilla. Ks. komission vastaus 4.50 kohtaan, Suositus nro 1. Ks. myös komission vastaukset 4.20, 4.21 ja 4.29 kohtiin koulutuksen ja ohjauksen antamisesta.	Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että suositus on toteutettu koulutuksen ja ohjeiden antamisen osalta ainakin siksi aikaa, kun komissio jatkaa nykyistä politiikkaansa. Tilintarkastustuomioistuin aikoo jatkossa toteuttaa seurantaan julkista hankintaa varten laadittujen erityistoimenpiteiden osalta (ks. myös lausunto nro 4/2011 ⁽¹⁾).
Koheesiopolitiikka:				
2008	Komission on valvonnan avulla varmistettava, että kansalliset hallinnointi- ja valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti. (ks. varainhoitovuotta 2008 koskeva vuosikertomus, kohdat 6.37 a) ja c); varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 4.37 c))	Rakennerahastoista annettujen asetusten yleisten säännösten mukaisesti tukikelpoisuussäännöt määritellään kansallisella, joissain tapauksissa toimenpideohjelmien, tasolla. Komissio on tarkistanut jäsenvaltioiden kyseisiin sääntöihin vuonna 2010 tekemät muutokset. Komissio tarkasti ohjelmakauden 2007–2013 toimenpideohjelmien tarkastusviranomaiset vuonna 2010 ja jatkoi erityisiä järjestelmien ja hankkeiden tarkastuksia. Vuotta 2010 koskeissa vuotuisissa toimintakertomuksissa annetaan yksityiskohtainen arvio kustakin ohjelmakauden 2007–2013 toimenpideohjelmasta. Arvio perustuu pääosiltaan tarkastusviranomaisten laatimissa vuosittaisissa valvontakertomuksissa esitettyihin tietoihin ja komission toimittamiin tarkastuksiin.	Komissio katsoo, että tämä suositus on pantu täytäntöön (ks. komission vastaus 4.50 kohtaan, Suositus nro 2.) Ks. myös komission vastaukset 4.42, 4.43 ja 4.44 kohtaan tarkastusviranomaisten arvioinnin osalta. Aluepolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto katsovat, että ne ovat vuotuisissa toimintakertomuksissaan seuranneet asianmukaisesti kaikkia vuosien 2007–2013 ohjelmien osalta esitettyjä varauksia.	Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että suositus on toteutettu ainakin siksi aikaa, kun komissio jatkaa nykyistä politiikkaansa.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi
Koheesiopolitiikka:				
2008	Komission on rohkaistava kansallisia viranomaisia toteuttamaan korjaavat toimenpiteet täsmällisesti ennen menojen varmentamista komissiolle (ks. varainhoitovuotta 2008 koskeva vuosikertomus, kohdat 6.37 b) ja d); varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohdat 4.37 a) ja b))	Komissio on lisännyt ohjelmakauden 2007–2013 rakennera- hastoista annettuihin asetuksiin sisältyvän säännöksen käyttöä keskeyttää tai lakkauttaa maksut, jos tarkastuskertomuksessa on näyttöä huomattavista puutteista (tai sääntöjenvastaisuuksista, joita ei vielä ole korjattu). Tämä toimii jäsenvaltioille lisäkannusteena ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin oikea-aikaisesti. Komissio on myös muuttanut ohjelmakauden 2007–2013 ohjelmiin liittyvää takaisinperintää ja peruutuksia koskevaa jäsenvaltioiden raportointia (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1828/2006 liite XI). Sekä aluepolitiikan pääosasto että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ovat antaneet yksityiskohtaiset tiedot maksujen keskeytyksistä ja lakkauttamisesta vuotta 2010 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessaan.	<i>Komissio katsoo, että tämä suositus on pantu täytäntöön (ks. komission vastaus 4.50 kohtaan, Suositus nro 2.)</i>	Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että suositus on toteutettu ainakin siksi aikaa, kun komissio jatkaa nykyistä politiikkaansa.

(¹) Lausunto nro 4/2011 komission vihreästä kirjasta julkisten hankintojen politiikan uudistamisesta (EUVL C 195, 2.7.2011, s. 1).

ERITYISKERTOMUKSEN NRO 1/2006 SEURANTA: TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ANTAMIEN SUOSITUSTEN MUKAISTEN TOIMIEN ANALYYSI

Alkuperäinen suositus	Toteutettuja toimia koskeva yleisarvio	Jäljellä olevat puutteet tai uudet puutteet	Komission vastaus
- Komission on tarvittaessa annettava jäsenvaltioille soveltuvaa neuvontaa sen varmistamiseksi, että yhteisön rahoitus käytetään tehokkaasti, vaikuttavasti ja taloudellisesti, ja - jäsenvaltioiden on yhdessä komission kanssa yhteisrahoitettujen toimenpiteiden puitteissa luotava tai vahvistettava jo olemassa olevien hankkeiden valintamenetelmiä ja menetelmiä, joilla tunnistetaan ne oppilaat, jotka ovat suurimmassa vaarassa keskeyttää koulunkäynnin ennenaikaisesti ja kohdennetaan varoja niille.	Nämä suositukset on suurimmaksi osaksi pantu täytäntöön, vaikkakin useita vuosia tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen jälkeen. Kesäkuussa 2011 neuvosto antoi suosituksen toimista koulun keskeyttämisen vähentämiseksi, joka pyrkii tekemään ilmiön ja siihen vaikuttavien tekijöiden ymmärtämisen jäsenvaltioiden politiikantekijöille helpommaksi. Jäsenvaltioille on myös annettu rakennerahastoja koskevia yleisiä ohjeita.	Nimenomaan koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävä keskeinen korjaava toimenpide, jonka neuvosto hyväksyi vasta 2011, ei ole vielä tuottanut merkittävää tulosta.	<i>Eurooppa 2020</i> -strategian yhteydessä komissio käynnisti vuoden 2011 alussa koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämistä koskevan toimintasuunnitelman, johon sisältyi muun muassa (kesäkuussa 2011 hyväksytty) ehdotus neuvoston suositukseksi koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä politiikoista. Tähän suositukseen sisältyy suuntaviivoja, joiden avulla jäsenvaltiot voivat kehittää kattavia ja näyttöön pohjautuvia politiikkoja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi. Toimintaohjelmaa koskeva työ alkoi tosiasiaa jo vuonna 2006, kun koulutukseen pääsyä ja sosiaalista osallisuutta elinikäisen oppimisen alalla käsittelevä ryhmä perustettiin ja sille laadittiin työohjelma. Komission vuonna 2011 hyväksymä toimintasuunnitelma perustuu kyseisen ryhmän työhön ja useisiin koulunkäynnin keskeyttämistä Euroopassa koskeviin vertaileviin tutkimuksiin (jotka toteutettiin vuosina 2006–2009).
Komission on varmistettava, että jäsenvaltioiden hallinnointijärjestelmät noudattavat yhteisön lainsäädäntöön sisältyviä taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteita.	Tätä suositusta ei ole vielä toteutettu. Komissio aikoo analysoida EU:n rahoituksen lisäarvoa seuraavan ohjelmakauden osalta toimitettavien tarkastusten yhteydessä.⁽¹⁾	Komissio ei ole vielä laajentanut tarkastustoimintansa sisältöä niin, että se kattaisi myös EU:n rahoituksen lisäarvon analyysin.	Suunnitelman mukaan seuraavaa ohjelmakautta koskevien asetuseräsuunnitelmien laatimisen yhteydessä tuotokselle annetaan enemmän painoa, koska rahoitusmekanismit on suureksi osin suunniteltu pikemminkin tuotoksen ja tuloksen kuin panoksen palkitsemiseen. Osa komission tarkastusresursseista olisi näin ollen kohdistettava toiminnan tarkastukseen nykyisen sääntöjenmukaisuutta ja taloushallintoa koskevan tarkastuksen sijaan.
- Jäsenvaltioiden on yhdessä komission kanssa analysoitava odotettavissa olevia taloudellisia hyötyjä, ja analyysiin on sisällyttävä perustelu myönnetyn rahoituksen määrästä ja painotetuista toiminta-alueista. - Lisäksi jäsenvaltioiden on yhdessä komission kanssa varmistettava, että varojen jako perustuu objektiivisiin ja olennaisiin perusteisiin ja siten maksimoitava varojen potentiaalinen vaikutus.	Tämä suositus on toteutunut vain siltä osin, että komissio on tehnyt periaatejulistuksen. Ohjelmatyötä koskevat yleiset säännökset ja ohjelmakauden 2007–2013 ennakoarviointi vastaavat periaatteessa tilintarkastustuomioistuimen suositusta. Suositus on otettu huomioon myös talousarvion kokonaistarkastelun yhteydessä. Toimenpideohjelmissa ei vielä ole havaittavissa selvää yhteyttä toisaalta nimenomaan koulunkäynnin keskeyttämiseen liittyvien painopistealueiden ja tavoitteiden ja toisaalta rahoituksen tason välillä.	Tämä näkökohta on olennainen seuraavaakin rahoituskehystä ajatellen.	ESR:n toimenpideohjelmissa on selkeä yhteys asetettujen painopisteiden, saavutettavien tavoitteiden – jotka on sääntelykehiksen mukaisesti myös muutettu painopisteitä koskeviksi määrällisesti mitattaviksi tavoitteiksi – ja tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavan rahoitustason välillä.

Alkuperäinen suositus	Toteutettuja toimia koskeva yleisarvio	Jäljellä olevat puutteet tai uudet puutteet	Komission vastaus
— Jäsenvaltioiden on yhdessä komission kanssa asetettava järkevät vuositavoitteet koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi, jotta Lissabonin strategiassa asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa.	Tämä suositus on toteutunut suurelta osin. Jäsenvaltiot sopivat Eurooppa 2020 -strategian puitteissa, neljä vuotta erityiskertomuksen julkaisemisen jälkeen, kansallisista tavoitteista, joissa otettiin huomioon vallitseva lähtötilanne ja kansalliset olosuhteet.	Yksi jäsenvaltio ei ole määritellyt nimenomaista tavoitettaan.	Vuoden 2013 jälkeisen ohjelmakauden valmistelun yhteydessä komissiolla oli ensimmäistä kertaa tilaisuus soveltaa tätä suositusta. Eurooppa 2020 -strategiassa kansalliset tavoitteet määritellään yhteistyössä Euroopan komission kanssa, ja näin varmistetaan niiden yhdenmukaisuus EU:n yleistavoitteiden kanssa. Kukin maa asettaa kansalliset tavoitteensa kansallisessa uudistusohjelmassa, joka on toimitettava vuosittain huhtikuussa. Kaikki jäsenvaltiot Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta ovat asettaneet kansalliset tavoitteensa koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi vuotta 2011 koskevassa kansallisessa uudistusohjelmassa, joka toimitettiin komissiolle huhti-toukokuussa 2011.
— Jäsenvaltioiden on yhdessä komission kanssa rohkaistava tiedon ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa koulunkäynnin keskeyttämisen vastaista työtä tekevien paikallisten ja kansallisten järjestöjen välillä, silloin kun tietojenvaihto on laillisesti mahdollista.	Tämä suositus on toteutunut. Vuonna 2003 hyväksytyn ”Koulutus 2010” -työohjelman puitteissa asetettiin avointa koordinoitimenetelmää käyttäen ryhmä jäsenvaltioista koottuja koulutuksen saatavuuteen ja sosiaaliseen osallisuuteen erikoistuneita asiantuntijoita. Vuodesta 2006 alkaen ryhmä on ohjannut vertaisoppimistoimia eri jäsenvaltioissa. Komissio on äskettäin ehdottanut uuden, koulunkäynnin keskeyttämistä käsittelevän työryhmän asettamista.	Koulunkäynnin keskeyttämistä käsittelevä uusi työryhmä on vielä asettamatta.	Jäsenvaltioiden asiantuntijoista, jotka ovat erikoistuneet koulutukseen pääsyyn ja sosiaaliseen osallisuuteen koulutuksen alalla, perustettiin avoimella koordinoitimenetelmällä ryhmä neuvoston vuonna 2003 hyväksymän Koulutus 2010 -työohjelman puitteissa. Komissio aikoo perustaa (Eurooppa 2020 -strategian puitteissa) Euroopan tason asiantuntijaryhmän, joka jatkaa työtä, jonka koulutukseen pääsyä ja sosiaalista osallisuutta elinikäisen oppimisen alalla käsittelevä ryhmä on käynnistänyt. Sen painopisteitä ovat koulun keskeyttämisen vähentäminen ja nykyisten ohjeiden kehittäminen edelleen.
— Jäsenvaltioiden on yhdessä komission kanssa aktiivisesti edistettävä Euroopan sosiaalirahastosta myönnettävien varojen innovatiivista käyttöä koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseksi.	Tämä suositus on toteutunut. Erityiskertomuksen julkaisun jälkeen jäsenvaltiot ovat järjestäneet nuorten integroimista työmarkkinoille sekä koulunkäynnin keskeyttämistä käsitteleviä konferensseja, joissa uudet toimintamallit on esitetty.	Komission on edelleen rohkaistava Euroopan sosiaalirahastosta myönnettävien varojen innovatiivista käyttöä.	Komissio jatkaa toimiaan ESR:n innovatiivisen käytön edistämiseksi.

(¹) Tämä pyrkimys on havaittavissa komission tiedonannossa EU:n talousarvion kokonaistarkastelusta (KOM(2010) 700) ja viidennessä taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevässä kertomuksessa.

ERITYISKERTOMUKSEN NRO 10/2006 SEURANTA: TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ANTAMIEN SUOSITUSTEN MUKAISTEN TOIMIEN ANALYYSI

Alkuperäinen suositus (Eriytiskertomuksen kohdat 119–123)	Toteutettuja toimia koskeva yleisarvio (ohjelmakautta 2000–2006 koskevat jälkiarviot)	Jäljellä olevat puutteet tai uudet puutteet (ohjelmakautta 2007–2013 koskevat tulevat jälkiarviot)	Komission vastaus
Suositus 1 Jälkiarviointien soveltamisala ja niihin sovelletut menettelyt ja lähestymistapa vaativat uudelleenarviointia; tämän on tapahduttava suhteellisen nopeasti ennen kuin seuraavat jälkiarviointia koskevat sopimukset tehdään (...).	Molemmat pääosastot ovat siirtyneet jälkiarviointeissa jäsenvaltiokohtaisesta lähestymistavasta keskeisiin aihekokonaisuuksiin perustuvaan lähestymistapaan ja pyrkivät näin keskittymään aiempaa paremmin niihin näkökohtiin, jotka ovat strategisia 27 jäsenvaltion muodostaman unionin kannalta. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston analyysistä on tehty yhteenveto keskeisten arviointikysymysten avulla.	Aluepolitiikan pääosaston analyysistä olisi tehtävä yhteenveto sidosryhmiä kiinnostavien strategisten näkökohtien pohjalta. Energia olisi otettava mukaan yhtenä aihekokonaisuutena. Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet olisi huomioitava.	Vuosia 2000–2006 koskevaan jälkiarviointiin kuuluu yhteenvetoraportti olennaisista havainnoista, jotka tehtiin jälkiarvioinnin osana suoritetuissa monissa arvioinneissa. Tämän ohjelmakauden tärkeimmät piirteet otetaan huomioon tulevassa jälkiarvioinnissa. Aluepolitiikan pääosasto muistuttaa, että Eurooppa 2020 -strategia hyväksyttiin vasta vuonna 2010 eli useita vuosia sen jälkeen, kun komissio oli hyväksynyt nykyiset ohjelmat. Aluepolitiikan pääosasto on äsken käynnistämässään työssä käsitellyt kysymystä uusiutuvasta energiasta.
Suositus 2 Arviointiprosessin kehittämiseksi komission on otettava käyttöön paremmat laadunvalvontamenettelyt ja sovellettava niitä tehokkaasti (...). Kyseisillä menettelyillä tulisi varmistaa, että: a) relevantteja ja luotettavia tietoja kerätään säännöllisesti ja että tiedot ovat saatavilla kaikissa arviointiprosessin vaiheissa b) toimeksiannon kuvaukset ovat asianmukaisia ja että niissä määrätään, että sopimuspuolten on sovellettava asianmukaisia menetelmiä c) arviointiprosesseja varten myönnetään riittävästi resursseja ja että arvioinnin toteuttamiseen on riittävästi aikaa d) komissio seuraa ja valvoo arviointiprosessia asianmukaisesti prosessin kokonaislaadun varmistamiseksi.	Jälkiarviointeja tekeville yksiköille suunnattuja toimenpiteitä on toteutettu. Molemmat pääosastot sisällyttivät keskeisiä arviointinäkökohtia ohjelmakauden 2000–2006 toimeksiannon kuvauksiin. Molemmat pääosastot varasivat riittävästi resursseja jälkiarviointiin. Molemmat pääosastot paransivat laadunvalvontaa laatimalla ohjeistusta, osoittamalla lisää resursseja, perustamalla riippumattomista asiantuntijoista koostuvia paneeleja ja järjestämällä säännöllisesti ohjausryhmän kokouksia.	Hankkeiden tuloksellisuutta koskevien tietojen saatavuuden, oleellisuuden ja luotettavuuden parantaminen edellyttää jatkotoimenpiteitä.	a) Aluepolitiikan pääosasto yhtyy tilintarkastustuomioistuimen arviointiin. Ohjelmakaudella 2007–2013 on jo sovellettu tietoja koskevia parannuksia: jäsenvaltioiden edellytetään antavan osallistujille ominaisuuksia koskevan yhdenmukaistetun luettelon (esim. ammattiasema, kuuluminen heikossa asemassa olevaan ryhmään, koulutus) mukaisia tietoja.

Alkuperäinen suositus (Eryiskertomuksen kohdat 119–123)	Toteutettuja toimia koskeva yleisarvio (ohjelmakautta 2000–2006 koskevat jälkiarviot)	Jäljellä olevat puutteet tai uudet puutteet (ohjelmakautta 2007–2013 koskevat tulevat jälkiarviot)	Komission vastaus
Suositus 3 Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että taloudellisen vaikutuksen arviointiin ja mittaamiseen valitut tekniikat ovat asianmukaisia. (...)	Aluepolitiikan pääosasto käytti kahta makrotaloudellista mallia ja otti kontrafaktuaalisen analyysin käyttöön vaikutusten arvioinnin välineeksi ⁽¹⁾ .	Nykyistä käytäntöä, jossa koheesiopolitiikan onnistumista mitataan bruttokansantuotteen kasvuun perustuvien makrotaloudellisten mallien avulla, tulisi täydentää sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien indikaattorien käytöllä. Aluepolitiikan pääosaston on laajennettava kontrafaktuaalisen analyysin käyttöä ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston on otettava se käyttöön. Komission on kannustettava jäsenvaltioita käyttämään tätä analyysintapaa.	Aluepolitiikan pääosasto on tilintarkastustuomioistuinten kanssa samaa mieltä siitä, että makrotaloudellisilla malleilla on edelleen keskeinen asema koheesiopolitiikan vaikutusten ymmärtämisessä. Aluepolitiikan pääosasto tarkastelee kysymystä siitä, mitkä mallit soveltuvat parhaiten kuvaamaan sen moninaisia poliittisia tavoitteita. Aluepolitiikan pääosasto on samaa mieltä kontrafaktuaalisten analyysien käytön laajentamisesta. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto työskentelee parhaillaan kontrafaktuaalisten analyysien kanssa (ks. vastaus 4.56 kohtaan).
Suositus 4 Enemmän painoarvoa olisi annettava jälkiarviointien ja teemakohtaisten selvitysten välisten yhtymäkohtien luomiselle ja varmistettava, että tulokset ovat yhteneväisiä keskenään.	Ks. suositus 1.	Ks. suositus 1.	
Suositus 5 Erityisesti tavoite 1 -alueita koskevia tulevia arviointoja ajatellen voidaan esittää seuraavat suositukset: a) Olisi aiheellista tutkia, miksi yksityisen sektorin rakennerahastojen hankkeisiin tekemissä investoinneissa on jäsenvaltioiden välillä huomattavia eroja (...); b) Kannattaisi myös tutkia, pitäisikö tulevaisuudessa siirtyä tukien maksamisesta uusiin rahoitusjärjestelyihin, (...), koska kyseiset menetelmät saattavat olla pitkällä tähtäimellä kestävämpiä ja tehokkaampia c) Yksikkökustannusten ja erityyppisten hankkeiden vertailuperusteiden kehittämiseen on kiinnitettävä enemmän huomiota	Tämä koskee lähinnä aluepolitiikkaa. Aluepolitiikan pääosasto arvioi rakennerahastojen vaikutusta yksityisen sektorin rahoitukseen, mutta arviointi rajoittui tutkimus- ja kehitysinvestointeihin. Ohjelmakaudella 2007–2013 painotettiin rahoitusjärjestelyjä kuten riskipääomaa, lainoja, korkotukia ja kaupunkien elvyttämistä. Aluepolitiikan pääosasto on kehittänyt tietokannan infrastruktuurien yksikkökustannuksista, mutta se ei vielä ole ottanut sitä käyttöön.	Aluepolitiikan pääosaston tulisi jatkaa selvitystä siitä, miten yksityisen sektorin toimijoita voidaan kannustaa investointeihin. Komission on jatkettava sen selvittämistä, voidaanko rahoitusta tarjota muiden välineiden kuin avustusten avulla. Aluepolitiikan pääosaston on saatava yksikkökustannusten tietokanta valmiiksi. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston on rohkaittava jäsenvaltioita luomaan tietokantoja koulutus- ja hankkeiden yksikkökustannuksista ja keskeisistä ominaisuuksista.	a) Sekä komissiossa että sen ulkopuolella on edelleen saatavilla vain vähän empiiristä näyttöä yrityksille myönnettävän tuen vaikutuksista. Aluepolitiikan pääosasto jatkaa edelleen työtään hankkiakseen lisää tällaista tietoa. b) Aluepolitiikan pääosasto jatkaa edelleen työtään hankkiakseen lisää tällaista näyttöä (ks. vastaus edellisessä kohtaan). c) Koheesiorahaston vuosia 2000–2006 koskevan jälkiarviointin ansiosta hankkeiden määrä tietokannassa lisääntynyt huomattavasti.

Alkuperäinen suositus (Erityiskertomuksen kohdat 119–123)	Toteutettuja toimia koskeva yleisarvio (ohjelmakautta 2000–2006 koskevat jälkiarviot)	Jäljellä olevat puutteet tai uudet puutteet (ohjelmakautta 2007–2013 koskevat tulevat jälkiarviot)	Komission vastaus
d) Erityistä lisähuomiota on arvioijien näkemyksen mukaisesti kiinnitettävä myös hankehakemus- ja hyväksyntäprosessiin e) Tulevissa jälkiarviointeissa on painotettava enemmän asianomaisten ministeriöiden tai alueellisten viranomaisten tekemiä sisäisiä arviointoja.	Aluepolitiikan pääosasto tilasi hallinnointi- ja täytäntöönpanojärjestelmiä koskevia selvityksiä, jotka se aikoo ottaa huomioon suunnitellessaan vuodesta 2014 alkavaa kautta. Väliarviointit olivat pakollisia, mutta jäsenvaltioiden tekemissä arvioinneissa keskityttiin lähinnä sääntöjenmukaisuuteen eikä niinkään panoksiin ja tuotoksiin.	Komission on rohkaistava jäsenvaltioita tekemään tuloksellisuuteen painottuvia sisäisiä arviointoja ja tätä varten helpotettava hyvien käytäntöjen vaihtoa.	e) Nykyisen ohjelmakauden aikana pakollinen väliarviointi on korvattu tarpeisiin perustuvalla jatkuvan arvioinnin menetelmällä. Samanlainen lähestymistapa on suunnitteilla vuoden 2013 jälkeiselle ajalle. Katso komission vastaus 4.55 kohtaan.

(¹) Kontrafaktuaalisessa analyysissä verrataan sitä, mitä todella tapahtui siihen, mitä olisi tapahtunut, jos asioihin ei olisi puututtu.

ERITYISKERTOMUKSEN NRO 7/2009 SEURANTA: TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ANTAMIEK SUOSITUSTEN MUKAISTEN TOIMIEK ANALYYSI

Alkuperäinen suositus	Toteutettuja toimia koskeva yleisarvio	Jäljellä olevat puutteet tai uudet puutteet	Komission vastaus
Suositus 1 Saadakseen arvovaltaa ohjelman vetäjänä komission tulisi mukauttaa voimavaroja sekä oikeudelliset ja rahoitusvälineensä teollisen ohjelman kehittämisen ja hallinnoinnin erityispiirteisiin: a) Henkilöstöresurssien määrän ja asiantuntemuksen tulisi olla oikeassa suhteessa ohjelman vetäjän tehtäviin nähden. b) Olisi luotava asianmukaiset puitteet EU:n ja ESan väliselle yhteistyölle. c) Komission tulisi varmistua siitä, että sillä on tarvittavat rahoitusvälineet infrastruktuurin rahoittamiseen (muuten kuin avustuksin), ja sitoutua pitkällä aikavälillä kattamaan vuotuiset toiminta- ja hankintakustannuksensa. d) Ohjelman vetäjän tulisi voida hoitaa tehtävänsä (määrittellä odotukset, myöntää valtuuksia ja valvoa suorituksia) johdonmukaisesti.	Tämä suositus on toteutettu osittain. a) GNSS-ohjelmien parissa komissiossa työskentelevien henkilöiden määrää on lisätty 13 henkilöstä vuonna 2007 aina 75 henkilöön maaliskuussa 2010. Seuraava haaste on varmistaa henkilöstöresurssien jatkuvuus vuoden 2013 jälkeen. b) Komissio on allekirjoittanut ESA:n kanssa EGNOS- ja Galileo-ohjelmia koskevat delegoimisopimukset, jotka ovat voimassa vuoden 2015 loppuun. c) Vaikka komissio on arvioinut keskipitkän ja pitkän aikavälin hankekustannukset, rahoituslähteitä ei ole varmistettu. Tilintarkastustuomioistuin toteaa komission esittämien lukujen perusteella, että kyseiset keskipitkän ja pitkän aikavälin hankekustannukset voivat nousta 20,4 miljardiin euroon vuoteen 2030 mennessä, ja että tulevaisuudessa liiketoimista saatavien tulojen odotetaan muodostavan alle 10 prosenttia arvioituista vuosittaisista toimintamenoista. d) Ohjelman vetäjä suorittaa tehtävänsä delegoimisopimusten ja hankkeen hallinnointisuunnitelmien pohjalta.	Monia ohjelman menestyksen kannalta tärkeitä päätöksiä ei vielä ole tehty (esimerkiksi strategisten ja toiminnallisten tavoitteiden selkeä määrittämisen sekä ohjelman kokonaisrahoituksen ja kustannustenjakomallien osalta).	Euroopan komissio, joka vastaa GNSS-ohjelmien hallinnoinnista, otti käyttöön vaaditut oikeudelliset ja tekniset puitteet ohjelmien toteuttamiseksi ottaen huomioon tilintarkastustuomioistuinten suositukset. Komissio esittää uuden monivuotisen rahoituskehysten valmistelun yhteydessä uuden lainsäädäntöehdotuksen Galileo- ja EGNOS-ohjelmien täytäntöönpanemiseksi. Tulevaan ehdotukseen sisältyvät muun muassa ohjelmien hallinnointia koskevat puitteet ja ajantasaistettu arvio tarvittavista talousarviovaroista. Sekä liikenneneuvoston päätelmissä maaliskuulta 2011 että Euroopan parlamentin päätöslauselmassa kesäkuulta 2011 kannatetaan ohjelman rahoitusta EU:n talousarviosta. Ohjelman talousarvion ekstrapolaatio, kun tulevan julkisen rahoitustuen määrää ei tiedetä, ei muodosta riittävää kokonaiskuvaa, jonka perusteella voisi tehdä johtopäätöksiä nettorahoituskuluista kokonaisuudessaan.

Alkuperäinen suositus	Toteutettuja toimia koskeva yleisarvio	Jäljellä olevat puutteet tai uudet puutteet	Komission vastaus
Suositus 2 Komission tulisi viipymättä selvittää ohjelman poliittiset tavoitteet ja muuntaa ne <i>strategisiksi ja toiminnallisiksi tavoitteiksi</i>, jotka tarjoavat Galileolle selkeän etenemissuunnitelman tästä hetkestä ohjelman lopulliseen käyttöönottoon asti. Esimerkiksi: a) Miten Galileo tulisi asettaa kaupalliseen järjestelmään? Onko siitä tarkoitus tulla taloudellisesti kannattava vai tarvitseeko se jatkuvaa julkisen sektorin tukea? Onko ohjelman tarkoitus tuottaa mahdollisimman paljon tuloja vai mahdollisimman paljon makrotaloudellisia hyötyjä ja tuottaa Galileon koko arvoketjulle palveluita ja hyödykeitä sovellustensa kautta?	Tätä suositusta ei ole toteutettu. Komissio on pyytänyt jäsenvaltioita selvittämään ohjelman poliittisia tavoitteita (erityisesti julkisesti säännelty ja ihmishengen turvaavat palvelut) niin, että niiden pohjalta voidaan laatia strategiset ja toiminnalliset tavoitteet. Yhteisestä kannasta ei kuitenkaan vielä ole sovittu, mikä viivästyttää ohjelman yksityiskohtaista suunnitelmaa koskevia tärkeitä päätöksiä.	Ohjelman poliittiset tavoitteet on selvennettävä viipymättä ja niiden pohjalta on laadittava strategiset ja toiminnalliset tavoitteet.	Komissio katsoo, että Galileo-ohjelman yleisiä poliittisia ja strategisia tavoitteita on selvennetty asetuksessa (EY) N:o 683/2008 ⁽¹⁾. Ohjelman toimintaa koskevia tavoitteita, kuten julkisesti säänneltyä palvelua, ihmishenkien turvaamiseen liittyvää palvelua, pelastus- ja etsintäpalvelua sekä kaupallista palvelua, valmistellaan parhaillaan, ja ne hyväksytään vuosina 2011 ja 2012.
Suositus 4 Komission olisi varmistettava, että seuraavat asiat otetaan huomioon: a) Analysoidaan, vahvistetaan ja validoidaan asianmukaiset ja kestävät käyttäjävaatimukset b) Kehitetään asiaankuuluvia toimia (kuten tarvittava oikeudellinen ja lainsäädännöllinen kehys).	Tämä suositus on toteutettu osittain. a) Koska käyttäjätarpeita (julkisesti säännelty palvelut, ihmishengen turvaavat palvelut ja etsintä- ja pelastuspalvelut) ei ole vielä määritelty, komissio ei vielä ole tiedottanut niistä ESA:lle tehtävän suunnitteluvaatimusten loppuunsaattamista varten. b) Julkisesti säänneltyjä palveluja koskevasta asetuksesta keskustellaan tällä hetkellä Euroopan parlamentissa.	Jotta tekninen testaus olisi mahdollista, Galileon palvelujen lopullisesta erittelystä on päätettävä. Oikeudellinen ja sääntelykehys, kolmannen osapuolen vastuupolitiikka mukaan lukien, on saatava valmiiksi.	Komissio esittää uuden monivuotisen rahoituskehysten valmistelun yhteydessä uuden lainsäädäntöehdotuksen Galileo- ja EGNOS-ohjelmien täytäntöönpanemiseksi. Ehdotukseen sisältyvät muun muassa ohjelmien hallintointia koskevat puutteet ja ajantasaistettu arvio tarvittavista talousarviovaroista. Asiaa koskevat yksityiskohtaiset asetukset ovat valmiilla, ja ne hyväksytään vuoden 2011 ja 2012 loppuun mennessä.

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

VIIDES LUKU

Unionin ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitysyhteistyö ja laajentumisasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	5.1–5.12
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	5.2–5.11
EuropeAid-yhteistyötoimisto (EuropeAid)	5.4–5.6
Ulkosuhteiden pääosasto	5.7–5.8
Laajentumisasioiden pääosasto	5.9–5.10
Humanitaarisen avun pääosasto	5.11
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	5.12
Toimien sääntöjenmukaisuus	5.13–5.16
Järjestelmien vaikuttavuus	5.17–5.30
Laajentumisasioiden pääosasto	5.18–5.29
Humanitaarisen avun pääosasto	5.30
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	5.31–5.34
Päätelmät ja suositukset	5.35–5.37
Seuranta: Erityiskertomus nro 9/2008 – EU-tuen vaikuttavuus vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla Valko-Venäjällä, Moldovassa ja Ukrainassa	5.38–5.53
Johdanto	5.38–5.41
Suositusten seuranta	5.42–5.51
Päätelmät	5.52–5.53
Seuranta: Erityiskertomus nro 10/2008 – terveydenhuoltopalveluihin liittyvä EY:n kehitysyhteistyötuki Saharan eteläpuolisen Afrikan maille	5.54–5.67
Johdanto	5.54–5.57
Suositusten seuranta	5.58–5.65
Resurssien jakoa ja priorisointia koskevat suositukset	5.58–5.61
Välineiden hallinnointia ja vaikuttavuutta koskevat suositukset	5.62–5.65
Päätelmät	5.66–5.67

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

5.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio unionin ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitysyhteistyötä ja laajentumisasioita koskevasta toimintalohekoryhmästä. Ryhmä koostuu seuraavista toimintalohekoista: 19 – ulkosuhteet, 21 – kehitysyhteistyö ja suhteet Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioihin (AKT-valtioihin)⁽¹⁾, 22 – laajentumisasiat sekä 23 – humanitaarinen apu. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2010 menoista esitetään **taulukossa 5.1**. Luvussa käsitellään myös komission vastauksia kahdessa erityiskertomuksessa annettuihin suosituksiin.

Toimintalohekoryhmän erityispiirteet

5.2 Ulkosuhteisiin ja kehitysyhteistyöhön liittyvien menojen toteuttamisesta vastasivat vuonna 2010 EuropeAid-yhteistyötoimisto (EuropeAid)⁽²⁾ sekä ulkosuhteiden pääosasto⁽³⁾. Laajentumismenojen toteuttaminen oli laajentumisasioiden pääosaston vastuulla, ja humanitaarinen apu (elintarvikeapu mukaan lukien) humanitaarisen avun pääosaston vastuulla.

5.3 Suurin osa näiden neljän pääosaston hallinnoimista menoista toteutetaan ennakkomaksujen perusteella eli noudatettavia maksuedellytyksiä on vähän. Väli- ja loppumaksuissa sitä vastoin maksuedellytyksenä on, että tosiasiallisesti aiheutuneet hankemenot esitetään ja hyväksytään ja niin ollen riskit ovat yleisesti ottaen suuremmat kuin ennakkomaksuissa.

EuropeAid-yhteistyötoimisto (EuropeAid)

5.4 EuropeAid vastaa esimerkiksi seuraavien menojen toteuttamisesta:

- kehitysapu Aasian ja Latinalaisen Amerikan maille sekä AKT-maille ja taloudellinen yhteistyö kyseisten maiden kanssa;
- eurooppalainen naapuruuspolitiikka, johon sisältyy strateginen kumppanuus Venäjän kanssa;
- alakohtaiset ohjelmat, jotka kohdistuvat esimerkiksi elintarviketurvaan, valtioista riippumattomiin toimijoihin ja paikallisviranomaisiin, ympäristökysymyksiin, terveydenhuoltoon ja koulutukseen sekä demokratia- ja ihmisoikeuskysymyksiin.

⁽¹⁾ Euroopan kehitysrahastoista maksettavasta tuesta raportoidaan erikseen, sillä sitä ei rahoiteta yleisestä talousarviosta.

⁽²⁾ EuropeAid ja kehitysyhteistyöstä vastaava pääosasto yhdistyivät 1. tammikuuta 2011; uusi pääosasto sai nimekseen kehitys- ja yhteistyöpääosasto – EuropeAid (DEVCO).

⁽³⁾ Ulkosuhteiden pääosasto lopetti toimintansa 1. tammikuuta 2011. Suurin osa sen toiminnasta siirrettiin Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) vastuulle. Lisäksi luotiin uusi yksikkö, jonka tehtävänä on hallinnoida ulkopolitiikan välineitä.

Taulukko 5.1 – Unionin ulkopuolelle suunnattu tuki sekä kehitysyhteistyö ja laajentumisasiat – Keskeiset tiedot 2010

(miljoonaa euroa)

Talous-arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
19	Ulkosuhteet	Hallintomenot	443	Suora keskitetty
		Yhteistyö unionin ulkopuolisten maiden kanssa maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä	50	Suora keskitetty
		Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka	256	Välillinen keskitetty/yhteinen
		Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline	152	Suora keskitetty
		Suhteet unionin ulkopuolisiin teollisuusmaihiin ja yhteistyö niiden kanssa	20	Suora keskitetty
		Kriiseihin vastaaminen ja yleismaailmalliset turvallisuusuhat	242	Suora keskitetty
		Euroopan naapuruuspolitiikka ja suhteet Venäjään	1 520	Suora keskitetty/hajautettu
		Suhteet Latinalaiseen Amerikkaan	287	Suora keskitetty/hajautettu
		Suhteet Aasiaan, Keski-Aasiaan ja Lähi-idän maihin	678	Suora keskitetty/hajautettu/yhteinen
		Toimintastrategia ja koordinointi	35	Suora keskitetty
			3 683	
21	Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin	Hallintomenot	386	Suora keskitetty
		Elintarviketurva	537	Suora keskitetty
		Valtiosta riippumattomat kehitysyhteistyöalan toimijat	250	Suora keskitetty
		Ympäristö ja luonnonvarojen kestävä hoito, energia mukaan luettuna	105	Suora keskitetty
		Inhimillinen ja sosiaalinen kehitys	131	Suora keskitetty/yhteinen
		Alueellinen yhteistyö Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden (AKT-maiden) kanssa	254	Suora keskitetty/hajautettu/yhteinen
		Kehitysyhteistyötoimet ja ad hoc -ohjelmat	29	Suora keskitetty
		Toimintastrategia ja koordinointi	16	Suora keskitetty
			1 708	
22	Laajentumisasiat	Hallintomenot	91	Suora keskitetty
		Laajentumisprosessi ja -strategia	1 005	Suora keskitetty/välillinen/hajautettu
		Liittymisen jälkeinen rahoitustuki	22	Suora keskitetty/hajautettu
		Tiedotus- ja viestintästrategia	12	Suora keskitetty
			1 130	
23	Humanitaarinen apu	Hallintomenot	29	Suora keskitetty
		Humanitaarinen apu	942	Suora keskitetty/yhteinen
			971	
Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾			949	
Toimintamenot yhteensä			6 543	
(menot koostuvat): — ennakkomaksuista			4 067	
— väli-/loppumaksuista			2 476	
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			7 492	

Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä**8 126**⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 7.

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2010 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.5 Suurin osa menoista kuuluu komission suoran keskitehtyn hallinnon piiriin; osaa menoista hallinnoivat komission keskusyksiköt ja osaa unionin edustustot asianomaisissa kolmansissa maissa. Kansainvälisten järjestöjen välityksellä toimittavaa apua hallinnoidaan yhteistyössä kyseisten järjestöjen kanssa.

5.6 Kehitysyhteistyöhankkeet jakautuvat yli 150 maahan, ja täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden koossa ja kokemuksessa on suuria eroja. Jotta hanke olisi oikeutettu EU:n tukeen, sen yhteydessä on noudatettava monitahoisia sääntöjä, muun muassa tarjouskilpailujen ja hankintamenettelyjen osalta.

Ulkosuhteiden pääosasto

5.7 Ulkosuhteiden pääosaston hallinnoimat menot liittyvät pääasiassa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, vakautusvälineen ja teollisuusmaiden kanssa tehtävän yhteistyön välineen puitteissa täytäntöön pantuun toimintaan. Pääasialliset tavoitteet liittyvät seuraaviin osa-alueisiin: rauhan säilyttäminen, konfliktien ehkäiseminen, 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. Ulkosuhteiden pääosasto hallinnoi myös muita toimintamenoja eli ulkosuhteiden toimintalohkon toimintastrategiaan ja koordinointiin liittyviä menoja.

5.8 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.

Laajentumisasioiden pääosasto

5.9 Laajentumisasioiden pääosasto hallinnoi laajentumisstrategiaan liittyviä menoja lähinnä liittymistä valmistelevan tukivälineen, Phare-ohjelman (mukaan lukien liittymisen jälkeinen tuki), CARDS-ohjelman ⁽⁴⁾ sekä Turkille annettavan liittymistä valmistelevan taloudellisen tuen kautta.

5.10 Huomattava osa rahoituksesta toteutetaan siten, että maksut suoritetaan edunsaajamaiden viranomaisille suoraan (hajautettu hallinnointi). Sääntönä on, että ensimmäinen varainsiirto tehdään, kun asianomaisiin kansallisiin ohjelmiin liittyvät rahoitus sopimukset on hyväksytty. Seuraavat ennakkomaksuerät vapautetaan sen jälkeen, kun on hyväksytty edistymiskertomus, jonka mukaan tietty osuus aiemmin siirretyistä varoista on jo maksettu.

⁽⁴⁾ Phare oli pääasiallinen Keski- ja Itä-Euroopan maihin kohdistuvan liittymistä valmistelevan strategian rahoitusväline. CARDS-ohjelman kautta annetaan yhteisön jälleenrakennus-, kehitys- ja vakautusapua Balkanin maille.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Humanitaarisen avun pääosasto

5.11 Humanitaarisen avun pääosasto vastaa EU:n humanitaariseen apuun ⁽⁵⁾ liittyvien menojen toteuttamisesta. 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). Rahoitussopimuksia tehdään ainoastaan sellaisten valtioista riippumattomien järjestöjen kanssa, jotka ovat tehneet kumppanuutta koskevan puitesopimuksen, tai sellaisten YK:n järjestöjen kanssa, jotka ovat tehneet rahoitusta ja hallintoa koskevan puitesopimuksen. Vuodesta 2010 alkaen humanitaarisen avun pääosasto vastaa myös Euroopan pelastuspalvelujoukoista ⁽⁶⁾; se on myös ottanut vastuulleen pelastuspalvelujoukkojen menojen toteuttamisen ympäristöasioiden pääosastolta.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

5.12 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteen 1.1 osassa 2**. Unionin ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitysyhteistyötä ja laajentumisasiota koskevan tarkastustyön kohdalla on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- Tarkastuksen yhteydessä testattiin 165 maksun otos, joka koostui 75 ennakkomaksusta ja 90 väli- ja loppumaksusta.
- Järjestelmätarkastuksessa arvioitiin EuropeAidin ja laajentumisasioiden pääosaston keskusyksiköiden sekä EU-edustustojen valvontajärjestelmät seuraavilta osin:
 - i) ennakkotarkastukset,
 - ii) seuranta ja valvonta,
 - iii) ulkoiset tarkastukset ja selvitysmenettelyt ⁽⁷⁾,
 - iv) sisäinen tarkastus.
- Komission johdon antamia tietoja koskeva arviointi kattoi EuropeAidin ja laajentumisasioiden pääosaston vuotuiset toimintakertomukset.

⁽⁵⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1257/96 (EYVL L 163, 2.7.1996, s. 1).

⁽⁶⁾ Niiden tarkoituksena on tukea jäsenvaltioiden, EFTA-maiden, hakisajamaiden ja kolmansien maiden toteuttamia ennalta ehkäiseviä toimia, valmiustoimia ja avustustoimia, jotka liittyvät luonnonmullistuksiin ja ihmisen aiheuttamiin suuronnettomuuksiin, terroritekoihin sekä teknologian aiheuttamiin onnettomuuksiin ja säteilyonnettomuuksiin tai ympäristökatastrofeihin.

⁽⁷⁾ Selvitysmenettelyillä tarkoitetaan myös korjaavien toimien seurantaa ja jälkitarkastuksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

5.13 **Liitteessä 5.1** on esitetty yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sen testaamassa otoksessa 23 prosenttiin tapahtumista liittyy virhe. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 1,7 prosenttia ⁽⁸⁾. Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä havaittiin ainoastaan väli- ja loppumaksuissa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että otoksessa esiintyi myös paljon virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti.

5.14 Suurin osa havaituista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä liittyi tukikelpoisuuteen: menot olivat aiheutuneet tukikelpoisen jakson ulkopuolella, hankkeen menoilmoituksiin oli sisällytetty tukeen oikeuttamattomia menoja, menoista ei ollut esitetty asianmukaisia tositteita eikä komission suorittamia maksuja mainittu asianomaisissa sopimuksissa. Esimerkkejä virheistä esitetään jäljempänä (ks. esimerkki 5.1).

Esimerkki 5.1

Urakka suoritettiin täytäntöönpanokauden ulkopuolella (Serbia)

Yksi tarkastetuista tapahtumista oli välimaksu, joka oli suoritettu osana urakkasopimusta, joka koski jätevedenpuhdistamon kunnostamista ja laajentamista. Urakan päättämiseksi oli asetettu määräajaksi 5. maaliskuuta 2009. Tarkastettavaan maksuun liittyvää urakkaa ei kuitenkaan tehty sopimuksessa tarkoitettulla täytäntöönpanokaudella eikä menotositteessa ilmoitettuna aikana. Kyseinen yli 800 000 euron maksu ei siis ole tukikelpoinen.

Välimaksut olivat suurempia kuin sopimuksessa määrättiin

Paikalla Ukrainassa annettavaa teknistä apua koskevan sopimuksen erityisehdoissa määrättiin, että välimaksujen osuus ei saa olla yli 90 prosenttia sopimuksen kokonaisarvosta. Komission suorittamien välimaksujen osuus sopimukseen merkitystä määrästä oli 96 prosenttia eli välimaksuja maksettiin 309 478 euroa liikaa.

5.13 Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen päätelmän, että toimintalohkoryhmässä "Unionin ulkopuolelle suunnattu tuki, kehitysyhteistyö ja laajentuminen" ei ollut vuonna 2010 olennaisia virheitä.

Esimerkki 5.1

Urakka suoritettiin täytäntöönpanokauden ulkopuolella (Serbia)

Jos urakan valvoja sopimuksen mukaisen määräajan päätyttyä katsoo, että urakkaa ei ole suoritettu tai että se ei täytä asetettuja vaatimuksia, toimeksiantajalla on oikeus vaatia urakan suorittamista loppuun.

Kyseessä olevassa tapauksessa komissio suoritti maksamatta olevat maksut vasta sitten, kun urakka täytti sopimuksenmukaiset vaatimukset.

Välimaksut olivat suurempia kuin sopimuksessa määrättiin

Komissio myöntää maksuissa tapahtuneen laskuvirheen. Vaikka kyseinen maksu nosti ennakkomaksujen kokonaismäärän 96 prosenttiin asiaankuuluvan 90 prosentin enimmäismäärän sijasta, sillä ei kuitenkaan komission mukaan ole jäännösvaikutuksia Euroopan komission talousarvioon, sillä loppumaksuvaiheessa maksua pienennetään oikeassa suhteessa tai käynnistetään takaisinperintä (pankin rahoitustakuiden lisäksi). Tämä esimerkki osoittaa komission valvontajärjestelmän perustuvan monivuotisuuteen.

⁽⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioidun virhetason edustavan tilastollisen otoksen perusteella ja ilmoittaa parhaan mahdollisen arvion (josta käytetään nimitystä todennäköisin virhetaso). Tilintarkastustuomioistuimella on 95 prosentin luottamus siihen, että perusjoukon virhetaso on 0,1 prosentin (alempi virheraja) ja 3,3 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.15 Suurin osa havaituista muista kuin kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä liittyi hankintamenettelyihin ja komission tekemiin jatkosopimuksiin. Virheitä havaittiin tarjouskilpailumenettelyn piiriin kuuluvista 53 maksusta 14:ssä ⁽⁹⁾.

5.16 Kolmannes kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä havaittiin välimaksuissa; kyseiset virheet voidaan korjata myöhemmin toimitettavien tarkastusten yhteydessä osana sisäisen valvonnan prosessia. Kaksi kolmannesta virheistä havaittiin loppumaksuissa; ne eivät olleet tulleet esille komission valvontamenettelyissä. Tällaisesta virheestä esitetään esimerkki jäljempänä (ks. esimerkki 5.2).

Esimerkki 5.2

Komission valvontamenettelyissä ei havaittu loppumaksussa esiintyviä virheitä

Nicaraguassa maaseudulla asuville perheille luomucashew-pähkinöiden tuotantoa ja kaupanpitämistä tukevan hankkeen yhteydessä maksetussa loppumaksussa esiintyi ilmoitettujen menojen osalta useita erityyppisiä virheitä: kirjanpidossa ei esitetty todentavaa aineistoa lopullisessa kertomuksessa ilmoitetuista määristä, laskuja ja maksutositteita puuttui, hankintasääntöjä ei ollut noudatettu ja alkuperätodistuksia puuttui. Havaittujen virheiden perusteella katsottiin, että kokonaishankekuluista 157 629,89 euron eli 21,7 prosentin kohdalla kyse ei ollut tukeen oikeutetuista menoista. Komissio ei ollut havainnut kyseisiä virheitä loppumaksuvaiheessa.

KOMISSION VASTAUKSET

5.16 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.

Esimerkki 5.2

Komissio ei havainnut loppumaksussa esiintyviä virheitä

Esimerkkitapauksessa EuropeAidin suunnitellut tarkastukset eivät olleet vielä päättäneet. Kyseessä olevalle sopimukselle oli jo määrätty täydentävä jälkitarkastus (tilintarkastajan loppumaksun yhteydessä suorittaman pakollisen menojen tarkastamisen lisäksi) vuoden 2010 tarkastussuunnitelmassa, joka perustui edustuston vuonna 2009 tekemään riskinarviointiin. Tästä tarkastuksesta, jossa menoista 280 000 euroa todettiin tukeen oikeuttamattomiksi, ei vielä ollut päätetty tilintarkastustuomioistuimen (joka totesi menoista 160 000 euroa tukeen oikeuttamattomiksi) tekemän tarkastuskäynnin ajankohtana. Edustusto on jo aloittanut takaisinperintäprosessin omien tarkastustensa sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin perusteella. Esimerkki vahvistaa sekä EU:n tekemien tarkastusten huomattavan kattavuuden (kyseinen 700 000 euron hanke tarkastettiin EU:n puolesta kolmeen otteeseen vuosina 2009–2010) että EuropeAidin pakollisen tarkastusmenettelyn ja siihen sisältyvän vuotuisen riskinarvioinnin vaikuttavuuden.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

5.17 **Liitteessä 5.2** on esitetty yhteenveto EuropeAidin ja laajentumisasioiden pääosaston järjestelmiä koskevien tarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kummankin pääosaston järjestelmät olivat osittain vaikuttavia toimien sääntöjenmukaisuuden varmistamisen kannalta. Yksityiskohtaiset tulokset EuropeAidin järjestelmien arvioinnista esitetään kahdeksatta, yhdeksättä ja kymmenettä Euroopan kehitysrahastoa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa (EKR:ja koskeva kertomus).

5.17 Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessaan kahdeksannesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR:ja koskeva kertomus) tekemän päätelmän, jossa se arvioi EuropeAidin valvontaympäristön vaikuttavaksi (30 kohta).

⁽⁹⁾ Yhdestä virheistä sisältäneestä hankintamenettelystä vastasi entinen Euroopan jälleenrakennusvirasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Laajentumisasioiden pääosasto***Ennakkotarkastukset**

5.18 Vuonna 2010 tehtiin myönteisiä aloitteita, joiden tarkoituksena oli parantaa sisäisen valvonnan menettelyjä. Vielä ei ollut kuitenkaan mahdollista saada vahvistusta sille, että osittain vaikuttaviksi arvioituja sisäisen valvonnan menettelyjä olisi parannettu täysin vaikuttavalla tavalla.

5.19 Vuonna 2009 laajentumisasioiden pääosasto laati kattavan ”sisäisen valvonnan strategian”. Vuonna 2010 se kehitti uudet ⁽¹⁰⁾ ja tarkistetut ⁽¹¹⁾ menettelyt.

5.20 Komission antamissa ohjeissa ei selitetä riittävän tarkasti, miten sovelletaan akkreditointiperusteita, joiden myötä hallintovastuu siirtyy kansallisille viranomaisille (esim. ei ole määritelty vertailuarvoja, jotka on saavutettava ennen ennakkotarkastuksista luopumista, tai ehtoja, joiden täytyttyä hallintovaltuuksien siirto voitaisiin keskeyttää).

5.21 Keskusyksikössä ja edustustoissa toimitetuissa maksujen tarkastuksissa havaittiin puutteita niiden tarkastusten jäljitysketjussa, jotka komissio oli toimittanut ilmoitusten perustana olevien menojen hyväksymisen yhteydessä (ks. Serbiaa koskeva esimerkki 5.1).

5.22 Tarkastetuista 17:stä hankintamenettelyä koskevasta tapahtumasta seitsemässä ⁽¹²⁾ havaittiin virheitä tarjouskilpailuvaiheessa (esim. valintakriteerien määrittely tai soveltaminen ei ollut asianmukaista eikä sovellettu oikeaa hankintamenettelyä) tai sopimukseen sittemmin tehdyissä tarkastuksissa (esim. täytäntöönpanomääräajan jälkeen oli toteutettu sääntöjenvastaisia neuvottelumenettelyjä).

5.18 Komissio hyväksyi tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa 2009 annetut suositukset ja laati pikaisesti toimenpiteiden ohjepaketin. Näitä toimenpiteitä alettiin ottaa käyttöön vuonna 2010, ja niiden odotetaan vaikuttavan täysimääräisesti vuonna 2011.

5.20 Perusteet hallinnointivaltuuksien myöntämiselle kansallisille viranomaisille (ja vastakkaisessa tapauksessa perusteet hallinnointivaltuuksien voimassaolon keskeyttämiselle) esitetään liittymistä valmistelevalle tukivälineelle (IPA) täytäntöönpanosta annetussa asetuksessa (EY) N:o 718/2007.

Lisäperusteista (eli vertailuarvoista) voidaan sopia kyseessä olevan edunsaajamaan kanssa, ja ne voidaan sisällyttää hajautetun hallinnoinnin mukaisesti tehtyihin rahoitussopimuksiin.

5.21 Jäljellä olevia puutteita, joista tilintarkastustuomioistuin huomautti maksutapahtumien tarkistamisen yhteydessä, pyritään korjaamaan määrätietoisesti.

⁽¹⁰⁾ Edelleenvaluutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien (keskusyksikön johtajien ja edustustojen päälliköiden) määrittelemät ja suunnittelemat vuotuiset varmistusstrategiat ja keskitetyt hallinnointivien sopimusten jälkitarkastuksia koskeva toimintalinja.

⁽¹¹⁾ Hallintovastuun siirtämistä koskevat akkreditointiohjeet hajauteissa hallintomallissa; tarkistuslistat maksujen ja lopullisten ilmoitusten oikeellisuuden todentamiseksi sekä tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat toimintaperiaatteet.

⁽¹²⁾ Yhdestä virheistä sisältäneestä hankintamenettelystä vastasi entinen Euroopan jälleerakennusvirasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Seuranta ja valvonta

5.23 Laajentumisasioiden pääosaston suorittama seuranta ja valvonta arvioitiin vaikuttaviksi.

5.24 Vuonna 2010 laajentumisasioiden pääosasto kehitti edelleen uutta hallintotietojärjestelmää. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että uuden hallintotietojärjestelmän yhteydessä käytettäviin tietojärjestelmiin (CRIS ja i-Perseus) ⁽¹³⁾ syötettyjen tietojen laatua ei varmistettu riittävän hyvin. Tästä olivat osoituksena tilintarkastustuomioistuimen tapahtumataarkastuksissa havaitut koodausvirheet.

5.25 Laajentumisasioiden pääosasto on antanut ohjeet, joita edustustot soveltavat tarkastaessaan hankkeita paikan päällä. Se ei ole kuitenkaan täydentänyt ohjeita välineellä, joka auttaisi kokoamaan yhteen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat paikalla tehtyjen tarkastusten tulokset.

5.26 Hajautetun hallinnoinnin osalta laajentumisasioiden pääosasto valvoo kansallisten järjestelmien vaikuttavuutta ja kaikkien niitä koskevien akkreditoinnin säilyttämisedellytysten täytymistä. Keskusyksikön toimittamissa järjestelmätarkastuksissa testataan ainoastaan kansallisten järjestelmien rakenne, sisäisen valvonnan järjestelmät mukaan lukien, kun taas paikalla oleva edustusto vastaa järjestelmän toiminnan valvonnan. Käytäntöä voitaisiin edelleen parantaa siten, että edustustot tekisivät järjestelmällisesti tarkastuksia paikalla.

Ulkoiset tarkastukset ja selvitysmenettelyt

5.27 Ulkoiset tarkastukset ja selvitysmenettelyt arvioitiin vaikuttaviksi.

5.28 Keskitetyn hallinnon osalta laajentumisasioiden pääosasto pani tilintarkastustuomioistuimen antamien suositusten pohjalta täytäntöön strategian, jonka myötä keskitetysti hallinnoitujen sopimusten yhteydessä alettiin toimittaa jälkitarkastuksia. Ainoastaan yksi tarkastuskertomus oli saatavilla vuoden 2010 loppuun mennessä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vuotuisten tarkastussuunnitelmien valmistelua koskeva opastus ja seuranta ei ole edustustoissa riittävän yksityiskohtaista (laajentumisasioiden pääosasto ei esimerkiksi ole määritellyt, minkä verran menoja edustustojen oli vähintään tarkastettava. Edustustoja ei myöskään ole velvoitettu ilmoittamaan keskusyksikölle tarkastuskertomusten jälkeisistä jatkotoimista).

Sisäinen tarkastus

5.29 Sisäisen tarkastuksen toiminto arvioitiin vaikuttavaksi. Vuonna 2010 laaditut tarkastuskertomukset arvioitiin relevantiksi ja asianmukaisesti perustelluiksi. Pääjohtajan oli täten helpompaa kartoittaa laajentumisasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmien keskeiset riskialueet.

5.24 Laajentumisasioiden pääosasto tarkistaa CRIS-järjestelmään syötetyt tiedot käyttäen apuna a) rahoitusprosesseja (nelihenkinen tarkastusryhmä); näiden tarkistusten perustana ovat menettelyohjeet, tarkistuslistat ja säännöllinen henkilöstökoulutus, b) CRIS-järjestelmään sisällytetyjä automaattisia tietojentarkastuksia ja c) laajentumisasioiden pääosaston kirjanpitoyhteyshenkilön suorittamaa kirjanpilotietojen laaduntarkistusta.

5.25 Laajentumisasioiden pääosasto on julkaissut seurantakäyntejä koskevat yksityiskohtaiset ohjeet. Seurantakäynnit ovat yksi keino, joiden avulla voidaan kohtuudella varmistua tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Seurantakäyntien tulokset kirjataan järjestelmällisesti kutakin hanketta koskevan aineiston liitteenä oleviin tarkastuskertomuksiin.

5.26 Hajautetusti hallinnoituissa edunsaajamaissa (vuonna 2010 Kroatia ja Turkki) toimivat edustustot tekevät järjestelmällisiä tarkastuksia paikalla kaikkia edustustoja koskevan vuotuisen varmenusstrategian mukaisesti ja tarkastavat systemaattisesti kansallisten järjestelmien toiminnan asiasta vastaavien kansallisten viranomaisten kanssa säännöllisesti pidettävissä kokouksissa. Laajentumisasioiden pääosastolle toimitetaan vuotuiset tarkastuslausumat, joissa on mukana kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien tarkka selvitys jäljellä olevista puutteista. Edunsaajamaan kanssa hyväksytään tarvittaessa yksityiskohtaisia toimintasuunnitelmia kansallisissa järjestelmissä olevien ongelmien ja puutteiden korjaamiseksi.

5.28 Muut tilintarkastustuomioistuimen vuotuisten tarkastussuunnitelmien yhteydessä mainitsemat asiat otettiin huomioon ja niitä käsiteltiin.

⁽¹³⁾ CRIS-järjestelmässä esiintyi koodausvirheitä 35 tarkastetusta tapahtumasta 17:ssä (49 prosentissa). Yleisimmät virheet liittyivät täytäntöönpanopäiväysten epätäydelliseen tai epätarkkaan koodaamiseen sekä maksutyypin väärään luokitteluun.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Humanitaarisen avun pääosasto

5.30 Tilintarkastustuomioistuin ei arvioinut humanitaarisen avun pääosaston valvontajärjestelmiä vuonna 2010. Tapahtumataarkastuksissa kävi kuitenkin ilmi, että menojen tukikelpoisuus voidaan tiettyjen pääosaston vastuualueisiin liittyvien järjestelmien erityispiirteiden vuoksi määrittää huomattavan joustavasti, kuten esimerkissä 5.3. esitetään. Tarkastetuissa mak-suissa esiintyy niin ollen harvoin menoja, jotka eivät oikeuta tukeen.

Esimerkki 5.3

Laajennetut tukikelpoisuuskriteerit

Kumppanuutta koskevan puitesopimuksen sekä rahoitusta ja hallintoa koskevan puitesopimuksen alaisten rahoitusso-pimusten yleisissä ehdoissa pidetään tukikelpoisina tiettyjä toimen täytäntöönpanokauden ulkopuolella aiheutuneita menoja. Hankkeen yhteydessä rahoitettu käyttöomaisuus (esim. autot) oikeuttaa tukeen, vaikka sitä hyödynnettäisiin lähinnä tulevan EU-hankkeen aikana. Omaisuuseristä tehtävät poistot voivat myös olla tukikelpoisia. Valvonta-menettelyt ovat täten tarpeen, jotta huomioon otetaan se riski, että käyttöomaisuutta on voitu rahoittaa jostakin muusta rahoituslähteestä. Näin ollen voi olla vaikeaa tietää tiettyyn toimeen liittyvien kulujen tosiasiallista kokonaismäärää.

Yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuutta tulkitaan joustavasti

Komissio soveltaa YK:n järjestöjen täytäntöön panemien monen rahoittajan välisiin toimiin "nimellistä lähestymistapaa". Lähestymistavan mukaan komissio osarahoitus on yleensä kiinteämääräinen. Rahoitusosuus maksetaan kokonaan, jos sen kattamiseksi on riittävästi tukikelpoisia menoja ja toimen yleistavoitteet on saavutettu. Jos joku toinen rahoittaja soveltaa samoja tukikelpoisuusehtoja kuin komissio, riskinä saattaa olla, että sama meno ilmoitetaan sekä komissiolle että toiselle rahoittajalle eli kahteen kertaan (kaksoistukikelpoisuusriski).

KOMISSION VASTAUKSET

5.30 Humanitaarisen avun pääosasto toimii voimassa olevan lainsäädännön rajoissa ja noudattaa sitä kaikilta osin.

Humanitaariset toimet ovat tulosperusteisia, minkä vuoksi humanitaarisen avun pääosasto tekee paikalla arvion haluttujen tulosten saavuttamisesta. Tämä on äärimmäisen tärkeää, kun kyseessä on humanitaarinen apu, jossa yksi komission päätehtävistä on ihmishenkien pelastaminen. Siksi varainhoitoasetuksessa annetaan mahdollisuus riittävän joustovaran soveltamiseen paikan päällä.

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa 2009 humanitaarisen avun pääosaston osalta tehokkaaksi arvioitua valvontajärjestelmien täytäntöönpanoa jatkettiin vuonna 2010, minkä ansiosta tarkastuselimet – sekä tilintarkastustuomioistuimen että komission tarkastajat – havaitsivat erittäin vähän virheitä.

Esimerkki 5.3

Laajennetut tukikelpoisuuskriteerit

Toimen täytäntöönpanokauden ulkopuolella aiheutuneet menot liittyvät pääasiassa elintarvikevarastojen tai humanitaarisen välineistön kokoamiseen, mitä komissio pitää hyväksyttävänä toimintatapana humanitaarisen avun nopean käynnistämisen ja jakelun turvaamiseksi.

Se, että hankkeeseen liittyviä hankintoja tehdään myöhäisessä vaiheessa, johtuu humanitaaristen toimien luonteesta ja lyhytaikaisuudesta. Kaikissa niissä tapauksissa, joissa hankintoja tehdään hankkeen loppuvaiheessa, asiaan liittyvät seikat tutkitaan tapauskohtaisesti; tämä koskee myös käynnissä olevan hankkeen lopussa myönnettävään rahoitukseen / tehtävään siirtoon liittyviä näkökohtia, jotta voidaan arvioida hankinnan tarpeellisuus ja perusteltavuus.

Yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuutta tulkitaan joustavasti

Nimellisen lähestymistavan avulla pyritään varmistamaan ulkoisiin toimiin myönnettävään EU:n rahoitukseen sovellettavien oikeudellisten edellytysten täyttyminen ja samalla sovittamaan sen kanssa yhteen velvoite EU:n varojen mahdollisimman tehokkaasta käytöstä moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.

Komissio lievittää mainittua riskiä toimimalla koordinoijana humanitaarisen avun alalla, käyttämällä paikalla omia asiantuntijoita ja tarkistamalla YK:n organisaation hankekokonaisuudesta toimittaman taloudellisen yleiskatsauksen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

5.31 **Liitteessä 5.3** on esitetty yhteenveto komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin antaa jäljempänä tarkemman kuvauksen merkittävistä huomautuksista.

5.32 Huolimatta siitä, että EuropeAid ja laajentumisasioiden pääosasto ovat panostaneet vuotuisten toimintakertomustensa valmisteluun ja parantaneet niitä jonkin verran, vieläkin on jäljellä osa-alueita, joihin komission on puututtava.

5.33 Laajentumisasioiden pääosaston kohdalla vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetty jäännösvirhetasoa koskeva laskelma koskee vain hajautettua hallinnointia, jonka osuus suoritetuista maksuista oli vuonna 2010 ainoastaan 30 prosenttia.

5.34 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 EKR:jen ja Euroopan unionin yleisen talousarvion osalta.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**Päätelmät**

5.35 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso ei ole olennainen unionin ulkopuolelle suunnatun avun, kehitysyhteistyön ja laajentumisasioiden toimintalohekoryhmän maksuissa 31. joulukuuta 2010 päättyneeltä varainhoitovuodelta. Väli- ja loppumaksuissa sitä vastoin virhetaso oli olennainen ⁽¹⁴⁾.

5.36 Tilintarkastustuomioistuin päätelee tarkastustyönsä perusteella, että unionin ulkopuolelle suunnattua tukea sekä kehitysyhteistyötä ja laajentumisasioita koskevilla valvontajärjestelmillä kyettiin varmistamaan maksujen sääntöjen mukaisuus osittain vaikuttavasti.

5.33 Se, että laajentumisasioiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa 2010 esitetty jäännösvirhetasoa koskeva laskelma koskee vain hajautettua hallinnointia, ei aseta kyseenalaiseksi johdon antamien tietojen luotettavuutta. Kuten vuotuisessa toimintakertomuksessa todetaan, hajautetun hallinnoinnin malliin, jonka osuus suoritetuista maksuista vuonna 2010 oli noin 30 prosenttia, liittyy kaikkein eniten riskejä. Keskitettyä hallinnointia varten kehitetään vastaava indikaattori, kunhan kyseisen hallinnointikäytännön yhteydessä äskettäin käyttöön otetuista jälkitarkastuksista on saatu tilastollisesti merkittävät pohjatiedot.

5.34 Komission mielestä EuropeAidin vuotuisen toimintakertomuksen neljässä varmuutta kuvaavassa rakenneosassa esitetyt laadulliset ja määrälliset indikaattorit ovat riittävä todiste, jolla pääjohtajan lausuntoa kohtuullisesta varmuudesta voidaan tukea.

5.35 Komissio toteaa, että yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen, kehitysyhteistyön ja laajentumisen toimintalohekoryhmän vuoden 2010 maksuissa ei ole olennaisia virheitä. Se jatkaa monivuotisuuteen perustuvan valvontajärjestelmän toiminnan parantamista vähentääkseen virheitä väli- ja loppumaksuissa.

5.36 Komission valvontatoimet on suunniteltu komission monivuotisten hankkeiden koko elinkaaren kattaviksi. Komissio katsoo, että valvontajärjestelmät ovat vaikuttavia ja että ne ovat parantuneet huomattavasti vuosien mittaan. Tilintarkastustuomioistuin viime vuosina antamat suositukset on pantu täytäntöön. Tuomioistuin on pannut merkille monet näistä parannuksista, mikä on johtanut siihen, että keskeisten valvontajärjestelmien merkittävät osa-alueet on arvioitu "vaikuttaviksi". Unionin ulkopuolelle suunnatun tuen merkittävään riskitasoon liittyvistä haasteista huolimatta virhetasoa ei todettu olennaiseksi EKR:n hankkeissa vuonna 2009 eikä talousarviosta rahoitetuissa hankkeissa vuonna 2010.

⁽¹⁴⁾ Ks. kohdat 5.13–5.16.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Suositukset

5.37 **Liitteessä 5.4** on esitetty edistymistä koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset; siinä käsitellään aiemmassa vuosikertomuksessa (2009) esitettyjä suosituksia. EuropeAidia koskevat suositukset esitetään Euroopan kehitysrahastoja koskevassa kertomuksessa. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2010 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että:

- Laajentumisasioiden pääosasto määrittelee yksityiskohtaisemmin kriteerit, joiden täytyttyä ennakkotarkastuksista luovutaan ja hallintovastuun siirtäminen hajautetun hallinnon maille keskeytetään, ja tarkastaa kansallisten viranomaisten käyttämien järjestelmien toimivuuden (ks. kohdat 5.20 ja 5.27).
- Laajentumisasioiden pääosasto parantaa edelleen hallintotietojärjestelmäänsä tallennettujen tietojen laatua (ks. kohta 5.24).
- Laajentumisasioiden pääosaston olisi kehitettävä väline, joka auttaa kokoamaan yhteen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat paikalla tehtyjen tarkastusten tulokset (ks. kohta 5.25).
- Laajentumisasioiden pääosasto lisää tapahtumien jälkitarkastuksia keskitetyn hallinnon osalta (ks. kohta 5.29).
- Komissio määrittelee johdonmukaisen menetelmän, jonka avulla ulkoisista suhteista vastaavat pääosastot laskevat jäännösvirhetason, jonka perusteella pääjohtajat antavat tiedot (ks. kohdat 5.33 ja 5.34).

SEURANTA: ERITYISKERTOMUS NRO 9/2008 – EU-TUEN VAIKUTTAVUUS VAPAUDEN, TURVALISUUDEN JA OIKEUDEN ALALLA VALKO-VENÄJÄLLÄ, MOLDOVASSA JA UKRAINASSA

Johdanto

5.38 Vuonna 2008 Euroopan tilintarkastustuomioistuin julkaisi erityiskertomuksen nro 9/2008 EU-tuen vaikuttavuudesta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla Valko-Venäjällä, Moldovassa ja Ukrainassa.

KOMISSION VASTAUKSET

5.37

- Komissio selvittää tarkoituksenmukaisinta tapaa perusteiden tarkentamiseksi.

Laajentumisasioiden pääosasto ja sen alaisuudessa toimivat edustustot testaavat parhaillaan kansallisten järjestelmien suorituskyyä.

- Laajentumisasioiden pääosasto toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä parantaakseen jatkuvasti tietojen laatua tiiviissä yhteistyössä järjestelmästä vastaavan tahon kanssa.
- Komissio selvittää tarkoituksenmukaisinta tapaa tarkastuskäyntien tulosten yhteenkoontia varten.
- Muut asiat, joihin tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota vuotuisten tarkastussuunnitelmien yhteydessä, otettiin huomioon ja niiden käsittelyä jatketaan; myös tapahtumien jälkitarkastuksia lisätään keskitetyn hallinnon osalta.
- EuropeAid alkoi työstää jäännösriskitasoon perustuvaa menetelmää vuonna 2010. Tästä uudesta aloitteesta saadut tulokset annetaan muiden ulkosuhteiden pääosastojen käyttöön, jotta luotaisiin perusta mahdolliselle laajemmalle lähestymistavalle (ks. myös EKR:n kertomuksen 1.22 kohtaan sekä 55 kohtaan ja 62 kohdan a alakohtaan annettu vastaus).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.39 Tarkastus koski tukea, jonka avulla parannetaan näiden kolmen maan valmiuksia seuraavilla aloilla: rajavalvonta, maahanmuutto/turvapaikka-asioiden hallinnointi, järjestäytyneen rikollisuuden torjunta sekä oikeuslaitos ja hyvä hallintotapa. Valtaosa tuesta toimitettiin kansainvälisten järjestöjen (mm. Yhdistyneiden Kansakuntien järjestöt, Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö ja Euroopan neuvosto) kautta. Vuoteen 2007 asti suurin osa tuesta rahoitettiin Tacis-ohjelmasta; tämän jälkeen pääasiallinen rahoituslähde on ollut eurooppalainen naapurisuuden ja kumppanuuden väline.

5.40 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 9/2008 antamat suositukset koskivat tarkastettuihin hankkeisiin liittyviä konkreettisia puutteita sekä yleisemmin kyseisille maille annettavan kehitysyhteistyötuen suunnittelua ja täytäntöönpanoa. Neuvosto ⁽¹⁵⁾ ja parlamentti ⁽¹⁶⁾ hyväksyivät kaikki annetut suositukset.

5.41 Lokakuussa 2009 komissio antoi Euroopan parlamentin varainhoitovuotta 2007 koskevan vastuuvapauspäätöksen seurannasta ⁽¹⁷⁾ valmisteluasiakirjan, jossa se viittasi erityiskertomuksessa nro 9/2008 annettuihin suosituksiin.

Suosituksen seuranta

5.42 Komissio osoitti, että Chisinaun ja Kiovan EU-edustustot tukivat Moldovaan ja Ukrainaun suuntautuneen EU:n raja-
valvonnan avustuseräoperaation (EUBAM) ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston (FRONTEX) yhteistyötä poliittisella ja toiminnan tasolla.

5.42 Komissio haluaa korostaa Frontexin sekä Kiovan EU-edustuston ja EUBAM-operaation välistä sujuvaa yhteistyötä.

⁽¹⁵⁾ Euroopan unionin neuvosto, 6932/09, 26. helmikuuta 2009, ehdotus neuvoston päätelmiksi.

⁽¹⁶⁾ Euroopan parlamentti, Euroopan parlamentin 23. huhtikuuta 2009 antama päätöslauselma, joka sisältää huomautukset, jotka ovat erottamaton osa päätöksiä vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2007, pääluokka III – Komissio ja toimeenpanovirastot. P6_TA(2009)0289.

⁽¹⁷⁾ Euroopan komissio, SEK(2009) 1427 lopullinen, 16.10.2009, Commission staff working document accompanying the report from the Commission to the European Parliament on the follow-up to 2007 Discharge Decision (komission yksiköiden valmisteluasiakirja ja siihen liittyvä komission kertomus Euroopan parlamentille vastuuvapauspäätöksen 2007 seurannasta).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.43 Komissio on hyväksynyt, että ennen lisävarojen vapauttamista laittomille maahanmuuttajille ja turvapaikan hakijoille tarkoitettuihin keskuksiin sen olisi varmistettava, että vastaanottava viranomainen on sitoutunut maksamaan ainakin käyttökustannukset toiminnan jatkuvuuden takaamiseksi. Kuten tulosseurannasta hiljattain annetussa kertomuksessa korostettiin, jonkin verran huolta aiheuttaa se, että kumppanuusmaiden yhteisrahoitus ei riitä. Yhteisen arviointiyrityksen teettämässä arviointikertomuksessa itse asiassa todettiin, että Ukrainan hallitus ei ollut myöntänyt tarpeeksi resursseja maahanmuuttajien vastaanottokeskusten ja tilapäisten vastaanottokeskusten toimintaan ja ylläpitoon. Kansalaisyhteiskunnan järjestöt ovat antaneet ilmi pakolaisten ja turvapaikan hakijoiden oikeuksien rikkomuksia. Komissio reagoi tähän siten, että se pyysi vastaanottavaa valtiota vahvistamaan kirjallisesti ennen lisävarojen myöntämistä kyseiselle toiminta-alalle, että asianomainen valtio huolehtii rahoitetun infrastruktuurin käyttökustannuksista.

5.44 Ei ole arvioitu perusteellisesti sitä, miten kyseiset kolme maata ovat edistyneet hanketoiminnan kohdistamisessa syytetoimien vaikuttavuuden lisäämiseen ja lainvalvontaviranomaisten välisen tiedonvaihdon systematisointiin.

5.45 Komissio on osoittanut, että kansalaisyhteiskunta osallistuu korruption vastaisen politiikan kehittämiseen Ukrainassa. Se ei ole kuitenkaan arvioinut kyseisten hankkeiden tehokkuutta, vaikuttavuutta ja jatkuvuutta. Kansalaisyhteiskunnan järjestöjen toteuttamat yksittäiset hankkeet eivät sisällyneet tulosseurantaotokseen.

5.46 Ukrainan ja Moldovan EU-edustustot ovat organisoineet uudelleen ja lisänneet näitä toimenpiteitä hallinnoivaa henkilöstöään. Valko-Venäjän edustusto on ottanut Kiovan edustustolta vastuulleen osan ohjelman hallinnoinnista. Edustustot eivät kuitenkaan hallinnoineet vaikuttavalla tavalla tukitoimenpiteiden tarkastusta ja arviointia.

5.47 Vuodesta 2007 alkaen alakohtaista talousarviotukea ja ohjelmataukea on lisätty, kun taas asiantuntija-apuhankkeita on aiempaa vähemmän. Alakohtainen talousarviotuki edellyttää, että julkistalous on tietyllä tasolla. Jos julkistalous on julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskevan arvioinnin mukaan heikkoa ja poliittinen tilanne on rahoituskriisin vallitessa epävakaa, on olemassa huomattava riski, että tämä vaikuttaa tukitoimenpiteiden vaikuttavaan ja tehokkaaseen täytäntöönpanoon⁽¹⁸⁾. Yksikään rahoittaja ei ole tähän mennessä myöntänyt kyseisille maille talousarviotukea, vaikka jotkin kehityskumppanit antavat talousarviotukea lainojen muodossa.

KOMISSION VASTAUKSET

5.43 Ennen tarjouskilpailun käynnistämistä Kiovan EU-edustusto toimitti takaisinottoa koskevan tukiohjelman piiriin kuuluville edunsaajille, toisin sanoen Ukrainan sisäministeriölle ja Ukrainan kansalliselle rajavartiolaitokselle, kustannusarvion EU:n varoilla rakennettavan infrastruktuurin käyttökustannuksista (vesi, sähkö, kaasu jne.). EU:n edustusto käynnisti tarjouskilpailun joulukuussa 2010 vastan jälkeen, kun molemmat edunsaajat antoivat kirjallisen vakuutuksen, että ne pystyvät järjestämään rakennusten käyttöön tarvittavat varat sekä maksamaan tarvittavat palvelut ja palkkaamaan tilojen toiminnasta vastaavan koulutetun henkilöstön.

5.44 Vaikka kattavaa arviointia ei olekaan tehty, komissio seuraa jatkuvasti alalla tapahtuvaa edistymistä, ja liitännäistoimenpiteenä aiotaan myöntää 6 miljoonaa euroa rajaturvallisuustoiminnan alakohtaisen tuen (Support to the Border Management Sector Policy) vuoden 2010 talousarviotukeen, johon sisältyy lainvalvontaviranomaisten riippumattomien yksiköiden välinen tiedonvaihto.

5.45 Komission tulosseurannassa hankkeita arvioidaan seuraavien viiden perusteen mukaisesti: tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus, vaikuttavuus, tulokset ja jatkuvuus. Tulosseurannan tarkoituksena on valittujen hankkeiden laadun edistäminen ja parantaminen, ei hankkeiden laadunarviointi otoksen perusteella. Alueella toteutettavia tulosseurantatoimia on tarkistettu perusteellisesti tilintarkastustuomioistuimen tekemän tarkastuksen jälkeen.

5.47 Komissio myöntää, että eurooppalaisessa naapurisuuden ja kumppanuuden välineessä on siirrytty suurelta osin alakohtaiseen talousarviotukeen. Vaikka määrätty riskit kuuluvat olennaisesti talousarviotukeen, tämän tukimuodon etuna on yleiskatsauksen tarjoaminen koko alasta ja varojen vapauttaminen vain sillä edellytyksellä, että alalla saavutetaan konkreettisia tuloksia ja se kehittyy. Lisäksi sen etuna on hallituksen kanssa käytävä jatkuva alakohtainen vuoropuhelu ja sen rinnalla tarvittaessa annettava täydentävä tekninen apu.

⁽¹⁸⁾ Erityiskertomus nro 11/2010 – Miten komissio on hallinnoinut suoraa talousarviotukea Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioissa sekä Latinalaisen Amerikan ja Aasian maissa?

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.48 Komissio valvoo entistä tiukemmin kansainvälisiä järjestöjä, jotka ovat tehneet sen kanssa sopimuksen toimien täytäntöönpanosta. Komissio on alkanut arvioida järjestelmällisesti, noudattavatko järjestöt kirjanpitoon, tarkastamiseen, hankintaan ja sisäisen valvonnan järjestelmiin liittyviä kansainvälisiä standardeja. Kansainvälisten järjestöjen kanssa tehdyissä puitesopimuksissa määrätään tavanomaisesti tarkastuskäynneistä yksittäisten hankkeiden tasolla. Paikalla tehtäviä seurantakäyntejä koskevia ohjeita ei kuitenkaan sovelleta vaikuttavalla tavalla eikä tarkastussuunnitelmaa ole pantu täysimääräisesti täytäntöön. Suuri määrä eri alojen hankkeita on niin ikään edelleen kesken siitä huolimatta, että asianomaiset kolme edustustoa ovat pyrkineet saamaan ne päätökseen.

5.49 Rahoittajien toiminnan koordinoinnin osalta on näytetty siitä, että EU-edustustot toimivat yhteistyössä EU-jäsenvaltioiden ja muiden rahoittajien kanssa. Hallinnollinen uudistus sekä henkilöstön ja neuvottelukumppaneiden tiukat vaihdokset vastaanottajamaissa vähentävät kuitenkin huomattavasti rahoittajien toiminnan koordinoinnin tehokkuutta erityisesti Ukrainassa.

5.50 Komissio on analysoinut vastaanottajamaiden poliittista, taloudellista ja sosiaalista tilannetta ja on ottanut paremmin huomioon yhteistyökumppaneiden painopisteet EU:n strategisissa asiakirjoissa. Poliittinen epävakaus ja yllättävät muutokset institutionaalisessa kehyksessä, henkilöstössä ja menettelyissä heikentävät suunniteltujen tukitoimenpiteiden tehokkuutta. Komissio on määritellyt paremmin yksittäisten ohjelmien tavoitteet, mutta seurannan helpottamiseksi ja hyödyllisen palautteen antamiseksi on pyrittävä määrittelemään paremmin selkeät ja mitattavissa olevat tavoitteet ja indikaattorit sekä toteutuksen välietapit.

5.51 Komissio arvioi saatuja kokemuksia suunnitteluasiakirjoissa (mm. maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa, kansallisissa maaohjelmissa ja vuotuisissa toimintasuunnitelmissa). Kokeustenvaihto ei kuitenkaan ole systemaattista samantyyppisistä tukitoimenpiteistä vastaavien edustustojen välillä. Yhteisen arviointiyksikön teettämä arviointikertomus, joka koski kautta 2002–2008 Ukrainassa, annettiin vasta joulukuussa 2010 eli sen jälkeen, kun kansallinen maaohjelma kaudeksi 2011–2013 oli jo hyväksytty.

KOMISSION VASTAUKSET

5.48 Paikalla tehtäviä tarkastuskäyntejä koskevat ohjeet eivät ole pakollisia. Tarkastusmenetelmää (mukaan luettuna kansainvälisiin organisaatioihin tehtävien tarkastuskäyntien suunnittelu) koskeva ohjeistus on kuitenkin pakollinen, ja edustustot ja keskusyksikkö seuraavat tiiviisti tarkastussuunnitelman jatkotoimia.

5.50 EuropeAid aikoo ottaa käyttöön monivuotiset seuranta- ja arviointisuunnitelmat ja parantaa seurantaohjeita ja raportointia – muun muassa uudistamalla vuonna 2011 ulkoisen avun hallinnointia koskevia kertomuksia, jotka edustustot toimittavat kahdesti vuodessa, sekä ohjelmien ja hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmää koskevilla uusilla suuntaviivoilla (Programme and Project Cycle Management Guidelines).

5.51 Maiden sisäisestä arvioinnista saatuja päätelmiä ja suosituksia käytetään päivittäin. Parhaiden käytäntöjen ja kokemusten vaihdon helpottamiseksi kehitetään parhaillaan hankearviointeja ja tulosseurantaa koskevaa tietokantaa, joka on osa ohjelmien ja hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmää koskevaa toimintasuunnitelmaa. Tietokanta helpottaa hankkeiden ulkoisen seurannan, arviointien ja niiden tulosten suunnittelua ja hallinnointia sekä niistä neuvottelemista ja niiden analysointia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Päätelmät

5.52 Komissio hyväksyi tilintarkastustuomioistuimen antamat suositukset ja osoitti edistyneensä niiden täytäntöönpanossa. Valko-Venäjän EU-edustusto avattiin vuonna 2008 ja Moldovan ja Ukrainan EU-edustustot organisoitiin uudelleen, jotta niillä olisi riittävästi asiantuntijuutta käydä tehokasta toimintapoliittista vuoropuhelua, edistää kansalaisyhteiskunnan osallistumista toiminnan kehittelyyn ja parantaa tukitoimenpiteiden jatkuvuutta. EU-edustustot edistivät jäsenvaltioiden, EU-virastojen ja muiden rahoittajien välistä yhteistyötä erityisen epävakaassa poliittisessa ja hallinnollisessa ympäristössä.

5.53 Kaikkia tilintarkastustuomioistuimen suosituksia ei kuitenkaan ole pantu täytäntöön. Ei ole olemassa toimintasuunnitelmaa, jonka avulla seurattaisiin ja koordinoitaisiin kyseisten kolmen edustuston pyrkimyksiä panna suosituksia täytäntöön ja edistettäisiin järjestelmällistä kokemuksenvaihtoa. Ei ole vielä arvioitu täysin kattavasti, miten pitkälle syytetoimien vaikuttavuuden lisäämisessä ja lainvalvontaviranomaisten välisen tiedonvaihdon systematisoinnissa on edistytty. Suunnitteluasiakirjoihin voitaisiin sisällyttää huomattavasti useammin asianmukaisia tulosindikaattoreita ja strategisia tavoitteita, joiden avulla tukitoimenpiteiden vaikutuksia kyettäisiin arvioimaan tehokkaasti. Lopullinen siirtyminen alakohtaiseen talousarviotukeen pääasiallisena tukimuotona tuo mukanaan huomattavia riskejä, kun otetaan huomioon vallitseva epäsuotuisa taloudellinen ja hallinnollinen tilanne. Yksikään muu rahoittaja ei ole tähän mennessä myöntänyt kyseisille maille talousarviotukea, vaikka jotkin kehityskumppanit antavat talousarviotukea lainojen muodossa.

SEURANTA: ERITYISKERTOMUS NRO 10/2008 – TERVEYDENHUOLTOPALVELUIHIN LIITTYVÄ EY:N KEHITYSYHTEISTYÖTUKI SAHARAN ETELÄPUOLISEN AFRIKAN MAILLE**Johdanto**

5.54 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi vuonna 2009 erityiskertomuksen nro 10/2008 terveydenhuoltopalveluihin liittyvästä EY:n kehitysyhteistyötuesta Saharan eteläpuolisen Afrikan maille. Tarkastuksessa tutkittiin, vastasivatko terveydenhuoltoalalle suunnatut taloudelliset ja henkilöstöresurssit EY:n vahvoja toimintapoliittisia sitoumuksia kyseisellä alalla. Tarkastuksessa arvioitiin lisäksi, miten tehokkaasti komissio on käyttänyt sen saatavilla olevia terveydenhuoltoalan avustamiseen tarkoitettuja välineitä, erityisesti yleistä ja alakohtaista talousarviotukea, hankkeita ja hi-viruksen/aidsin, tuberkuloosin ja malarian torjunnan maailmanlaajuisia terveystalouksia (maailmanlaajuinen terveystalouks).

5.52 Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen toteamuksen huomattavasta edistymisestä.

5.53 Ukrainan ja Valko-Venäjän EU-edustusto ottaa käyttöön riskirekisterin, joka mahdollistaa hankkeiden toteuttamiseen liittyvien riskitasojen asianmukaisen arvioinnin tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti.

Tämä väline auttaa kohdistamaan jatkuvaa huomiota hankkeiden onnistumiseen todennäköisesti vaikuttaviin suurimpiin riskitekijöihin.

Kokemusten vaihtoa aiotaan lisätä muun muassa sisäisten seuranta-menettelmien parantamista koskevien alueellisten seminaarien avulla.

Ks. myös 5.43, 5.44, 5.45, 5.47, 5.48, 5.50 ja 5.51 kohtiin annetut vastaukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.55 Erityiskertomuksessa nro 10/2008 tilintarkastustuomioistuin antoi komissiolle useita suosituksia. Tiedyt niistä koskivat resurssien jakoa ja priorisointia. Tässä yhteydessä tilintarkastustuomioistuin ehdotti, että komissio tarkistaa rahoituksen tasapainon ja harkitsee terveysalan tukensa lisäämistä täyttääkseen EY:n terveydenhuoltopoliittiset sitoumukset. Lisäksi komission olisi varmistettava, että sillä on riittävä terveydenhuoltoalan asiantuntemus, jotta se pystyy panemaan terveydenhuoltopoliittikkansa asianmukaisesti täytäntöön.

5.56 Muut kertomuksessa annetut suositukset koskevat tukivälineiden hallinnoinnin ja vaikuttavuuden parantamista. Tilintarkastustuomioistuin suositti muun muassa, että komissio lisäisi alakohtaisen talousarviotuen käyttöä ja vahvistaisi yleisen talousarviotuen alakohtaista ulottuvuutta. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että komission olisi myös työskenneltävä tiiviimmin maailmanlaajuisen terveysrahaston kanssa tukeakseen ja seuratakseen tukitoimenpiteitään maakohtaisesti. Lisäksi hanke-lähestymistapaa oli tarpeen soveltaa laajemmin sekä opastaa, miten saatavilla olevat välineet käytettäisiin siten, että ne täydentäisivät toisiaan parhaalla mahdollisella tavalla. Lopuksi komissiota neuvottiin kiinnittämään välineiden valinnassa tarkemmin huomiota yksittäisen maan tilanteeseen ja yhdenmukaistamaan tukitoimenpiteensä tehokkaammin alakohtaisten lähestymistapojen kanssa.

5.57 Euroopan unionin neuvosto ⁽¹⁹⁾ ja Euroopan parlamentti ⁽²⁰⁾ suhtautuivat myönteisesti kertomuksessa annettuihin suosituksiin ja komissio antoi suosituksille yleisen hyväksyntänsä.

Suosistusten seuranta

Resurssien jakoa ja priorisointia koskevat suositukset

5.58 Komissio on lisännyt kymmenennen EKR:n väliarviointin yhteydessä terveydenhuoltoalan rahoitusta vuosituhanneen kehitystavoitetta koskevan aloitteensa kautta. Tälle komission syyskuussa 2010 käynnistämälle aloitteelle on myönnetty määrärahoja yhteensä miljardi euroa. Aloitteessa todetaan, että useissa Saharan eteläpuolisissa maissa on jääty pahasti jälkeen pyrkimyksissä saavuttaa kaksi kolmesta terveydenhuoltoalan vuosituhanneen kehitystavoitteesta, nimittäin vuosituhanneen tavoite 4: lapsikuolleisuuden vähentäminen ja vuosituhanneen tavoite 5: äitien terveyden parantaminen. Eteneminen on takkuillut pahasti myös kahden muun keskeisen vuosituhanneen kehitystavoitteen ⁽²¹⁾ kohdalla. Vielä ei ole kuitenkaan selvää, kuinka paljon vuosituhanneen kehitystavoitetta koskevan aloitteen rahoituksesta tosiasialla myönnetään terveydenhuoltoon.

5.56 Komissio hyväksyi kaikki Saharan eteläpuolisen Afrikan terveydenhuoltoon koskevaan erityiskertomukseen liittyvät tilintarkastustuomioistuinten suositukset.

5.58 Koska terveydenhuoltoon liittyvät ehdotukset olivat näkyvästi esillä vuosituhanneen kehitystavoitetta koskevassa aloitteessa (määräaika kesäkuu 2011), jossa hankeaihoita esittäneistä 43 maasta 20 (eli 47 prosenttia) kiinnitti huomiota terveydenhuoltokysymyksiin, on todennäköistä, että terveydenhuolto on vahvasti edustettuna saatavilla olevan rahoituksen jakautumisessa.

⁽¹⁹⁾ Neuvoston 23. huhtikuuta 2009 antamat päätelmät erityiskertomuksesta nro 10/2008 – Terveidenhuoltopalveluihin liittyvä EY:n kehitysyhteistyötuki Saharan eteläpuolisen Afrikan maille sekä komission vastaukset.

⁽²⁰⁾ Euroopan parlamentin 12. maaliskuuta 2009 antama päätöslauselma lähestymistavasta Saharan eteläpuolisen Afrikan maille myönnettävään terveydenhuoltopalveluihin liittyvään EY:n kehitysyhteistyötukeen. (P6_TA-PROV(2009)0138).

⁽²¹⁾ Vuosituhanneen kehitystavoite 1 c) – Puolitetaan nälänhätä; vuosituhanneen kehitystavoite 7 c) – Saadaan puolta pienemmäksi niiden ihmisten osuus, joilla ei ole jatkuvasti puhdasta juomavettä eikä perussanitaatiota.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.59 Vuonna 2010 komissio antoi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa poliittisen tiedonannon "EU ja globaali terveys" ⁽²²⁾, jossa korostettiin, että terveydenhuoltojärjestelmät ovat EU:n toimintalinjan keskiössä. Toimintalinjan täytäntöönpanoa varten on edelleen tarpeen laatia toimintaohjelma ja varmistaa, että rahoitus riittää.

5.60 Komission maailmanlaajuiselle terveystaloudelle myöntämät vuotuiset rahoitusosuudet ovat edelleen suuria (2008–2010: 300 miljoonaa euroa), jotta se voisi torjua kolme toimialaansa kuuluvaa sairautta. Maailmanlaajuinen terveystaloudella on pyrkinyt painottamaan enemmän terveydenhuoltojärjestelmien tukemista ja komissio on kannustanut sitä siirtymään vieläkin enemmän tämänsuuntaiseen toimintaan. Yleisesti ottaen on arvioitu, että noin 15 prosenttia sen varoista on käytetty terveydenhuoltojärjestelmien lujittamiseen ja tämän prosenttiosuuden odotetaan kasvavan. Tästä huolimatta olisi myös tunnustettava, että maailmanlaajuisen terveystalouden toimivaltuudet ja organisaatio asettavat rajat sille, missä määrin se voi rahoittaa suoraan terveydenhuoltojärjestelmien lujittamista.

5.61 Komissio on lisännyt keskusyksikössään terveydenhuoltoalaan erikoistunutta henkilöstöään rekrytoimalla ylimääräisiä kansallisia asiantuntijoita jäsenvaltioista. Silti terveydenhuoltoalan asiantuntijoiden saatavuus on edelleen merkittävä huolenaihe edustustoissa. Komission vuonna 2009 asiasta teettämässä kyselyssä kävi ilmi, että maissa, jossa terveydenhuolto oli yksi keskeisistä EKR:n tukea saavista aloista, edustustoilla oli yleensä jonkinasteista terveydenhuoltoalan asiantuntijuutta omasta takaa. Muissa maissa sitä ei ollut, ei edes siinä tapauksessa, että komissio toteutti siellä merkittäviä terveydenhuoltoalan tukitoimenpiteitä. Täten komissio ei esimerkiksi ollut yleensä palkannut terveydenhuoltoalan asiantuntijoita tukemaan vuonna 2007 käynnistämäänsä uusia vuosittain vahvistamis- ja kehittämissuunnitelmia ⁽²³⁾. Komissio on edistynyt tähän mennessä vain vähän tämän suosituksen osalta; se on hyödyntänyt edustustojensa tueksi aiempaa enemmän jäsenvaltioiden terveydenhuoltoalan asiantuntijuutta, vaikka se tekee yhä enemmän maakohtaista yhteistyötä Maailman terveysjärjestön (WHO) kanssa. Mahdollisuudesta perustaa alueellisia, useita edustustoja kattavia terveydenhuoltoalan neuvonantajien verkkoja keskustellaan parhaillaan. Komissiolla on edustustoissa yleisesti ottaen vähäiset valmiudet, mikä on ongelmallista siltä osin, että vuosittaisen kehitystavoitetta koskevassa aloitteessa on tunnustettu tarve tehostaa terveydenhuoltoalan toimintapoliittista vuoropuhelua, jotta vuosittain vahvistamis- ja kehittämissuunnitelmien haasteita voisi torjua tehokkaasti ja poistettaisiin paremmin.

KOMISSION VASTAUKSET

5.59 Vuodelta 2010 olevan tiedonannon "EU ja globaali terveys" tavoitteena on edistää komission ja jäsenvaltioiden tukemien terveydenhuoltoalan toimien parempaa koordinoitua, täydentävyyttä ja vaikuttavuutta kehitysmaissa. Komission yksiköiden välinen ryhmä vastaa tiedonannon toteuttamisesta ja sen tulosten seurannasta. Vuonna 2011 laadittiin globaalia terveyttä koskeva toimintasuunnitelma.

5.61 Ammattitaitoisen henkilöstön läsnäolo paikan päällä on olennainen edellytys säännölliselle poliittiselle vuoropuhelulle, joka on yleisen talousarviotukivälälineen perusta. Jokaisen edustuston henkilöstöön ei kuitenkaan voi aina kuulua kaikkia tarvittavia asiantuntijoita.

Keskusyksikön koulutuksesta, terveydenhuollosta, tutkimuksesta ja kulttuurista vastaava yksikkö tarjoaa edustustoille terveydenhuoltoalan erityisasiantuntemusta laatimalla toiminnalle suuntaviivoja ja kehittämällä täytäntöönpanostrategioita sekä tarjoamalla koulutusta ja varmistamalla laadukkaiden järjestelmien ja välineiden käytön tämän alan ohjelmien suunnittelussa ja toteutuksessa. Nykyisen asiantunteisuuden jakamista varten kehitetään parhaillaan aihekohtaisia verkostoja, jotka toimivat keskusyksikön alakohtaisten ja maantieteellisten pääosastojen ja edustustojen välisenä yhteyshakemana.

Tämän lähestymistavan asettamia vaatimuksia sekä sen etuja ja haittoja analysoidaan parhaillaan alueellisten terveydenhuollon tietokeskusten sekä muiden toiminta-alojen osalta. Parhaillaan käynnissä oleva edustustojen työmäärän arviointi vaikuttaa tähän analyysiin, ja siinä otetaan huomioon talousarvion nykyiset rajoitteet ja komission henkilöstöpolitiikan "nollalinja".

⁽²²⁾ KOM(2010) 128 lopullinen. Bryssel 31.3.2010.

⁽²³⁾ Komissio myönsi vuosittain vahvistamis- ja kehittämissuunnitelmille noin 1 500 miljoonaa euroa kahdeksassa maassa. Näiden ohjelmien kautta annetaan yleistä talousarviotukea kuusivuotiseksi pidennetyllä kaudella. Tarkoituksena on keskittää tuki vuosittaisen kehitystavoitteisiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Välineiden hallinnointia ja vaikuttavuutta koskevat suositukset

5.62 Komissio toteuttaa Saharan eteläpuolisessa Afrikassa kahta EKR:sta rahoitettavaa alakohtaisen talousarviotuen ohjelmaa, vaikka parhaillaan harkitaan mahdollisuutta toteuttaa osa vuosituhanneen kehitystavoitetta koskevan aloitteen kautta tapahtuvasta terveydenhuoltoalan rahoituksesta alakohtaisena talousarviotukena. Komissio tarkistaa parhaillaan lähestymistapaansa yleiseen talousarviotukeen sekä välineen asemaan terveydenhuoltoalalla ja on antanut asiasta vihreän kirjan (24).

5.63 Komissio antoi vuonna 2009 edustustoille suuntaviivat, jotka koskivat työskentelyä maailmanlaajuisen terveysrahaston kanssa. Suuntaviivojen tarkoituksena oli tehdä komission tuesta maailman terveysrahastolle vaikuttavampaa lisäämällä edustustojen osallisuutta maailmanlaajuisen terveysrahaston mekanismeihin ja parantamalla edustustojen raportointia komission keskusyksikölle.

5.64 Merkittävää osaa uusista terveydenhuoltoalan tukitoimenpiteistä toteutetaan edelleen hankkeiden kautta. Komission on kuitenkin vielä laadittava ohjeet, joissa kerrotaan, miten hankkeita hyödyntämällä tuetaan parhaiten muita tukivälineitä. Komissio on antanut useita käytännön ohjeita terveydenhuoltoalan kysymyksistä (ks. esimerkiksi kohta 5.63), mutta se ei ole vielä laatinut perusteellista ohjeistoa, joka koskisi terveydenhuoltoalan kehitysapua.

5.65 Yksi tärkeä kansainvälisen yhteisön kehittämä väline, johon komissiokin on panoksellaan myötävaikuttanut, on kansallisia strategioita koskeva yhteinen arviointimenetelmä. Tarkoituksena on, että menetelmä muodostaa kansallisten terveydenhuoltostrategioiden yhteisen arviointiperustan ja sallii niin ollen, että alakohtaisia lähestymistapoja hyödynnetään laajemmin ja että rahoittajien antama tuki ja kansalliset järjestelmät yhdenmukaistetaan.

Päätelmät

5.66 Komissio on yleisesti ottaen edistynyt melko hyvin tilintarkastustuomioistuimen suositusten täytäntöönpanossa. Se asettaa parhaillaan saataville merkittäviä uusia resursseja, joiden avulla vuosituhanneen kehitystavoitteita edistetään kymmenettä EKR:a koskevan väliarviointin yhteydessä vuosituhatavoitteita koskevan aloitteen kautta. Komissiolla on ollut keskeinen asema vahvistettaessa uutta terveydenhuoltojärjestelmien tuen merkitystä korostavaa toimintalinjaa, jossa määritetään EU:n asema globaalia terveyttä koskevissa kysymyksissä. Komission maailmanlaajuiselle terveysjärjestölle antama rahoitus on edelleen huomattava, mutta se on kannustanut maailmanlaajuisia terveysrahastoa kiinnittämään enemmän huomiota terveydenhuoltojärjestelmiin. Komissio on myös toteuttanut joitakin toimenpiteitä lisätäksään maailmanlaajuiselle terveysrahastolle antamansa tuen vaikuttavuutta.

5.62 Komission on kunnioitettava edunsaajamaiden omaa päätösvaltaa ohjelmasuunnittelun keskeisten toiminta-alojen valinnassa (terveydenhuolto on nykyisin keskeinen toiminta-ala seitsemässä EKR:ista rahoitusta saavassa Saharan eteläpuolisen Afrikan maassa). Lisäksi talousarviotuelle on asetettu selvät tukikelpoisuusperusteet. Siksi terveydenhuollon alan talousarviotukea hyödynnetään tällä hetkellä mahdollisimman monessa maassa. Lisäksi sellaiset maat, joiden keskeisiin toiminta-aloihin terveydenhuolto ei kuulu, ovat esittäneet kolme terveydenhuoltoalan talousarviotukea koskevaa ehdotusta vuosituhanneen kehitystavoitetta koskevan aloitteen yhteydessä.

5.64 EuropeAid laatii parhaillaan ohjelmien ja hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmää koskevia suuntaviivoja, joissa kiinnitetään huomiota taustatekijöiden parempaan analysointiin. Tämän perusteella komissio ja jäsenvaltiot ovat myös alkaneet laatia EU:n terveydenhuoltoalan kehitysapua koskevia yhdenmukaistettuja ja kattavia suuntaviivoja, jotka ovat jatkoa toukokuussa 2010 globaalia terveydestä annetuille neuvoston päätelmille.

5.66 Neuvosto panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen antaman tunnustuksen sen huomattavasta edistymisestä terveyteen liittyvissä aloitteissa vuosituhanneen kehitystavoitteiden mukaisesti.

(24) Vihreä kirja: Kolmansille maille annettavan EU:n budjettituen tulevaisuus. KOM(2010) 586 lopullinen. Bryssel, 19.10.2010.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.67 Useat keskeiset alat vaativat kuitenkin edelleen enemmän huomiota. Komission olisi saatava uusi EU:n globaali terveyspolitiikka toimivaksi kehittämällä toimintaohjelma, jota voidaan hyödyntää suunniteltaessa tulevaa EKR-rahoitusta. Komissiolla ei myöskään ole vielä edustustoissa siinä määrin terveydenhuoltoalan asiantuntijuutta, mitä terveydenhuoltoalan vuosituhattavoitteita koskeva intensiivinen panostus ja vuoropuhelu edellyttäisivät; tältä osin prosessissa on jääty Saharan eteläpuolisessa Afrikassa jälkeen eritoten kun otetaan huomioon, että vuosi 2015 lähestyy. Komission olisi edelleen edistettävä alakohtaisen talousarviotuen hyödyntämistä terveydenhuoltoalalla ja määriteltävä samalla tarkemmin yleisen talousarviotuen ohjelmien asema terveydenhuoltoalan tukemisessa. Lisäksi olisi vielä saatava laadittua valmiiksi erilaisten terveydenhuoltoalalla sovellettavien tukivälineiden valintaa ja johdonmukaisuutta koskevat suuntaviivat.

KOMISSION VASTAUKSET

5.67 Komissio on velvollinen noudattamaan sekä talousarviotuen tukikelpoisuusperusteita että keskeisten toiminta-alojen sovittua ohjelmasuunnittelua (mukaan luettuna työnjakoa avunantajien kesken ja avun tehokkuutta koskevat periaatteet).

Komissio on

- laatinut EU:n globaalin terveyspolitiikan täytäntöönpanoa koskevan toimintaohjelman vuodelle 2011,
- sitoutunut keskipitkällä aikavälillä edustustojen henkilöstövoimavarojen kartoittamiseen,
- osallistunut talousarviotukea koskevien suuntaviivojen laajaan tarkistukseen,
- aloittanut ohjelmien ja hankkeiden elinkaaren hallintajärjestelmää koskevien EuropeAidin uusien suuntaviivojen kehitystyön; suuntaviivoissa kiinnitetään huomiota muun muassa operatiivisen henkilöstön ohjaukseen tukimekanismeja koskevien optimaalisten ratkaisujen tekemisessä,
- alkanut yhdessä jäsenvaltioiden kanssa laatia terveydenhuoltoalan kehitysapua koskevia yhdenmukaistettuja ja kattavia suuntaviivoja, jotka ovat jatkoa globaalista terveydestä toukokuussa 2010 annetuille neuvoston päätelmille.

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI SEKÄ KEHITYSYHTEISTYÖ JA LAAJENTUMISASIAT

										2010			2009	2008	2007	
EuropeAid-yhteis- työtoimisto		Ulko-suhteiden pääosasto		Laajentumis-asioi- den pääosasto		Humanitaarisen avun pääosasto		Kehitysyhteistyön pääosasto		Yhteensä						
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE																
Tapahtumien yhteismäärä (josta):		92	14	35	22	2	165	180	180	145						
ennakkomaksuja		43	12	8	12	0	75	83	71	46						
väli-/loppumaksuja		49	2	27	10	2	90	97	109	99						
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾																
Prosenttiosuus tapahtumista, joissa:																
ei ilmennyt virheitä		79 %	(73)	100 %	(14)	74 %	(26)	64 %	(14)	0 %	—	77 %	(127)	87 %	73 %	74 %
ilmeni yksi tai useampi virhe		21 %	(19)	0 %	—	26 %	(9)	36 %	(8)	100 %	(2)	23 %	(38)	13 %	27 %	26 %
Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä																
Analyysi menotyypeittäin																
ennakkomaksut		16 %	(3)	0 %	—	11 %	(1)	0 %	—	0 %	—	11 %	(4)	17 %	19 %	19 %
väli-/loppumaksut		84 %	(16)	0 %	—	89 %	(8)	100 %	(8)	100 %	(2)	89 %	(34)	83 %	81 %	81 %
Analyysi virhetyypeittäin																
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:		53 %	(10)	0 %	—	78 %	(7)	38 %	(3)	0 %	—	53 %	(20)	74 %	60 %	73 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:		47 %	(9)	0 %	—	22 %	(2)	62 %	(5)	100 %	(2)	47 %	(18)	26 %	40 %	27 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät		67 %	(6)	0 %	—	100 %	(2)	100 %	(5)	0 %	—	72 %	(13)	100 %	79 %	100 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät		22 %	(2)	0 %	—	0 %	—	0 %	—	50 %	(1)	17 %	(3)	(0)	21 %	(0)
Oikeellisuuteen liittyvät		11 %	(1)	0 %	—	0 %	—	0 %	—	50 %	(1)	11 %	(2)	(0)	(0)	(0)
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS																
Todennäköisin virhetaso										1,7 %						
Alempi virheraja										0,1 %						
Ylempi virheraja										3,3 %						

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohtokoryhmän eri alueiden riskiprofilien erot saadaan paremmin esiin.⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 5.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI SEKÄ KEHITYSYHTEISTYÖ JA LAAJENTUMISASIAT

Tarkastukseen valittuja EuropeAid-yhteistyötoimiston valvontajärjestelmiä koskeva arvio

	Valvontaympäristö	Ennakkotarkastukset	Seuranta ja valvonta	Ulkoiset tarkastukset ja selvitysmenettelyt	Sisäinen tarkastus	Yleisarvio
Keskusjärjestelmät	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Edustusto	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	e.t.	

Tarkastukseen valittuja laajentumisasioiden pääosaston valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Ennakkotarkastukset	Seuranta ja valvonta	Ulkoiset tarkastukset ja selvitysmenettelyt	Sisäinen tarkastus	Yleisarvio
Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2010	2009	2008	2007
	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava

LIITE 5.3

KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET – UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI SEKÄ KEHITYSYHTEISTYÖ JA LAAJENTUMISASIAT

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta	
				2010	2009
Laajentumis-asioiden pääosasto	Ei varauksia	e.t.	Jäännösvirheen laskutapa koskee vain hajautettua hallinnointia, jonka osuus laajentumisasioiden pääosaston suorittamista maksuista oli vuonna 2010 ainoastaan 30 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että tiettyihin seikkoihin on edelleen tarvetta puuttua.	B	A
EuropeAid-yhteistyötoimisto	Ei varauksia	e.t.	EuropeAid on laatinut perusteellisen valvontastrategian ja parantanut edelleen merkittäväällä tavalla valvontajärjestelmiensä suunnittelua ja täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että tietyissä valvontamenettelyissä esiintyy yhä puutteita ja että maksuissa virhetaso on olennainen.	B	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 oikeaa ja riittävää arviota varainhoidon sääntöjenmukaisuudesta.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI SEKÄ KEHITYSYHTEISTYÖ JA LAAJENTUMISASIAT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
2009	Ulkosuhteiden pääosaston olisi lujitettava jälkitarkastusmenetelmäänsä ja puututtava viipymättä sisäisen tarkastajan siltä osin esittämiin suosituksiin.	Ulkosuhteiden pääosasto on parantanut toimintasuunnitelmansa mukaisesti jälkitarkastusmenetelmäänsä. Osa suunnitelluista lieventävistä toimenpiteistä voidaan panna täytäntöön vasta vuonna 2011 uuden ulkopoliittikan välineiden hallinnosta vastaavan yksikön (FPI) alaisuudessa.		
	Ulkosuhteiden pääosaston olisi suunnattava riittävästi resursseja vanhaan nopean toiminnan järjestelmään ja sellaisten yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien sopimusten analysointiin ja päättämiseen, joiden täytäntöönpanon määräaika on jo kulunut umpeen.	Vanhaan nopean toiminnan järjestelmään liittyvistä tapauksista saatiin huomattava osa päätökseen. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ongelmaa on käsitelty (vuoden 2010 alussa avoimina olleista 133 hankkeesta on saatu päätökseen 25), mutta päättämättä olevia hankkeita on silti kasautunut huomattava määrä.	Vanhojen hankkeiden päättämisen tiivis seuranta on osa EuropeAidin sisäisen tarkastuksen toimialan (IAS) / sisäisen tarkastuksen yksikön (IAC) suorittaman YUTP:n tarkastuksen johdosta laadittua toimintaohjelmaa. Kaikkien vanhojen ja päättäneiden sopimusten tilannetta tarkastellaan säännöllisesti uudelleen, ja päättäneiden hankkeiden lopettamiseksi toteutetaan asianmukaiset toimenpiteet. YUTP:n alan hankkeiden määrä on kasvanut tasaisesti yhdessä viime vuosina tehtyjen YUTP:n huomattavien määrärahalisäysten kanssa (esimerkiksi vuonna 2010 tehtiin 51 uutta sopimusta), ja tämä saattaa antaa virheellisen vaikutelman siitä, ettei tilanne parane.	Tilintarkastustuomioistuin ottaa komission vastauksen huomioon.
	Laajentumisasioiden pääosaston olisi annettava tarkempia ohjeita menettelystä, joka liittyy hallinnointioikeuksien siirtoon, jotta komission eri toimijoiden tehtävät asianomaisessa prosessissa voidaan määrittää tarkemmin.	Laajentumisasioiden pääosasto laati uudet ohjeet vuoden 2010 loppuun mennessä. Uusia ohjeita aloitetaan kuitenkin soveltamaan vasta vuonna 2011 ja tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ne eivät ole riittävän tarkkoja.	Heinäkuussa annettujen suositusten jälkeen tehty aloitteet edellyttivät erittäin tiivistä koordinoitua ja molemminpuolista kuulemistä, ja niiden tuloksena laadittiin ohjeet, jotka julkaistiin hyvissä ajoin, jotta voitiin noudattaa vuodelle 2010 asetettua määräaika.	Tilintarkastustuomioistuin ottaa komission vastauksen huomioon.
	Laajentumisasioiden pääosaston olisi käytävä läpi sisäisiä tarkastuksia koskevat tarkistuslistansa, jotta kaikki suoritettavat tarkastukset dokumentoitaisiin.	Laajentumisasioiden pääosaston keskusyksikkö laati uudet sisäistä valvontaa koskevat tarkistuslistat, mutta niiden täysimääräinen soveltaminen laajentumisprosessiin kuuluvien maiden EU-edustustoissa on vielä varmistettava.	Tarvittavat toimet on toteutettu, jotta varmistetaan suositusten täysimääräinen hyödyntäminen edustustoissa.	
	Laajentumisasioiden pääosaston olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin, joiden tavoitteena on parantaa hallintotietojärjestelmiin syötettyjen tietojen laatua (esimerkiksi säännöllisin väliajoin toteutettava tietojen laadun analysointi ja tarkistus).	Tilintarkastustuomioistuimen toimittamissa järjestelmä- ja tapahtumatarkastuksissa ei havaittu, että tietojen laatu olisi olennaisesti parantunut. Laajentumisasioiden pääosaston olisi laadittava toimintasuunnitelma, jotta se voisi panna tämän suosituksen asianmukaisesti täytäntöön.	Keskusyksikön ja edustojen henkilöstöä on kannustettu huolehtimaan tietojen asianmukaisesta syöttämisestä, mutta havaitut ongelmat eivät yleisesti ottaen kuulu laajentumisasioiden pääosaston tietojärjestelmien alaan, joten ne on ratkaistava komission tasolla.	Tilintarkastustuomioistuin ottaa komission vastauksen huomioon.
	Laajentumisasioiden pääosaston olisi kehitettävä ja asetettava käyttöön keinoja, jotka helpottavat suoritettujen seurantakäytien tulosten analysointia ja seurantaa.	Laajentumisasioiden pääosasto ei ole vielä ottanut tätä suositusta huomioon. Vuonna 2010 saatiin vahvistus siitä, että tämä puute esiintyy kaikissa tarkastetuissa liittymisprosessiin kuuluvien maiden EU-edustustoissa.	Suosituksista alettiin käsitellä vuonna 2010, mutta sen luonteen vuoksi se ei alussa tuota varsinaisia tuloksia.	Tilintarkastustuomioistuin ottaa komission vastauksen huomioon.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
2009	Laajentumisasioiden pääosaston olisi edelleen suunnattava riittävästi resursseja Phare-ohjelmaan ja siirtymäjärjestelyyn liittyvien loppuilmoitusten kasautuman analysointiin uusissa jäsenvaltioissa.	Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti laajentumisasioiden pääosaston toteuttamiin toimiin, mutta toteaa, että loppuilmoitusten kasaumaa on vähennetty ainoastaan osittain.	Koska 12 uuden jäsenvaltion loppuilmoitusten arviointi asetettiin etusijalle, ilmoitusten ruuhkautuminen on vuonna 2010 edelleen huomattavasti vähentynyt, ja vuonna 2009 todettu vähäinen hidastuminen on saatu selvästi kurottua umpeen.	Tilintarkastustuomioistuin ottaa komission vastauksen huomioon.
	Humanitaarisen avun pääosaston olisi dokumentoitava paremmin arvioinnit, joita laaditaan humanitaarisen avun toimia koskevista ehdotuksista (esimerkiksi vakioimuotoisten arviointikertomusten käyttöönotto).	Humanitaarisen avun pääosasto alkoi kehittää ehdotusten arviointiin tarkoitettua vakioitua menettelyä. Uusi menettely on kuitenkin tarkoitus ottaa käyttöön vasta vuonna 2011 ja siirtyminen vakioimuotoisiin arviointikertomuksiin on yksi harkittavana olevista vaihtoehtoista.	Vuoden 2011 helmikuun alussa on perustettu humanitaarista apua koskevien ehdotusten arviointia käsittelevä työryhmä. Sen tavoitteena on muun muassa yhdenmukaistaa ja keventää arviointiprosessin dokumentointia antamalla parempi yleiskuva koko prosessista ohjausvälineen avulla ja vahvistamalla yhteiset arviointiperusteet. Tämä toteutetaan vuonna 2011.	Tilintarkastustuomioistuin ottaa komission vastauksen huomioon.
	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).	Humanitaarisen avun pääosasto piti tilintarkastustuomioistuimen suositusta hyödyllisenä, mutta ei ensisijaisena. Humanitaarisen avun hankintakeskuksille ilmoitettiin, että niiden on toimitettava tarkat tiedot siitä, missä määrin humanitaarisen avun pääosaston yhteistyökumppanit käyttävät niiden palveluja. Vastaisuudessa kehitetään uusi menettely.		

KUUKES LUKU

Tutkimus ja muut sisäiset politiikat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	6.1–6.11
Toimintalohekoryhman erityispiirteet	6.2–6.10
Tutkimuksen puiteohjelmat	6.3–6.7
Elinikäisen oppimisen ohjelma	6.8–6.10
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	6.11
Toimien sääntöjenmukaisuus	6.12–6.13
Järjestelmien vaikuttavuus	6.14–6.45
Tutkimuksen puiteohjelmat	6.15–6.36
Asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset	6.15–6.18
Menoilmoituksista annettavat tarkastuslausunnot	6.19–6.22
Seitsemännen puiteohjelman yhteydessä etukäteen toimitettavat edunsaajien kustannuslaskennan menettelytapoja koskevat lausunnot	6.23–6.28
Jälkitarkastuksia koskeva komission strategia	6.29–6.34
Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät	6.35–6.36
Muut sisäiset politiikat	6.37–6.45
Elinikäisen oppimisen ohjelmaan liittyvät järjestelmät – Erasmus	6.37–6.45
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	6.46–6.47
Päätelmät ja suositukset	6.48–6.51
Päätelmät	6.48–6.49
Suositukset	6.50–6.51
Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoon kohdistetun tarkastuksen tulokset	6.52–6.55

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

6.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen aloista, joihin kuuluvat 01 – Talous- ja rahoitusasiat, 02 – Yritystoiminta, 03 – Kilpailu, 08 – Tutkimus, 09 – Tietoyhteiskunta ja viestimet, 10 – Suora tutkimustoiminta, 12 – Sisämarkkinat, 15 – Koulutus ja kulttuuri, 16 – Viestintä, 18 – Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue, sekä 20 – Kauppa. Lisäksi esitetään tulokset tilintarkastustuomioistuimen ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoon kohdistamasta toistuvasta tarkastuksesta⁽¹⁾. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2010 menoista esitetään **taulukossa 6.1**.

Taulukko 6.1 – Tutkimus ja muut sisäiset politiikat – keskeiset tiedot 2010

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
8	Tutkimus	Hallintomenot	308	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	2 981	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma, Euratom	318	Keskitetty välillinen
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen	848	Suora keskitetty
		Hiili- ja terästutkimusrahaston tutkimusohjelma	51	Suora keskitetty
			4 506	
9	Tietoyhteiskunta ja viestimet	Hallintomenot	137	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	1 226	Suora keskitetty
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen	160	Suora keskitetty
		Viestimet	111	Suora keskitetty
		Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelma sekä muut ohjelmat	152	Suora keskitetty
			1 786	
15	Koulutus ja kulttuuri	Hallintomenot	122	Suora keskitetty
		Elinikäinen oppiminen monikielisyys mukaan luettuna	1 223	Keskitetty välillinen
		Kulttuuriyhteistyön kehittäminen Euroopassa	47	Keskitetty välillinen
		Nuoriso- ja urheilualan yhteistyön kannustaminen ja edistäminen	145	Keskitetty välillinen
		Euroopan kansalaisuuden edistäminen	35	Keskitetty välillinen
			1 572	

⁽¹⁾ Takuurahaston perustamisesta ulkosuhteisiin liittyville hankkeille 25 päivänä toukokuuta 2009 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 480/2009 (EUVL L 145, 10.6.2009, s. 10) johdanto-osan kappaleissa säädetään, että tilintarkastustuomioistuimen olisi tarkastettava rahaston varainhoito noudattaen menettelyjä, joista sovitaan tilintarkastustuomioistuimen, komission ja EIP:n kesken.

(miljoonaa euroa)

Talous-arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
18	Vapaus-, turvallisuus- ja oikeusasiat	Hallintomenot	63	Suora keskitetty
		Solidaarisuus – Ulkorajat, viisumipolitiikka ja henkilöiden vapaa liikkuvuus	276	Yhteinen / suora keskitetty
		Muuttovirrat – Yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka	156	Yhteinen / suora keskitetty
		Perusoikeus- ja kansalaisuusohjelma	51	Suora keskitetty
		Turvallisuus ja vapauksien suojele	123	Suora keskitetty
		Siviili- ja rikosoikeus	54	Suora keskitetty
		Huumetorjunta ja -tiedotus	18	Suora keskitetty
		Toimintastrategia ja koordinointi	4	Suora keskitetty
		745		
2	Yritystoiminta	Hallintomenot	112	Suora keskitetty
		Kilpailukyky, teollisuuspolitiikka, innovointi ja yrittäjyys	75	Suora keskitetty / välillinen keskitetty (EACIn kautta)
		Tavaroiden sisämarkkinat ja alakohtaiset politiikat	114	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma – Yhteistyö – Avaruus ja turvallisuus	357	Suora keskitetty
		658		
10	Suora tutkimustoiminta	Henkilöstö, toimintamenot ja investoinnit	345	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	44	Suora keskitetty
		Edellisiltä vuosilta peräisin olevat rasitteet, jotka johtuvat toimista ydinalalla	22	Suora keskitetty
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen ja muu toiminta	27	Suora keskitetty
		438		
1	Talous- ja rahoitusasiat	Hallintomenot	66	Suora keskitetty
		Talous- ja rahaliitto	12	Suora keskitetty
		Kansainväliset talous- ja rahoitusasiat	101	Suora keskitetty
		Rahoitustoiminnot ja -välineet	110	Suora keskitetty / yhteistyössä EIRn kanssa / välillinen keskitetty EIRn kautta
		289		
16	Viestintä	Hallintomenot	114	Suora keskitetty
		Viestintä ja tiedotusvälineet	34	Suora keskitetty
		Paikallistason viestintä	35	Suora keskitetty
		Analyysi- ja viestintävälineet	23	Suora keskitetty
		206		

(miljoonaa euroa)

Talous-arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
3	Kilpailu	Hallintomenot	92	Suora keskitetty
		Yrityskeskittymät, kilpailuoikeus ja markkinoiden vapauttaminen	0	Suora keskitetty
			92	
20	Kauppa	Hallintomenot	68	Suora keskitetty
		Kaupapolitiikka	9	Suora keskitetty / yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa
			77	
12	Sisämarkkinat	Hallintomenot	60	Suora keskitetty
		Sisämarkkinoiden pääosaston toimintastrategia ja koordinaointi	11	Suora keskitetty
			71	

Hallintomenot yhteensä	1 487
Puiteohjelmat	5 643
Elinikäinen oppiminen monikielisyys mukaan luettuna	1 223
Muut toimintamenot	2 087
Toimintamenot yhteensä	8 953
joista: — ennakkomaksuja ⁽¹⁾	6 404
— väli-/loppumaksuja ⁽²⁾	2 549
Varainhoitovuoden maksut yhteensä	10 440

Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä	12 169
---	---------------

⁽¹⁾ Seitsemännen puiteohjelman (2007–2013) ennakkomaksut olivat 3 166 miljoonaa euroa ja elinikäisen oppimisen ohjelman ennakkomaksut 1 139 miljoonaa euroa.
⁽²⁾ Seitsemännen puiteohjelmaan (2007–2013) liittyvät väli- ja loppumaksut olivat 1 442 miljoonaa euroa ja elinikäisen oppimisen ohjelmaan liittyvät väli- ja loppumaksut 83 miljoonaa euroa.

Lähde: Euroopan unionin tilinpäätös varainhoitovuodelta 2010.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

6.2 Tämän toimintalohkoryhmän tärkeimmät ohjelmat ovat tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevat puiteohjelmat, joiden menot ovat lähes 63 prosenttia (5 643 miljoonaa euroa) toimintalohkoryhmän toimintamenojen kokonaismäärästä, sekä elinikäisen oppimisen ohjelma, jonka osuus on 14 prosenttia (1 223 miljoonaa euroa).

Tutkimuksen puiteohjelmat

6.3 Tutkimuspolitiikalla pyritään edistämään tutkimusalan investointeja ja siirtymistä osaamistalouteen. Sen tavoitteena on myös lujittaa eurooppalaisen tutkimusalueen ⁽²⁾ tieteellistä ja teknistä perustaa, parantaa tutkimuksen huipputaustamista Euroopassa ja maksimoida kansainvälisestä yhteistyöstä saatavat hyödyt. Suurin osa tutkimuspolitiikkaan liittyvistä maksuista suoritetaan kuudennessa ja seitsemännessä monivuotisesta puiteohjelmasta ⁽³⁾; ohjelmiin liittyy useita rahoitusjärjestelmiä, joista tuetaan monentyyppisiä hankkeita eri aihealueilla.

6.4 Puiteohjelmien täytäntöönpanosta vastaa suurimmaksi osaksi komissio suoran keskitetyn hallinnoinnin periaatteen mukaisesti. Tutkimusmenoja toteutetaan enenevässä määrin välillisen keskitetyn hallinnoinnin avulla toimeenpanovirastojen ja yhteisyritysten kautta ⁽⁴⁾.

6.5 Puiteohjelmien avulla tuettujen toimien täytäntöönpanosta vastaa suuri joukko julkisia ja yksityisiä tahoja eri jäsenvaltioissa ja puiteohjelmiin osallistuvissa kolmansissa maissa. Edunsaajina voivat olla tutkimuslaitokset, yliopistot, yksityishenkilöt, yritykset tai julkishallinto. Edunsaajat työskentelevät yleensä yhteistyökumppaneiden yhteenliittymänä (konsortiona) komission kanssa tehdyn avustussopimuksen mukaisesti. Seitsemännessä puiteohjelmassa kuhunkin hankkeeseen osallistuu keskimäärin kuusi kumppania, joskin niitä voi rahoitusjärjestelmästä riippuen olla jopa 64.

⁽²⁾ Eurooppalainen tutkimusalue koostuu kaikista sellaisista Euroopassa toteutettavista tutkimuksen ja kehittämisen toimista, ohjelmista ja politiikoista, joihin sisältyy valtioiden rajat ylittävä ulottuvuus. Toimilla lisätään tutkijoiden, tutkimuslaitosten ja yritysten vapaata rajat ylittävää liikkumista, kilpailua ja yhteistyötä.

⁽³⁾ Seitsemäs puiteohjelma kokoaa yhteen kaikki tutkimukseen liittyvät EU-aloitteet. Puiteohjelmalla on olennainen merkitys kasvun, kilpailukyyn ja työllisyyden tavoitteiden saavuttamisessa. Ohjelma muodostaa myös eurooppalaisen tutkimusalueen keskeisen osatekijän.

⁽⁴⁾ Tutkimuksen puiteohjelmien hallinnointiin osallistuvat seuraavat Euroopan unionin yhteisyritykset: i) Eurooppalainen yhteisyritys ITERiä ja fuusioenergian kehittämistä varten, ii) Clean Sky -yhteisyritys, iii) ARTEMIS-yhteisyritys, iv) Innovatiivisia lääkkeitä koskeva yhteinen teknologia-aloite, v) ENIAC-yhteisyritys ja vi) Polttokenno- ja vety-yhteisyritys. Tutkimuksen puiteohjelmien hallinnointiin osallistuvat seuraavat Euroopan unionin toimeenpanovirastot: i) Kilpailukyvyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto, ii) Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto, iii) Tutkimuksen toimeenpanovirasto ja iv) Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.6 Mahdolliset edunsaajat vastaavat hanke-ehdotuspyyntöihin ja hyväksytyt hankkeet valitaan osarahoitettaviksi. Kun avustussopimus (tai komission päätös) on allekirjoitettu, maksut suoritetaan ennakoina, joiden jälkeen suoritetaan väli- ja loppumaksut; maksujen avulla korvataan edunsaajien toimittamiin menoilmoituksiin sisältyviä menoja.

6.7 Suurimpana sääntöjenvastaisuusriskinä on, että edunsaajat voivat sisällyttää menoilmoituksiinsa tukeen oikeuttamattomia kuluja, joita ei välttämättä havaita ja korjata komission valvontajärjestelmillä ennen kuin ilmoitetut kulut on korvattu. Riskiä lisää se, että tukikelpoisten kulujen laskentasäännöt ovat monimutkaisia. Riskiä lisää myös edunsaajia koskeva vaatimus kohdentaa henkilöstömenoja ja välillisiä kustannuksia hankkeisiin samalla, kun ne vähentävät kuluerät, joille ei voida myöntää EU:n yhteisrahoitusta (esimerkiksi alv).

Elinikäisen oppimisen ohjelma

6.8 Elinikäisen oppimisen ohjelman tavoitteena on mahdollistaa se, että ihmiset voivat saada oppimiskokemuksia kaikissa elämänvaiheissaan; tavoitteena on myös kehittää koulutusala kaikkialla Euroopassa. Elinikäisen oppimisen ohjelmaan kuuluu neljä alaohjelmaa: korkeakouluille tarkoitettu Erasmus, ammatilliseen koulutukseen tarkoitettu Leonardo da Vinci, aikuiskoulutukseen tarkoitettu Grundtvig sekä kouluille suunnattu Comenius. Kolmea neljäsoosaa elinikäisen oppimisen ohjelman talousarviosta toteuttaa välillisen keskitetyn hallinnoinnin avulla 40 kansallista toimistoa osallistujamaissa; toimistojen nimittämisestä ja valvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset, yleensä opetusministeriöt. Kansallisten toimistojen ⁽⁵⁾ tehtävänä on hallinnoida lukuisia mutta suhteellisen pieniä määriä, jotka maksetaan avustuksina.

6.9 Alan rahoitus koostuu lähinnä kansallisille toimistoille maksettavista ennakoina ja niiden toimintamenojen kattamiseksi neljännesvuosittain suoritettavista maksusuuksista. Ensimmäiset ennakkomaksut suoritetaan, kun sopimus on allekirjoitettu ja työohjelma hyväksytty. Kun kyseessä ovat toiset tai kolmannet ennakkomaksut, komissio suorittaa maksun, kun kansallinen toimisto on antanut ilmoituksen siitä, että vähintään 70 prosenttia jo suoritetuista ennakkomaksuista on välitetty eteenpäin. Ennakkomaksuja maksetaan yleensä sallitun enimmäismäärän verran.

KOMISSION VASTAUKSET

6.7 Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että suuri syy menoilmoitusten tukikelpoisuuteen liittyville virheille on sääntöjen monimutkaisuus. Komissio antoi tältä osin 24. tammikuuta 2011 päätöksen, johon sisältyi kolme toimenpidettä puiteohjelman täytäntöönpanon yksinkertaistamiseksi. Päätöksen ansiosta edunsaajat voivat soveltaa tavanomaisia kirjanpito menetelmiään hakiessaan korvausta keskimääräisistä henkilöstökustannuksista – mikä oli tilintarkastustuomioistuimen mukaan yksi useimmin toistuvista virheistä – ja kiinteämääräisiä maksuja on mahdollista käyttää maksettaessa korvauksia pk-yritysten omistajajohtajille. Näiden vaihtoehtojen odotetaan vähentävän virheitä.

Lisäksi komission petostentorjuntastrategiassa (KOM(2011) 376-2 lopullinen) mainitaan edunsaajien menoilmoituksiin liittyvät riskit ja ehdotetaan useita toimia petosten havaitsemiseksi ja oikaisemiseksi (koulutus mukaan luettuna).

⁽⁵⁾ Kansalliset toimistot ovat kansallisella tasolla perustettuja rakenteita, joiden tehtävänä on huolehtia elinikäisen oppimisen ohjelman toteuttamisen hallinnoinnista jäsenvaltioiden tasolla. Ne ovat oikeushenkilöitä ja kuuluvat asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön piiriin. Toimistot vastaavat ohjelman hajautetuista osioista – lähinnä hankkeiden arvioinnista, valinnasta ja hallinnoinnista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.10 Kansalliset toimistot tekevät avustussopimuksia osallistujaorganisaatioiden kanssa ⁽⁶⁾ ja suorittavat puolestaan niille ennakkomaksuja (80–100 prosenttia ohjelmatyypistä riippuen). Pääasialliset laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat riskit liittyvät siihen, että opettajille ja opiskelijoille suoritettavat maksut ovat virheellisiä tai että edunsaajat ilmoittavat kustannukset liian suurina taikka eivät perustele niitä. Tällaiset virheet saattavat jäädä havaitsematta.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

6.11 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteen 1.1 osassa 2**. Tutkimusta ja muita sisäisiä politiikkoja koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- Tarkastuksessa tutkittiin 150 maksun otos: 61 maksua liittyi kuudennen ja seitsemännen puiteohjelman väli- tai loppumaksuihin, kymmenen maksua oli kansallisille toimistoille elinikäisen oppimisen ohjelman yhteydessä suoritettuja ennakkomaksuja, 36 maksua oli kuudennen ja seitsemännen puiteohjelman ennakkomaksuja, ja 43 maksua liittyi kaikkiin muihin tämän toimintalohkon toimenpiteisiin ⁽⁷⁾.
- Tutkimuksen puiteohjelmien osalta arvioitiin komission valvontajärjestelmiä; arviointi perustui niin ikään puiteohjelmien maksuista poimittuun 97 maksun otokseen ⁽⁸⁾ ja sisälsi seuraavat osa-alueet:
 - asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset
 - riippumattomien tarkastajien antamat hankkeiden menoilmoituksia koskevat tarkastuslausunnot
 - edunsaajien kustannuslaskentamenetelmistä ennalta annetut tarkastuslausunnot
 - jälkikäteen toimitettavat hankkeiden tilintarkastukset
 - maksujen takaisinperinnän ja rahoitusoikaisujen täytännönpano.

⁽⁶⁾ Toimintaan osallistuvat organisaatiot ovat yleensä yliopistoja, kouluja tai lukioita, jotka hallinnoivat edunsaajille, esimerkiksi opiskelijoille tai opettajille, suoritettavia maksuja.

⁽⁷⁾ Asianomaisiin 43 maksuun sisältyy 31 ennakkomaksua, kahdeksan väli- ja loppumaksua, kolme yksittäistä maksua ja yksi tasausmaksu.

⁽⁸⁾ Kuudennen ja seitsemännen puiteohjelman väli- ja loppumaksuja oli 61 ja ennakkomaksuja 36.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Muiden sisäisten politiikkojen osalta järjestelmien arviointi kattoi Erasmus-ohjelman valvontajärjestelmät kymmenessä jäsenvaltiossa ja sisälsi seuraavat osa-alueet:
 - kansallisten toimistojen toimittamat perustason tarkastukset
 - kansallisten toimistojen toimittamat ylemmän tason tarkastukset, joiden tarkoituksena on varmuuden saaminen ja vuotuisen jälkitarkastuslausuman tukeminen
 - kaikissa jäsenvaltioissa kolmessa korkea-asteen oppilaitoksessa toteutetut menettelyt, joiden arviointi perustui myös kustakin oppilaitoksesta poimittuun otokseen, joka käsitti kymmenen oppilaille ja/tai opetushenkilöstölle suoritettua maksua
 - yksityisten tarkastajien komission lukuun toimittamat jälkitarkastukset
 - varaumien perusteella toteutettaviin toimiin sovellettava komission seurantajärjestelmä.
- Takuurahaston tarkastuksessa keskityttiin seuraamaan, kuinka komission ja EIP:n välistä, takuurahaston varainhallintaa koskevaa sopimusta oli noudatettu. Lisäksi perehdyttiin komission seurantamenettelyihin. Tarkastuksessa tutkittiin myös yksityisen tilintarkastusyhtymän toteuttamia toimia.
- Komission johdon antamien tietojen arviointi kattoi seuraavien pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset: tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, tietoyhteiskunnan ja viestintän pääosasto, yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto sekä koulutuksen ja kulttuurin pääosasto. Arviointi kohdistui myös kahteen toimeenpanovirastoon: Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirastoon ja tutkimuksen toimeenpanovirastoon.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

6.12 Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 6.1**. Tapahtumista koostuvan otoksen tarkastuksessa havaittiin, että 39 prosenttiin tapahtumista liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 1,4 prosenttia ⁽⁹⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että kuudennen ja seitsemännen puiteohjelman väli- ja loppumaksuihin liittyi huomattava virhetaso ja virheiden esiintyvyys.

⁽⁹⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioidun virhetason edustavan tilastollisen otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio (josta käytetään nimitystä todennäköisin virhetaso). Tilintarkastustuomioistuimella on 95 prosentin luottamus siihen, että perusjoukon virhetaso on 0,6 prosentin (alempi virheraja) ja 2,1 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.13 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 150 tapahtumasta koostuvassa otoksessa kaikkiaan 58 virheen sisältävää maksua. Suurin osa virheen sisältävistä väli- ja loppumaksuista (48 maksua 51:stä) koski kuudetta ja seitsemättä puiteohjelmaa. Yhteensä 37 virhetapauksessa oli kyse siitä, että tutkimuksen puiteohjelmista oli korvattu tukeen oikeuttamattomia tai virheellisesti ilmoitettuja hankemenoja. Saatu tulos on yhteneväinen tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston ja yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston pääjohtajien esittämien varaumien kanssa; varaukset koskevat kuudennen puiteohjelman avustuksiin liittyvää olennaista virhetasoa (ks. **liite 6.3**). Kuten viimeisten kolmen vuoden aikana, virheet aiheutuvat pääasiassa henkilöstökulujen ja välillisten kulujen virheellisestä laskennasta. Muita virhetyppejä olivat esimerkiksi tukeen oikeuttamattomat välilliset verot, käyttöomaisuuden poistoa koskevan menetelmän virheellinen soveltaminen⁽¹⁰⁾ sekä sellaisten korkojen ilmoittaminen liian pieninä tai jättäminen kokonaan ilmoittamatta, joita oli kertynyt pankkitileillä säilytettävistä ennakkomaksuista. Esimerkki 6.1 ilmentää edellä mainitun tyyppisiä havaintoja. Virheitä ilmeni kuudessa tapahtumassa, jotka liittyivät muihin sisäisen politiikan aloihin kuin tutkimukseen. Virheet koskivat esimerkiksi tukeen oikeuttamattomien menojen korvaamista ja ajankäyttöä koskevaa raportointia.

Esimerkki 6.1

Tukeen oikeuttamattomat ja virheellisesti lasketut menot

Eräs kuudennen puiteohjelman hanketta hallinnoinut edunsaaja ilmoitti kiinteämääräisiä yleiskuluja, jotka perustuivat välittömiin henkilöstökustannuksiin. Edunsaaja muutti vuonna 2007 suoritettua jälkitarkastuksen seurauksena yleiskulujen kohdentamiseen soveltamaansa menetelmää, mutta ei pannut jälkitarkastuksesta vastanneiden tarkastajien suosituksia täytäntöön kokonaisuudessaan ja oikein. Tilintarkastustuomioistuin tarkastuksessa havaitsi, että virheiden ja epä johdonmukaisuuksien seurauksena määrä oli ilmoitettu 731 652 euroa liian suurena.

Edunsaaja esitti korvaushakemuksen myös tukeen oikeuttamattomista oleskelukuluista ja tukeen oikeuttamattomista välillisistä veroista, ja sisällytti hankkeen menoihin tietokone-laitteisiin liittyviä kustannuksia, mutta ei soveltanut poistoihin tavanomaista kirjanpito menetelmäänsä. Liian suurena ilmoitettu määrä oli tämän seurauksena 10 079 euroa.

Ilmoitettuihin menoihin liittyvä kokonaisvirhe oli 13 prosenttia, kun henkilöstökustannusten ilmoittamista liian pienenä ei oteta huomioon.

KOMISSION VASTAUKSET

6.13 Komissio on tilintarkastustuomioistuin kanssa samaa mieltä siitä, että suurin osa väli- ja loppumaksuja koskevista edunsaajien meno ilmoituksissa havaituista virheistä johtuu vieläkin henkilöstökulujen ja välillisten kulujen virheellisestä laskennasta. Komissio on toteuttanut tältä osin toimia riskin pienentämiseksi (ks. edellä oleva 6.7 kohta).

Esimerkki 6.1

Tukeen oikeuttamattomat ja virheellisesti lasketut menot

Komission ja edunsaajan välillä on meneillään tavanomainen kuulemis menettely.

Edunsaaja on ilmoittanut komissiolle olevansa eri mieltä joistakin tilintarkastustuomioistuin huomautuksista, etenkin yleiskulujen määrän laskemista koskevista. Komissio on pyytänyt edunsaajalta lisätietoja voidakseen ratkaista, tarvitaanko rahoitustoikaisuja ja, jos tarvitaan, minkä suuruisia.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAUVUUS

6.14 Yhteen veto järjestelmätarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 6.2**. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että järjestelmillä kyettiin varmistamaan toimien sääntöjen mukaisuus osittain vaikuttavasti.

⁽¹⁰⁾ Toimien sääntöjen mukaisuutta koskevat havainnot ovat kaiken kaikkiaan yhteneviä komission omissa edustavissa tarkastuksissa saatujen tulosten kanssa (ks. kohta 6.32).

Tutkimuksen puiteohjelmat

Asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset

6.15 Asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten tavoitteena on tarkastaa maksujen sääntöjenmukaisuus ja varmistaa ennen maksun suorittamista, että sopimusvelvoitteita on noudatettu. Komissio pyrkii yksinkertaistamaan ennakkotarkastusmenettelyitään mahdollisimman pitkälti maksujen käsittelyn helpottamista silmällä pitäen. Tämän tavoitteen mukaisesti asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten yhteydessä varmistetaan yleensä ainoastaan, että muodolliset hallinnolliset velvoitteet on täytetty ja että edunsaajien menoilmoituksiin sisältyvät määrät on laskettu oikein.

6.16 Tutkimuksen puiteohjelmien maksuja koskevaan tarkastukseen poimittiin 97 maksun otos. Asiakirjoihin perustuvassa ennakkotarkastuksessa kävi ilmi, että 47 tapaukseen liittyi puutteita, joita ei kuitenkaan pidetä huomattavina ⁽¹¹⁾.

6.17 Tilintarkastustuomioistuin totesi myös, että tapauksissa, joissa ilmoitettujen menojen tukikelpoisuutta epäiltiin, toimitettiin kyllä yksityiskohtaiset asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset ⁽¹²⁾, mutta useimmissa tarkastuksissa menoilmoituksiin kohdistettiin ainoastaan aritmeettinen tarkastus, vaikka oli näyttöä siitä, että ilmoitetut menot eivät olleet tukikelpoisuusvaatimusten mukaisia (ks. esimerkki 6.2).

Esimerkki 6.2

Puutteellinen ennakkotarkastus

Kuudennen puiteohjelman edunsaaja laski hankkeen menoihin sisällyttämänsä henkilöstökustannukset talousarvioon sisällytettyjen kolmen eri henkilöstöryhmän keskimääräisen tuntiansion perusteella: yli-insinööri, diploma-insinööri ja teknikko.

Kun henkilöstökustannukset laskettiin uudelleen todellisten tuntimäärien perusteella, havaittiin huomattava ero: ilmoitetut 508 452 euron henkilöstökustannukset olivat 65 185 euroa liian suuret.

Komissio ei kyseenalaistanut ilmoitettua määrää, vaikka keskimääräisten tuntiansioiden soveltaminen oli asiakirjojen perusteella ilmeistä.

⁽¹¹⁾ Tarkastuksessa havaittiin seuraavat puutetyypit: i) hankkeen aloituspäivämäärä hyväksyttiin ilman edunsaajan ennen avustussopimuksen allekirjoittamista esittämää kirjallista pyyntöä, ii) komission rahoituspäätöksestä ilmoittaminen hylätyille hakijoille viivästyi, ja iii) ennakkomaksuista kertynyttä korkotuottoa ei tarkistettu.

⁽¹²⁾ Yksityiskohtaisten asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten yhteydessä pyydettiin ja tutkittiin todentavaa aineistoa.

6.15 Ennakkoon suoritettavat tarkastukset ovat väistämättä rajallisia. Tämän vuoksi jälkitarkastusohjelma on olemassa. Valvontajärjestelmä on otettava huomioon kokonaisuudessaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.18 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että maksuviiveissä oli tapahtunut yleistä edistystä edeltävään vuoteen verrattuna. Tiettyissä puiteohjelman erityisohjelmissä, kuten "Ihmiset"-erityisohjelmassa, väli- ja loppumaksujen keskimääräinen suorittamisviive on kuitenkin yhä komission asettamaa tavoitetta pidempi. Tilintarkastustuomioistuin poimi kuudennen ja seitsemännen puiteohjelman väli- ja loppumaksuista 61 maksun otoksen, johon kuuluneista maksuista yhdeksän maksua viivästyi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös poikkeavia maksujen keskeyttämisistä⁽¹³⁾. Esimerkiksi eräs raportointikauteen 2005–2006 liittynyt maksu keskeytettiin 1 280 päivän ajaksi lähinnä yhden sopimuksen edunsaajan asemaan liittyneen kysymyksen takia. Maksu suoritettiin lopulta lokakuussa 2010.

Menoilmoituksista annettavat tarkastuslausunnot

6.19 Avustussopimusten mukaan edunsaajien on menoilmoitusten ohessa toimitettava riippumattoman tarkastajan antama tarkastuslausunto. Tarkastajan on vahvistettava ilmoitettujen kulujen oikeellisuus, tosiasiallisuus ja tukikelpoisuus, ennakkomaksuista kertyneet korkotuotot sekä hankkeen muut tuotot. Tarkastuslausunnot muodostavat keskeisen valvontamenettelyn sekä kuudennen että seitsemännen puiteohjelman yhteydessä.

6.20 Tarkastuslausunnon toimittaminen kunkin raportointikauden lopussa oli kuudennen puiteohjelman yhteydessä periaatteessa pakollista, mutta seitsemännen puiteohjelman osalta edunsaajien on toimitettava tarkastuslausunnot ainoastaan tapauksissa, joissa EU:n rahoitusosuus on vähintään 375 000 euroa⁽¹⁴⁾. Komission arvion mukaan seitsemännen puiteohjelman yhteydessä EU:n rahoitusosuus jää mainitun rajan alapuolelle kaiken kaikkiaan yli 80 prosentissa tapauksista. Tämä muutos vähentää edunsaajien hallinnollista työmäärää, mutta samalla se myös lisää riskiä, että rajan alapuolelle jääviin avustuksiin liittyviä virheitä ei havaita ajoissa.

6.21 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti edunsaajien tasolla 33 menoilmoitusta, joista oli annettu tarkastuslausunto, ja vertasi omia tarkastustuloksiaan tarkastuslausuntoon. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä 27 tapauksessa, joissa riippumaton tarkastaja oli antanut huomautuksia sisältämättömän lausuman. Virheillä oli 14 tapauksessa huomattava taloudellinen vaikutus (yli kaksi prosenttia) ja/tai kustannuslaskentamenetelmä ei ollut sovellettavien sääntöjen mukainen. Tapauksissa, joilla on huomattavaa taloudellista vaikutusta, komission pääosastot eivät (yritys- ja teollisuustoiminnan pääosastoa lukuun ottamatta) ole virallisesti yhteydessä ulkoisiin tarkastajiin antamalla palautetta ja pyytämällä selvityksiä, vaikka on ilmeistä, että annettu tarkastuslausunto on epäluotettava.

KOMISSION VASTAUKSET

6.18 Komissio on tyytyväinen myönteiseen arvioon maksuissa tapahtuneesta edistymisestä. Komission yksiköt ovat seuranneet tämän seikan kehittymistä jatkuvasti etenkin sen jälkeen, kun komissio antoi huhtikuussa 2009 tiedonannon, jossa asetetaan varainhoitoasetuksen mukaisia määräaikoja tiukemmat tavoitteet.

Maksut käsitellään vain, jos edunsaajien toimittamat menoilmoitukset ovat täydelliset ja komissio pystyy arvioimaan sääntöjenmukaisuutta niiden perusteella. Mikäli näin ei ole, komission on pakko keskeyttää maksut.

Maksujen keskeyttämisestä luovutaan aina heti, kun edunsaaja toimittaa puuttuvat asiakirjat tai komission nimenomaisesti pyytämät tiedot.

Tilintarkastustuomioistuin otti esille ääritapauksen, joka ei vastaa komission normaalia toimintaa.

6.20 Seitsemännessä puiteohjelmassa lainsäädäntävallan käyttäjä päätti vähentää edunsaajille tarkastuslausunnon toimittamisvelvollisuudesta aiheutuvaa hallinnollista rasitusta lisätäkseen EU:n tutkimuksen puiteohjelman houkuttelevuutta.

Tätä seikkaa olisi sitä paitsi tarkasteltava yhdessä koko seitsemännen puiteohjelman tarkastusstrategian kanssa.

6.21 Käytössä on muodollinen palautemenettely, jossa tarkastetuista edunsaajista vaaditaan kertomaan varmentamisesta vastaaville tarkastajilleen komission tarkastuksessa esiin tulleista seikoista ja tiedotetaan näille julkisesti saatavilla olevista tukikelpoisuusvaatimuksista ja tulkinnoista.

⁽¹³⁾ Komissio voi keskeyttää maksun ilmoittamalla edunsaajalle kirjallisesti, että raporttia tai laskua/maksupyyntöä ei voida hyväksyä. Komission on myös ilmoitettava hylkäämisen syy (esimerkiksi antamalla selvitys tositteiden puutteellisuudesta).

⁽¹⁴⁾ Kaikista tiedoille edunsaajalle tietyn hankkeen osalta suoritetuista aiemmista maksuista kertynyt määrä, jonka osalta ei ole toimitettu tarkastuslausuntoa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.22 Kuten edeltävänakin vuonna, tämä valvontamenettely on edelleenkin vain osittain vaikuttava.

Seitsemännen puiteohjelman yhteydessä etukäteen toimitettavat edunsaajien kustannuslaskennan menettelytapoja koskevat lausunnot

6.23 Seitsemännen puiteohjelman avustussopimuksiin sovellettavissa yleisissä ehdoissa otettiin käyttöön kaksi kustannuslaskentamenetelmiin liittyvää etukäteen toimitettavaa lausuntotyyppiä: keskimääräisiä henkilöstökustannuksia koskeva lausunto⁽¹⁵⁾ sekä henkilöstökustannuksiin ja välillisiin kustannuksiin sovellettua menetelmää koskeva lausunto⁽¹⁶⁾.

6.24 Lausuntojen tarkoituksena on: i) kannustaa edunsaajia soveltamaan oikeita menetelmiä henkilöstökustannusten ja välillisten kustannusten laskentaan, ii) varmistaa edunsaajille, että niiden soveltamat menetelmät ovat seitsemännen puiteohjelman avustussopimuksia koskevien vaatimusten mukaisia, ja iii) vähentää edunsaajien hallinnollista työmäärää luopumalla velvoitteesta, jonka mukaan välimaksupyynnöjä varten on toimitettava lausunnot.

6.25 Joulukuun 2010 loppuun mennessä ainoastaan 16 edunsaajaa arviolta 500 edunsaajan joukosta sai hyväksynnän henkilöstökustannuksiin ja välillisiin kustannuksiin sovelletun menetelmän osalta, ja ainoastaan 36 edunsaajaa arviolta 4 000 edunsaajan joukosta sai hyväksynnän keskimääräisten henkilöstökustannusten osalta. Alhaiset osallistumis- ja hyväksymisasteet ovat tuottaneet pettymyksen ja horjuttavat komission pyrkimyksiä menettelyiden yksinkertaistamiseen.

⁽¹⁵⁾ Menettely on vapaaehtoinen kaikille edunsaajille, jotka aikovat ilmoittaa keskimääräiset henkilöstökustannukset menoilmoituksissaan. Komissio hyväksyi 24. tammikuuta 2011 uudet perusteet, joita sovelletaan keskimääräisten henkilöstökustannusten käyttöön. Henkilöstökustannusten tukikelpoisuuden edellytyksenä ei enää ole se, että edunsaajat toimittavat hyväksyttäväksi keskimääräisiä henkilöstökustannuksia koskevan lausunnon. Keskimääräisiä henkilöstökustannuksia koskeva lausunto on kuitenkin yhä olemassa vaihtoehtona, jonka avulla edunsaajat voivat saada ennalta vahvistuksen siitä, että sovellettu menetelmä on seitsemännen puiteohjelman sovellettavien sääntöjen mukainen.

⁽¹⁶⁾ Vapaaehtoinen pienelle edunsaajajoukolle, joka saa useita, tietyt tukikelpoisuusperusteet täyttäviä avustuksia.

KOMISSION VASTAUKSET

6.22 Vaikka kuudennen puiteohjelman tarkastuslausunnoissa ei saavutettu alun perin odotettua varmuuden tasoa, ennakkotarkastus auttoi vähentämään kuudennen puiteohjelman virheitä huomattavasti viidennen puiteohjelmaan verrattuna.

Seitsemännen puiteohjelman toimintamalli perustuu ”sovituihin menettelyihin”, ja sen ansiosta tukikelpoisuussääntöjen tulkinnassa tapahtuvien virheiden pitäisi vähentyä.

Komissio on laatinut strategian sen varmistamiseksi, että varmentamisesta vastaavat tarkastajat ovat täysin selvillä vaatimuksista ja avustusten ehdoista. Strategiaan sisältyy oikeusperustan ja täytäntöönpanoasiakirjojen lisäksi etenkin laajoja ohjeasiakirjoja.

6.25 Komissio on myöntänyt, että kustannuslaskennan menettelytapoja koskevien lausuntojen vastaanottamisen hyväksymisperusteet ovat suurimmalle osalle edunsaajista liian tiukkoja KOM(2010) 187, 29.4.2010 – Tiedonanto tutkimuspuiteohjelmien täytäntöönpanon yksinkertaistamisesta.⁽¹⁾

Komissio on yksinkertaistanut niitä huomattavasti keskimääräisten henkilöstökustannusten käytön helpottamiseksi koko voimassa olevassa lainsäädäntökehyksessä.

Etukäteen toimitettavista kustannuslaskennan menettelytapoja koskevista lausunnoista saadut huonot kokemukset otetaan kuitenkin huomioon laadittaessa sääntöjä seuraavaa rahoituskautta varten.

⁽¹⁾ KOM(2010) 187, 29.4.2010 – Tiedonanto tutkimuspuiteohjelmien täytäntöönpanon yksinkertaistamisesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.26 Tilintarkastustuomioistuin perehtyi tarkastuksessaan komission soveltamiin tarkastuslausuntojen antamismenettelyihin. Tarkastuksessa ei havaittu poikkeuksia. Komission valvontatoimet toteutettiin suunnitelmien mukaisesti.

6.27 Menetelmiä koskeviin lausuntoihin liittyvät hakemukset sisältävät tosiasioihin perustuvia havaintoja koskevan raportin, jonka riippumaton tarkastaja toimittaa sovittujen menettelyiden perusteella; menettelyiden yhteydessä tarkastetaan edunsaajien antamien tietojen oikeellisuus. Riippumattoman tarkastajan toimittamassa tosiasioihin perustuvia havaintoja koskevassa raportissa on annettava komissiolle varmuus siitä, että edunsaaja täyttää lausunnon antamiselle asetetut ehdot. Tilintarkastustuomioistuin pani kahden paikan päällä tarkastamansa edunsaajan tapauksessa merkille poikkeuksia, jotka herättävät kysymyksen, missä määrin komissio voi luottaa tällaisiin raporteihin ⁽¹⁷⁾.

6.28 Erittäin alhaiset hyväksymismäärät sekä riippumattomien tarkastajien toimittamissa raporteissa havaitut puutteet osoittavat, että tämä valvontamenettely, joka on periaatteessa hyvä, jää kuitenkin vaikuttavuudeltaan vähäiseksi.

Jälkitarkastuksia koskeva komission strategia

6.29 Komissio pyrkii varmistamaan, että ilmoitetut menot ovat tukikelpoisuusvaatimusten mukaisia. Tämä tapahtuu lähinnä edunsaajien luona jälkikäteen toimitettaviin tilintarkastuksiin perustuvan komission ohjelman avulla.

6.30 Seitsemänteen puiteohjelmaan sovellettava jälkitarkastusstrategia (2009–2016) kattaa lähinnä seuraavat osa-alueet: i) satunnaisotannalla valitut tarkastukset, joiden tarkoituksena on määrittää koko perusjoukkoa edustava virhetaso, ja ii) niin kutsutut korjaavat tarkastukset, jotka kohdistetaan riskialoihin ⁽¹⁸⁾. Jälkitarkastusten kattamat menot ja havaittujen tukeen oikeuttamattomien menojen arvo kasvoivat huomattavasti vuodesta 2009 vuoteen 2010 (ks. **taulukko 6.2**). Komission laatima jälkitarkastusstrategia arvioitiin kaiken kaikkiaan vaikuttavaksi, joskin tietyt lisäparannukset ovat suotavia jännösvirhetason ja ulkoisten tarkastajien työn luotettavuuden osalta.

KOMISSION VASTAUKSET

6.27 Yhdessä tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa tapauksessa komissio seuraa asiaa edunsaajan kanssa ja toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä. Toisessa tapauksessa komissio sai ennen lausunnon hyväksymistä lisätietoja, jotka antoivat enemmän varmuutta kuin pelkkä *pro forma* -tilinpäätös. Tilintarkastustuomioistuimen esille ottama kysymys on siis luonteeltaan muodollinen eikä vaikuta kustannuslaskennan menettelytapojen hyväksynnän luotettavuuteen.

⁽¹⁷⁾ Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhdessä tapauksessa henkilöstökustannuksiin ja välillisiin kustannuksiin sisältyi menoja, jotka eivät täyttäneet seitsemännen puiteohjelman tukikelpoisuusperusteita, taikka keskimääräisten henkilöstökustannusten laskentaan ei ollut sovellettu edunsaajan ilmoittamaa menetelmää. Toisessa tapauksessa ulkoinen tarkastaja antoi lausunnon, jonka mukaan tarkastusmenettely oli kohdistettu tiettyyn avustukseen, vaikka tosiasiassa tarkastustyö perustui toiseen otokseen.

⁽¹⁸⁾ Esimerkiksi tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto on kehittänyt korjaavien tarkastusten alalla yksityiskohtaiset riskiperusteiset tarkastusmenetelmät, jotka perustuvat älykkääseen tiedonkeruuseen, riskinarviointiin ja riskikohtaisiin tarkastusmenettelyihin. Vuonna 2010 tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston riskiperusteisissa tarkastuksissa havaittu keskimääräinen virhetaso oli 30 prosenttia.

Taulukko 6.2 – Komission jälkitarkastusstrategian toteuttaminen

	2010		2009	
	Kuudes puiteohjelma	Seitsemäs puiteohjelma	Kuudes puiteohjelma	Seitsemäs puiteohjelma
Tarkastusten lukumäärä	2 323	349	1 906	16
Tarkastettujen ilmoitettujen menojen arvo (miljoonaa euroa)	2 183	111	1 807	2
Havaittujen tukeen oikeuttamattomien menojen arvo (miljoonaa euroa)	91	5	69	—
Takaisin perittävä komission rahoitus (miljoonaa euroa)	45	4	33	—

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Jäännösvirhetaso

6.31 Pääjohtajat antavat lausuman seitsemännen puiteohjelman talousarvion eri osa-alueista, joten jokainen komission yksikkö poimii oman otoksensa ja raportoi siten edustavasta virhetasosta. Kunkin pääosaston havaitsema edustava virhetaso muodostaa jäännösvirhetason laskentaperustan ⁽¹⁹⁾. Jäännösvirhetaso on tärkeä vuotuisen lausuman osatekijä.

6.32 Jäännösvirhetason laskenta perustuu oletukseen, että kaikki havaitut virheet – myös systemaattiset virheet – korjataan. Komissio ei varmista järjestelmällisesti, että uudelleen toimitetut menoilmoitukset on korjattu, joten jäännösvirhetasoa koskeviin laskelmiin voidaan luottaa vain vähäisessä määrin (ks. esimerkki 6.1).

Ulkoisten tarkastajien työn luotettavuus

6.33 Tarkastuksista vastaavat komission tarkastajat tai ulkopuoliset tilintarkastusyrietykset komission valvonnassa. Vuoden 2010 lopussa 73 prosenttia päätyneistä kuudesta ja seitsemästä puiteohjelmaa koskevista tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston tarkastuksista (921 tarkastusta 1 267:sta) ja 76 prosenttia tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston tarkastuksista (431 tarkastusta 568:sta) oli ulkoisten tarkastajien suorittamia.

KOMISSION VASTAUKSET

6.31 Komissio on laatinut pääjohtajan lausuman avuksi edustavan virhetason ja jäännösvirhetason laskentakaavan, jota komission yksiköt ja toimeenpanovirastot soveltavat yhdenmukaisesti.

Lausumaa ei kuitenkaan laadita yksin sen perusteella, vaikka se onkin yksi tärkeimmistä välineistä lausuman laadinnassa.

6.32 Komission jäännösvirhetaso on luotettava. Se perustuu useisiin lukuihin, jotka saadaan selville käytössä olevan valvontajärjestelmän – lähinnä tarkastusstrategian – avulla, sekä ekstrapoloinnin tuloksiin.

Uudelleen toimitettujen menoilmoitusten valvontaa varten komissio on ottanut käyttöön järjestelmän, joka sisältää uskottavuus- ja kattavuustarkastukset ja tarvittaessa myös jatkotarkastukset sen varmistamiseksi, että edunsaajat todella korjaavat systemaattiset virheet. Tältä osin on todettava, että koska kiinteisiin prosenttiosuuksiin perustuvat ekstrapolointimenettelyt ovat tulleet käyttöön (joulukuun 2009) ja toimeksisaajat käyttävät niitä laajalti, jatkotarkastusten tarve on vähentynyt merkittävästi.

Monivuotisesta näkökulmasta tarkasteltuna käytössä olevalla järjestelmällä varmistetaan näin ollen jäännösvirhetason luotettavuus.

Esimerkkinä järjestelmän toiminnasta voidaan mainita, että tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto oli perinyt 31. maaliskuuta 2011 mennessä takaisin 14,51 miljoonaa euroa.

⁽¹⁹⁾ Havaitsematta ja korjaamatta jäävien virheiden tasoa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.34 Muiden tarkastajien työhön luottaminen on hyväksytty tarkastuskäytäntö. Kansainvälisesti hyväksytty tarkastusstandardit on laadittu, jotta kyetään varmistamaan yhteisymmärrys sovellettavista yleisperiaatteista. Komissio on ottanut käyttöön joukon menettelyjä, joiden tavoitteena on varmistaa, että ulkoisten tarkastusten tuloksiin voidaan luottaa. Keskeisiin riskeihin lukeutuu se, että menoilmoituksiin liittyviä virheitä jää havaitsematta tapauksissa, joissa ulkoisten tarkastajien tarkastustyö ei ole riittävää tai asianmukaista. Tämän riskin minimointia silmällä pitäen standardeissa edellytetään, että työmenetelmien ja tarkastusmenettelyiden laatu tarkastetaan säännöllisesti, jotta kyetään varmistamaan, että tarkastuskertomuksiin ja -havaintoihin voidaan luottaa täysimääräisesti. Komission menettelyt eivät kata tätä näkökohtaa.

Takaisinperintään ja rahoitusoikaisuihin liittyvät järjestelmät

6.35 Komissio on panostanut huomattavasti jälkitarkastuksiin, minkä ansiosta takaisin perittävä määrä oli vuoden 2010 lopussa huomattavasti suurempi kuin vuoden 2009 lopussa (ks. **taulukko 6.2**). Tilintarkastustuomioistuin perehtyi komission vuosien 2008 ja 2009 tarkastuslausumien (DAS) perusteella toteuttamiin seurantatoimiin, jotka liittyivät kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviin virhetapauksiin, sekä komission suorittamiin jälkitarkastuksiin; tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission menettelyiden avulla kyettiin asianmukaisesti varmistamaan tukeen oikeuttamattomien menojen takaisinperintä.

6.36 Komissio voi sopimuskohtaisena seuraamuksena päättää sopimuksen ennenaikaisesti ja/tai määrätä sopimussakkoja, jos edunsaajan havaitaan ilmoittaneen menonsa virheellisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio oli soveltanut näitä korjaavia toimenpiteitä laaja-alaisemmin, ja sopimussakkoihin liittyvät määrät kasvoivat vuoden 2010 aikana huomattavasti (vuoden 2009 lopussa niiden määrä oli 223 000 euroa ja vuoden 2010 lopussa 1 536 000 euroa).

Muut sisäiset politiikat*Elinikäisen oppimisen ohjelmaan liittyvät järjestelmät – Erasmus*

6.37 Elinikäisen oppimisen ohjelman valvontaympäristöön liittyvät vastuualueet ovat:

- kansallisten toimistojen hallinnoima perustason valvonta mukaan luettuina lopullisten kertomusten analysointi, ilmoitettuja menoja koskevan todentavan aineiston asiakirjatarkastukset, paikan päällä toimitettavat tarkastukset, jälkitarkastukset ja toistuvien edunsaajien (kuten yliopistojen) järjestelmätarkastukset; kansallisten virastojen on lähetettävä komissiolle ja kansallisille viranomaisille vuotuinen kertomus, jossa annetaan tietoja suoritetusta perustason valvonnasta

KOMISSIION VASTAUKSET

6.34 Komissio suunnittelee ulkoiset tarkastukset ja valvoo niitä täysimääräisesti.

Ulkoiset tarkastajat valitaan vasta, kun on tutkittu perin pohjin, että niiden toimintatavat noudattavat yhtenäistä yleiseurooppalaista tarkastusmenetelmää. Komissio antaa tarkastajille tarkastuskäsikirjan ja ohjeasiakirjoja, jotta tarkastusmenetelmät olisivat johdonmukaisia ja laatuongelmilta välttyttäisiin.

Komission tilintarkastushenkilöstö avustaa ulkoisia tilintarkastusyriä erilaisissa tarkastustehtävissä. Näin varmistetaan yhteistyö suunnittelun, tarkastustyön ja raportoinnin alalla, minkä ansiosta asianomaisten ulkoisten tilintarkastusyriäisten työmenetelmiä ja tarkastusmenettelyjä voidaan valvoa.

Komission mielestä muiden tarkastajien työhön luottamista koskevien tarkastusstandardien suoraviivainen soveltaminen ei ole tässä tapauksessa asianmukaista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- kansallisten viranomaisten suorittama ylemmän tason valvonta, jonka tarkoituksena on antaa varmuus järjestelmien ja perustason valvonnan vaikuttavuudesta vuotuisen jälkitarkastuslausuman tueksi ⁽²⁰⁾
- komission suorittama valvonta, joka pitää pääasiallisesti sisällään vuotuisen jälkitarkastuksiin perustuvien lausumien arvioinnin, järjestelmiä koskevat seurantakäynnit sekä tilintarkastukset ja valvontatarkastukset.

6.38 Tilintarkastustuomioistuin kohdisti Erasmus-ohjelmaan liittyvän järjestelmätarkastuksen kymmeneen kansalliseen toimistoon ja niitä valvoviin kansallisiin viranomaisiin. Erasmus-ohjelmasta rahoitetaan korkea-asteen oppilaitosten välistä yhteistyötä koko Euroopassa ja muun muassa tuetaan toisessa osallistujamaassa 3–12 kuukauden jakson opiskelevia opiskelijoita. Opiskelijalle maksetaan maasta riippuen yleensä 250–500 euron kuukausiavustus. Ohjelmasta tuetaan myös professoreja ja yrityshenkilöstöä, jotka haluavat opettaa lyhyen ajanjakson ulkomailla, sekä autetaan yliopistojen henkilöstöä koulutuksen hankinnassa. Lisäksi Erasmus-ohjelmasta tuetaan lyhyitä intensiivisiä koulutusohjelmia, joihin osallistuu korkea-asteen oppilaitosten opiskelijoita ja opetushenkilöstöä vähintään kolmesta osallistujamaasta. Tutkittujen järjestelmien avulla katsottiin kaiken kaikkiaan voitavan varmistaa toimien sääntöjenmukaisuus osittain vaikuttavasti.

Perustason valvonta

6.39 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission kansallisille viranomaisille antamissa ohjeissa esitettyjä vaatimuksia noudatettiin laajalti. Kahdeksassa tapauksessa perustason valvontaa ei kuitenkaan pantu täytäntöön kaikilta osin. Joissakin tapauksissa ei ollut osoitusta siitä, että asiakirjatarkastuksia olisi toimitettu, tai liikkuvuusohjelmaan osallistujia koskevia yksittäisiä tiedostoja oli tarkastettu liian pieni määrä. Elinikäiseen oppimiseen liittyvissä järjestelmissä havaittiin puutteita muiden keskeisten valvontavaatimusten noudattamisen osalta: poikkeuksia ei ollut rekisteröity tai rekisteröityjen poikkeuksien osalta ei toteutettu jatkotoimia, käteisvarojen hoidon yhteydessä ei varmistettu, että varat talletetaan korkoa tuottaville tileille, ja vuotuiset kertomukset toimitettiin komissiolle myöhässä.

KOMISSION VASTAUKSET

6.39 Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kansallisille toimistoille annettuja ohjeita oli noudatettu laajalti kansallisissa toimistoissa, mikä vahvistaa komission arvion.

Komissio on samaa mieltä siitä, että perustason valvontaan on kiinnitettävä edelleen huomiota, kuten vuotta 2010 koskevasta vuotuisesta toimintakertomuksesta käy ilmi. Komissio painottaa jatkossakin tavoitteeksi asetettujen tasojen saavuttamisen ja prosessin dokumentoinnin tärkeyttä.

⁽²⁰⁾ Komission päätöksen K(2007) 18078 artiklan 3 kohdassa määrätään, että "kansallisen viranomaisen on tätä tarkoitusta varten perustettava ylemmän tason valvontajärjestelmä, jonka tavoitteena on antaa kohtuulliset takeet järjestelmien ja perustason valvonnan tehokkuudesta. Se voi uskoa ylemmän tason valvonnan suorittamisen ulkopuoliselle tarkastuselimelle".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.40 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Erasmus-ohjelmaan osallistuvien opiskelijoiden valintamenettelyt toimivat korkea-asteen oppilaitoksissa osittain 22 tapauksessa 27:stä. Keskeisenä ongelmana oli avoimuuden puuttuminen valintamenettelyistä: valintaperusteita ei julkaistu eikä arviointiprosessia ollut dokumentoitu riittävän hyvin. Tarkastuskäynnin kohteena olleista 30:stä korkea-asteen oppilaitoksesta 15:ssä yksittäisille opiskelijoille oli suoritettu virheellisiä maksuja: maksut esimerkiksi koskivat pidempää ajanjaksoa kuin avustussopimuksessa oli ilmoitettu tai oli korvattu tukeen oikeuttamattomia menoja.

Ylemmän tason valvonta

6.41 Ylemmän tason valvonta toimi tyydyttävällä tavalla seitsemässä kymmenestä kansallisesta viranomaisesta: joko ulkoiset tarkastuselimet tai kansallisen viranomaisen toimihenkilöt tarkastivat perusteellisesti, että kansallisten toimistojen käyttöön ottamat järjestelmät ja perustason valvonta olivat komission ohjeiden mukaisia. Muut kansalliset viranomaiset dokumentoivat tarkastukset puutteellisesti taikka ei ollut osoitettavissa, että kansalliset viranomaiset tai komissio olisivat toteuttaneet seurantatoimia esitettyjen huomautusten perusteella.

6.42 Seitsemän varainhoitovuotta 2009 koskevista kymmenestä jälkitarkastuslausumasta lähetettiin komissiolle 30. huhtikuuta 2010 olleen määräajan jälkeen.

Komission toimittamat tarkastukset

6.43 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission Erasmus-ohjelmaan kohdistamat tarkastukset, jotka ovat osa komission vuotta 2009 koskevien jälkitarkastuslausumien arviointiprosessia. Tilintarkastustuomioistuin perehtyi järjestelmään edellisen kerran varainhoitovuoden 2008 vuosikertomuksessaan ⁽²¹⁾. Tuolloin tilintarkastustuomioistuin katsoi, että komission menettelyiden avulla saadaan rajallinen varmuus menojen hallinnoinnin laadusta, ja että komissio tarkasti vain joissakin tapauksissa perustason ja ylemmän tason valvonnan toteutumisen ja laadun.

6.44 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission menettelyt ovat sitemmin parantuneet. Vuonna 2010 komission suorittama arviointi perustui järjestelmien asiakirjatarkastukseen, kahdeksaan jäsenvaltioon tehtyihin tarkastuskäynteihin ja jälkikäteen paikan päällä toimitettuun tilintarkastukseen, joka kohdistui 15:een kansallisten virastojen kanssa tehtyyn sopimukseen. Komissio perehtyi järjestelmätarkastusten yhteydessä perustason ja ylemmän tason valvonnan toteutumiseen ja laatuun.

KOMISSIION VASTAUKSET

6.40 Komissio korostaa korkea-asteen oppilaitosten opiskelijoiden valintamenettelyjen osalta, että muodollisten vaatimusten on oltava oikeasuhtaisia ja niissä on otettava kysyntä huomioon, koska tälle toimelle on ominaista suurien massojen liikkuminen. Kun otetaan huomioon, ettei komissio saanut opiskelijoilta yhtään valitusta korkea-asteen oppilaitosten valinnoista, komissio toteaa järjestelmän toimivan yleisesti hyvin.

Komissio korostaa opiskelijoiden opintojen tai harjoittelun aikaisen oleskelun keston osalta selittäneensä laskentamenetelmää jo vuonna 2011 kansallisille toimistoille antamissaan ohjeissa vuoden 2009 tarkastuslausumamenettelyyn liittyvien tilintarkastustuomioistuinten huomautusten perusteella.

6.41 Komissio toteuttaa joka vuosi toimia (seminaarit, ohjeiden päivitys yms.) lisätäkseen kansallisten viranomaisten tietämystä ylemmän tason valvonnasta. Vuoden 2010 tarkastuslausumaa koskeva tarkastus osoittaa tilanteen parantuneen vuoden 2008 tarkastuslausumamenettelyyn verrattuna. Komissio jatkaa näitä tukitoimia myös jatkossa.

⁽²¹⁾ Luku 9, kohdat 9.22–9.24.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.45 Komissio laatii vuosittain luettelon huomautuksista, joiden osalta kansallisten viranomaisten ja toimistojen on ryhdyttävä korjaaviin toimiin. Avoimia huomautuksia on yhä huomattava määrä: vuonna 2010 oli avoimena 28 kansallisia viranomaisia koskevaa huomautusta (vuonna 2009 vastaava määrä oli 29) ja 114 kansallisia toimistojen koskevaa huomautusta (vuonna 2009 vastaava määrä oli 146); huomautukset eivät kuitenkaan ole yhtä vakavia kuin aiemmin ⁽²²⁾.

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

6.46 **Liitteessä 6.3** on esitetty yhteenvedo komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin käsittelee keskeisiä huomautuksia tarkemmin seuraavissa kohdissa.

6.47 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston osalta, että kuudennen puiteohjelman avustuksiin liittyvien menoilmoitusten oikeellisuudesta esitetty varauma poistettiin, vaikka kuudennen puiteohjelman menoilmoituksiin liittyvän kokonaisvirhetason havaittiin olevan 3,94 prosenttia ja jäännösvirhetason 2,2 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että varauma olisi pitänyt säilyttää, kun otetaan huomioon, että kaikkien havaittujen virheiden korjaamisesta ei ole saatu pätevää osoitusta (ks. kohta 6.32).

KOMISSION VASTAUKSET

6.45 Komissio on tyytyväinen siihen, että niiden huomautusten määrä ja vakavuus, joiden osalta kansallisten viranomaisten ja toimistojen on ryhdyttävä korjaaviin toimiin, ovat vähentyneet molemmat huomattavasti vuodesta 2009 vuoteen 2010 etenkin kansallisten toimistojen tasolla.

6.47 Komission tämänhetkisten vastuuvellollisuutta koskevien puiteiden mukaisesti lopullisen päätöksen varauman tekemisestä tai tekemättä jättämisestä tekee valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä. Se on siis hallinnon lausuma, joka perustuu valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän tekemään riskiarvioon, joka tehdään päätöksen tekohetkellä todennäköistä tulevaa kehitystä koskevien saatavilla olevien tietojen perusteella.

Tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston pääjohtaja selvitti vuotta 2010 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa avoimesti ja yksityiskohtaisesti komissiolle niitä syitä, joiden vuoksi kuudennen puiteohjelman menoilmoitusten oikeellisuutta koskeva varauma (joka oli 2,2 prosenttia vuoden 2010 lopussa) poistettiin. Tämä päätös perustui kaikkien kyseisenä ajankohtana saatavilla olleiden lisätietojen perusteelliseen analysointiin ja jäännösvirhetason odotettavissa olevan kehittymisen simulointiin, jossa otettiin huomioon jäljellä olevat kuudennen puiteohjelman tarkastukset ja meneillään olevat ekstrapoloinnit. Simuloinnin päivitys 30. kesäkuuta 2011 viimeisimpien saatavilla olleiden tietojen perusteella vahvisti, että jäännösvirhetaso oli odotusten mukaisesti pienentynyt 2,1 prosenttiin. Jäännösvirhetason odotetaan pienenevän alle 2 prosenttiin vuoden loppuun mennessä aikaisempien ennusteiden mukaisesti. Jos lisäksi otetaan huomioon tarkastushavaintojen (taloudellista seuranta edellyttävien virheiden) todellinen taloudellinen vaikutus, jäännösvirhetaso on 1,6 prosenttia eli selvästi alle 2 prosentin olennaisuustason. Kuten jo korostettiin komission vastauksessa 6.32 kohtaan, komissio laskee jäännösvirhetason luotettavasti. Laskelma perustuu tietoihin, joiden luotettavuus on varmennettu useissa seurantatarkastuksissa. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosastolla ei ollut syytä säilyttää kuudennen puiteohjelman menoja koskevaa varaumaa.

⁽²²⁾ Kansallisille viranomaisille tarkoitetuista huomautuksista 13 on luokiteltu erittäin tärkeiksi ja 14 tärkeiksi; vuonna 2009 esitetyistä huomautuksista kolme oli kriittisiä, 15 erittäin tärkeää ja kolme tärkeää. Kansallisille toimistoille osoitettiin puolestaan vuonna 2010 yksi kriittinen, 44 erittäin tärkeää ja 66 tärkeää huomautusta; vuonna 2009 niille annettiin 75 erittäin tärkeää ja 35 tärkeää huomautusta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

6.48 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen maksujen virhetaso ei ollut olennainen 31. joulukuuta 2010 päättyneltä varainhoitovuodelta ⁽²³⁾. Tutkimuksen puiteohjelmien väli- ja loppumaksujen virhetaso sen sijaan oli olennainen.

6.49 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen valvontajärjestelmillä kyettiin osittain vaikuttavasti varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuus.

Suositukset

6.50 **Liitteessä 6.4** on esitetty suosituksiin perustuvien toimien edistymistä koskevan tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksen tulokset; liitteessä käsitellään aiempien vuosien (2008 ja 2009) vuosikertomuksissa esitettyjä suosituksia.

6.51 Aiempia vuosia koskevan seurannan ja vuoden 2010 osalta tehtyjen havaintojen ja päätelmien perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio:

- tutkimuksen puiteohjelmien alalla: i) hyödyntää tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston soveltamasta hyvästä käytännöstä – riskiperusteisesta jälkitarkastusmenetelmästä – kertyneitä kokemuksia tehostaakseen komission ennakkotarkastuksia suhteellisen korkean riskiprofilin maksujen havaitsemista silmällä pitäen, ja ii) pyrkii lisäämään tarkastuslausuntojen luotettavuutta tehostamalla toimiaan, joiden tarkoituksena on lisätä riippumattomien tarkastajien tietoisuutta menojen tukikelpoisuussäännöistä, esimerkiksi tiedottamalla tarkastajille aktiivisesti tapauksista, joissa tukeen oikeuttamattomat menot ovat jääneet havaitsematta.
- elinikäisen oppimisen ohjelman alalla: jatkaa perustason valvonnan toteuttamisen painottamista. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti sen varmistamiseen, että kansalliset toimistot tarkastavat vähintään komission edellyttämän vähimmäismäärän tiedostoja ja että kaikki tarkastukset dokumentoidaan asianmukaisesti.

6.48 Komissio huomauttaa, ettei tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen toimintalohkoryhmässä vuonna 2010 suoritetuissa maksuissa ollut olennaisia virheitä.

Komissio kehittää jatkossakin monivuotisen valvontarakenteensa toimintaa väli- ja loppumaksuihin sisältyvien virheiden vähentämiseksi.

6.51

- Komissio on yhtä mieltä suosituksista ja sillä on työn alla useita mahdollisia parannuksia prosesseihinsa sekä seitsemännen puiteohjelman että tulevan EU:n tutkimus- ja innovaatorahoituksen yhteisen strategiakehityksen osalta.
- Komissio myöntää, että perustason valvontaan on kiinnitettävä edelleen huomiota, kuten vuotta 2010 koskeva vuotuinen toimintakertomus osoittaa. Komissio painottaa siis jatkossakin tavoitteeksi asetettujen tasojen saavuttamisen ja prosessin dokumentoinnin merkitystä kansallisille toimistoille ja muistuttaa kansallisia viranomaisia näiden valvontavastuusta tällä alalla.

⁽²³⁾ Kohdat 6.12 ja 6.13.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

ULKOSUHTEISIIN LIITTYVIEN HANKKEIDEN TAKUURAHASTOON KOHDISTETUN TARKASTUKSEN TULOKSET

6.52 Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahaston ⁽²⁴⁾ (jäljempänä 'takuurahasto') tarkoituksena on huolehtia lainansaajan laiminlyönnestä lainan takaisinmaksusta unionin lainantajalle ⁽²⁵⁾ ja välttää takaisinmaksu suoraan unionin talousarviosta. Talous- ja raha-asioiden pääosasto hallinnoi rahastoa ja Euroopan investointipankki (EIP) vastaa sen käteisvarojen hoidosta.

6.53 Takuurahaston varojen kokonaismäärä 31. joulukuuta 2010 oli 1 347 miljoonaa euroa, kun vastaava määrä 31. joulukuuta 2009 oli 1 240 miljoonaa euroa. Vuoden 2010 kuluessa takuurahastolta ei vaadittu takuita maksettavaksi.

6.54 EIP ja komissio soveltavat takuurahaston vuosituloksen toteamisessa vertailuindeksiä. Takuurahaston arvopaperisijoitusten tuotto vuonna 2010 oli 1,06 prosenttia kun vertailutuotto oli 1,19 prosenttia.

6.55 EIP hallinnoi takuurahaston arvopaperisijoituksia Euroopan unionin puolesta ⁽²⁶⁾. Jotta jäsenvaltioiden arvoltaan laskeneiden arvopapereiden pakkomyynniltä voitiin välttyä kesäkuussa 2010, komissio otti taannehtivasti käyttöön uuden säännöksen, jonka perusteella tällaiset investointivälineet voidaan sisällyttää takuurahaston arvopaperisijoituksiin.

KOMISSION VASTAUKSET

6.54 Markkinoiden vaihtelu on tällä hetkellä erittäin rajua, joten vertailuarvosta saatetaan poiketa lyhyellä aikavälillä. Arvopaperisijoitukset tuottivat kuitenkin vertailuarvoa enemmän vuoden kymmenen ensimmäisen kuukauden ajan, mutta vuoden 2010 lopussa merkattu rajalukema oli hieman negatiivinen (vertailuarvoon verrattuna) marraskuun ja joulukuun huonon tuoton vuoksi. Tilanne kuitenkin korjautui tammikuussa 2011.

6.55 Päätös vahvistettiin virallisesti lisäsopimuksella N:o 4, joka allekirjoitettiin 9. marraskuuta 2010, kun allekirjoittamiseen vaadittavat institutionaaliset menettelyt oli saatu päätökseen.

⁽²⁴⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2728/94, annettu 31 päivänä lokakuuta 1994, takuurahaston perustamisesta ulkosuhteisiin liittyville hankkeille (EYVL L 293, 12.11.1994, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY, Euratom) N:o 89/2007 (EUVL L 22, 31.1.2007, s. 1).

⁽²⁵⁾ Pääasiassa EIP, mutta kyseeseen voivat tulla myös Euratomin unionin ulkopuolisiin hankkeisiin myöntämät lainat sekä yhteisön makrotaloudelliseen apuun perustuva lainananto kolmansille maille.

⁽²⁶⁾ Asetuksen (EY, Euratom) N:o 2728/94 6 artikla; EIP saa vuotuisen hallinnointipalkkion suorittamistaan palveluista.

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT ⁽¹⁾

	2010					2009	2008	2007
	Kuudes puiteohjelma	Seitsemäs puiteohjelma	Elinikäisen oppimisen ohjelma	Muut	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE								
Tapahtumien yhteismäärä (josta)	28	69	12	41	150	351	361	348
ennakkomaksuja	4	32	12	29	77	125	237	159
väli-/loppumaksuja	24	37	0	12	73	226	124	189

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET ⁽²⁾ ⁽³⁾

Prosenttiosuus tapahtumista, joissa:

ei ilmennyt virheitä	29 %	(8)	54 %	(37)	100 %	(12)	85 %	(35)	61 %	(92)	72 %	86 %	68 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	71 %	(20)	46 %	(32)	0 %	(0)	15 %	(6)	39 %	(58)	28 %	14 %	32 %

Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä

Analyysi menotyypeittäin

ennakkomaksut	5 %	(1)	9 %	(3)	0 %	(0)	50 %	(3)	12 %	(7)	9 %	19 %	17 %
väli-/loppumaksut	95 %	(19)	91 %	(29)	0 %	(0)	50 %	(3)	88 %	(51)	91 %	81 %	83 %

Analyysi virhetyypeittäin

Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	15 %	(3)	37 %	(12)	0 %	(0)	67 %	(4)	33 %	(19)	35 %	34 %	41 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	85 %	(17)	63 %	(20)	0 %	(0)	33 %	(2)	67 %	(39)	65 %	66 %	59 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät	100 %	(17)	95 %	(19)	0 %	(0)	100 %	(2)	97 %	(38)	55 %	65 %	80 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	6 %	3 %	2 %
Oikeellisuuteen liittyvät	0 %	(0)	5 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	3 %	(1)	39 %	32 %	18 %

KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS

Todennäköisin virhetaso

1,4 %

Alempi virheraja

0,6 %

Ylempi virheraja

2,1 %

⁽¹⁾ Vuonna 2010 uusi toimintalohekoryhmä "tutkimus ja muut sisäiset politiikat" koostuu toimintalohekoryhmistä/toimintaloekoista, jotka varainhoitovuotta 2009 koskevassa vuosikertomuksessa sisältyivät muihin erityisarvioihin. Tarkempia tietoja annetaan luvussa 1 (kohta 1.12).

⁽²⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohekoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaa paremmin esiin.

⁽³⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 6.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset	Tarkastuslausunnot	Ennakkotarkastuksia koskevat tarkastuslausunnot	Tilien jälkitarkastukset	Maksujen takaisinperintä ja rahoitustoikaisujen täytäntöönpano	Yleisarvio
Tutkimuksen puiteohjelmat	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava

Järjestelmä	Ylemmän tason valvonta	Perustason valvonta	Komission valvonta	Komission seurantajärjestel	Yleisarvio
Elinikäisen oppimisen ohjelma	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava

Erityisarvio elinikäisen oppimisen ohjelmasta jäsenvaltioittain ja valvontatyypeittäin

Asianomainen jäsenvaltio	Tarkastuslausuma (DAS) 2010			Tarkastuslausuma (DAS) 2008
	Ylemmän tason valvonta	Perustason valvonta	Yleisarvio	Yleisarvio
Belgia (EPOS ⁽¹⁾)	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava
Puola (FRSE ⁽²⁾)	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava
Saksa (DAAD ⁽³⁾)	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Espanja (OAPPE ⁽⁴⁾)	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava
Yhdistynyt kuningaskunta (British Council)	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	e.t.
Ranska (2e2f ⁽⁵⁾)	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	e.t.
Alankomaat (Nuffic ⁽⁶⁾)	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	e.t.
Kreikka (IKY ⁽⁷⁾)	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	e.t.
Itävalta (OEAD ⁽⁸⁾)	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	e.t.
Ruotsi (Internationella programkontoret)	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	e.t.

Yleisarvio	2010	2009	2008	2007
	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava

⁽¹⁾ Europese Programma's voor Onderwijs, Opleiding en Samenwerking - Agentschap⁽²⁾ Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji⁽³⁾ Nationale Agentur für EU Hochschulzusammenarbeit Deutscher Akademischer Austauschdienst e. V.⁽⁴⁾ Organismo Autónomo Programas Educativos Europeos⁽⁵⁾ Agence Europe Education Formation France⁽⁶⁾ Nederlands Nationaal Agentschap voor het Leven Lang Leren programma⁽⁷⁾ Greek State Scholarship's Foundation I.K.Y.⁽⁸⁾ Österreichischer Austauschdienst - GmbH

LIITE 6.3

KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET – TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET
POLITIIKAT

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Varaumia esitetty	Tilintarkastustuomioistuimen huo- maukset	Yleisarvio luotettavuudesta	
				2010	2009
RTD	Varaumia esitetty	Varauma koskee kuudennesta puiteohjelmasta myönnetyn tuen perusteena olevien menoilmoitusten oikeellisuuteen liittyvää jäännösvirhetasoa.	Kuudennen puiteohjelman avustuksiin liittyvien menoilmoitusten oikeellisuudesta esitetty varauma poistettiin, vaikka menoilmoituksiin liittyvän kokonaisvirhetason havaittiin olevan 3,94 prosenttia ja jäännösvirhetason 2,2 prosenttia.	A	A
INFSO	Ei varaumia	—		B	A
ENTR	Varaumia esitetty	i) Varauma koskee kuudennesta puiteohjelmasta myönnetyn tuen perusteena olevien menoilmoitusten oikeellisuuteen liittyvää jäännösvirhetasoa. ii) Varauma koskee Euroopan avaruusviraston taloudellisen raportoinnin luotettavuutta.		A	A
EAC	Varaumia esitetty	Edelliseltä ohjelmakaudelta peräisin olevissa hankkeissa virhetaso on liian korkea suoraan keskite- tysti hallinnoiduissa menoissa. Tämä johtuu siitä, että menoilmoitusten tueksi ei ole esitetty tositteita. (vuonna 2009 esitetty varauma yhä voimassa).		A	A
ERCEA	Ei varaumia	—		A	e.f.
REA	Ei varaumia	—		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.

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
2009	Komission pitäisi lisätä lausunnon antavien tarkastajien tietoisuutta menojen tukikelpoisuudesta, jotta heidän lausuntojensa luotettavuus paranisi. (kohta 8.32)	Tukikelpoisuusperusteet ovat lähtökohtaisesti monimutkaisia, mikä vaikuttaa edunsaajien tarkastuslausuntojen antamista varten nimeämien ulkoisten tarkastajien työhön. Komissio katsoo, että niin kutsuttujen sovittujen menettelyiden käyttö seitsemännnen puiteohjelman yhteydessä lisää tarkastuslausunnon antavien tarkastajien tietoisuutta menojen tukikelpoisuudesta ja parantaa näin tarkastuslausuntojen luotettavuutta. Tälle ei ole vielä saatu vahvistusta. Komissio ei (yritys- ja teollisuustoiminnan pääosastoa lukuun ottamatta) ole virallisesti yhteydessä ulkoisiin tarkastajiin eikä anna palautetta, vaikka tilintarkastustuomioistuimen tai komission tarkastusten perusteella olisi ilmeistä, että tarkastuslausunto on epäluotettava. Tämä olisi vaikuttava tapa lisätä tarkastuslausunnon antavien tarkastajien tietoisuutta menojen tukikelpoisuuskysymyksistä, jotka ovat saattaneet jäädä tarkastajilta huomaamatta.	Komissio valvoo tarkastuslausuntojen luotettavuutta. Tässä vaiheessa on kuitenkin edelleen liian aikaista päätellä, ovatko virheet vähentyneet merkittävästi. Komissio hyväksyi vastikään päätöksen keskimääräisten kustannusten laskentamenetelmien hyväksymisen yksinkertaistamisesta henkilöstökuluja koskevien menoilmoitusten osalta. Päätöksen odotetaan yksinkertaistavan ja helpottavan merkittävästi tutkimusohjelmien hallinnointia. Käytössä on muodollinen palautemenettely, jossa tarkastettuja edunsaajia vaaditaan kertomaan varmentamisesta vastaaville tarkastajille komission tarkastuksen tuloksista ja antamaan niille tarvittavat tiedot siitä, missä tukikelpoisuusvaatimukset ja tulkinnat ovat julkisesti saatavilla.	Tilintarkastustuomioistuin panee merkille komission vastauksen.
	Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio tehostaa edelleen päättämistoimia koskevia tarkastuksia, joilla toisaalta varmistetaan, että virheet havaitaan ja korjataan, ja toisaalta estetään aiemmin havaittuja virheitä esiintymästä uudelleen. (kohta 7.20)	Komissio on toiminut tehokkaasti tällä alalla, esimerkiksi ottamalla käyttöön elinikäisen oppimisen ohjelman kaudelle 2007–2013. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2009 osalta havaitsemat virheet liittyivät elinikäisen oppimisen ohjelmaa edeltäneeseen Socrates II -ohjelmaan. Komissio on suorittanut seuranta kaikkien kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden osalta ja perinyt takaisin tukeen oikeuttamattomat määrät.	Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen havaitsemaan edistymiseen.	
2008	Komission olisi huolehdittava siitä, että valvontamenettelyjä sovelletaan tiukasti määrämällä tarvittaessa seuraamuksia ja perimällä takaisin tai mukauttamalla maksettuja määriä, jos ilmoitettuja menoja on korvattu aiheettomasti. (kohta 7.42)	Komissio toimi tehokkaasti myös tällä alalla esimerkiksi lisäämällä jälkitarkastustoimia, jotka muodostavat valvontastrategian keskeisen osatekijän. Lisäksi takaisinperintämääräyksiä laadittiin aiempaa useammin ja edunsaajille liian suurina maksetuksi havaittuja määriä vähennettiin tulevista maksuista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissiolle maksettavana olevien sopimussakkojen määrä kasvoi vuonna 2010 huomattavasti; sakot olivat seurausta edunsaajien liian suurina ilmoittamista menoista.	Komissio pyrkii jatkossakin panemaan tarkastusten tulokset täytäntöön perimällä takaisin liian suurina ilmoitetut määrät, perimällä sopimussakkoja ja valvomalla lisäksi jatkuvasti edistymistä tällä alalla. Lisäksi komissio vaatii johdonmukaisesti sopimussakkoja tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti kaikissa tapauksissa, joissa liian suuret menoilmoitukset ovat johtaneet aiheettomiin rahoitusosuuksiin.	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Komission vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
2008	Komission pitäisi sitoutua valvomaan tarkasti vuotuista jälkitarkastuslausumaprosessia ja tarkastaa suoraan, ovatko kuvatut valvontamenettelyt asianmukaisia ja pantu täysimääräisesti täytäntöön. (kohta 9.34)	Komissio on yleisesti ottaen toteuttanut toimia tällä alalla. Järjestelmätarkastuksiin liittyvät käynnit ja seurantakäynnit ovat jossakin määrin vähentyneet, mutta tilintarkastusten määrä on kasvanut huomattavasti. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto teki vuonna 2010 järjestelmätarkastuksiin liittyvät käynnit kahdeksaan maahan (11 maahan vuonna 2009) sekä viisitoista kansallisten virastojen kanssa tehtyyn sopimukseen liittyvää jälkikäteen toimitettavaa tilintarkastusta paikan päällä (vuonna 2009 tehtiin viisi tilintarkastusta). Lisäksi pääosasto teki 47 seurantakäyntiä vuonna 2010 (58 vuonna 2009).	Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen ha- vaitsemaan edistymiseen.	Tilintarkastustuomioistuin panee merkille komission vastauksen.

SEITSEMÄS LUKU

Hallintomenot ja muut menot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	7.1–7.8
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	7.4–7.5
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	7.6–7.8
Toimien sääntöjenmukaisuus	7.9
Järjestelmien vaikuttavuus	7.10
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	7.11
Toimielimiä ja elimiä koskevat huomautukset	7.12–7.32
Parlamentti	7.13–7.18
Eurooppa-neuvosto ja neuvosto	7.19–7.20
Komissio	7.21–7.22
Tuomioistuin	7.23
Tilintarkastustuomioistuin	7.24
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	7.25–7.27
Alueiden komitea	7.28–7.30
Euroopan oikeusasiamies	7.31
Euroopan tietosuojavaltuutettu	7.32
Päätelmät ja suositukset	7.33–7.36
Päätelmät	7.33–7.34
Suositukset	7.35–7.36

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

7.1 Tässä luvussa esitetään Euroopan unionin toimielinten ja elinten hallintomenoja ja muita menoja koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Keskeiset tiedot toimielimistä ja unionin muista elimistä sekä vuoden 2010 menoista esitetään **taulukossa 7.1**.

Taulukko 7.1 – Toimielinten ja unionin muiden elinten hallintomenot ja muut menot – Keskeiset tiedot

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohkoryhmä	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
Pääluokat I, II ja IV–IX. Pääluokassa III kaikkien osastojen luku 1 sekä osastot 14, 24–27 ja 29	Hallintomenot ja muut menot	Euroopan parlamentti	1 509	Suora keskitetty
		Eurooppa-neuvosto ja neuvosto	620	Suora keskitetty
		Komissio	6 407	Suora keskitetty
		Tuomioistuin	323	Suora keskitetty
		Tilintarkastustuomioistuin	182	Suora keskitetty
		Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	121	Suora keskitetty
		Alueiden komitea	89	Suora keskitetty
		Euroopan oikeusasiamies	8	Suora keskitetty
		Euroopan tietosuojavaltuutettu	5	Suora keskitetty
		Hallintomenot yhteensä		9 264
Toimintamenot yhteensä				
Varainhoitovuoden maksut yhteensä		9 264		
Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä		9 428		

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2010 tilinpäätös.

7.2 Tässä luvussa käsitellään myös menoja, joita yleisessä talousarviossa pidetään toimintamenoina siitä huolimatta, että ne on useimmiten tarkoitettu enemmänkin komission hallinnon tarpeisiin 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.

7.3 Tilintarkastustuomioistuin raportoi erikseen EU:n virastoista, toimeenpanovirastoista ja Eurooppa-kouluista ⁽¹⁾. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusvaltuudet eivät kata tilintarkastuksen toimittamista Euroopan keskuspankissa.

⁽¹⁾ Eurooppa-kouluja koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisvuosikertomus annetaan Eurooppa-koulujen johtokunnalle ja siitä toimitetaan jäljennös Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

7.4 Hallintomenot ja muut menot liittyvät pääasiassa henkilöstöresursseihin (palkat, korvaukset ja eläkkeet), joiden osuus hallinto- ja muiden menojen kokonaismäärästä on 63 prosenttia, sekä kiinteistöihin, laitteisiin, energiaan, viestintään ja tietekniikkaan.

7.5 Suurin hallintomenojen ja muiden menojen toimintalohkoryhmään kohdistuva riski on, että hankintaa, sopimusten täytäntöönpanoa, palvelukseenottomenettelyjä sekä palkkojen ja korvausten laskentaa koskevia säännöksiä ei noudateta.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

7.6 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva **liitteen 1.1 osassa 2**. Hallintomenoja ja muita menoja koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- tarkastuksessa testattiin 58 tapahtuman otos, joka sisälsi neljä ennakkomaksua ja 54 loppumaksua,
- järjestelmätarkastuksessa arvioitiin, vastasiko kunkin toimielimen tai muun unionin elimen käyttämä valvontajärjestelmä ⁽²⁾ varainhoitoasetuksessa asetettuja vaatimuksia,
- komission johdon antamia tietoja koskevassa arvioinnissa käytiin läpi niiden neljän komission pääosaston ja yksikön vuotuiset toimintakertomukset, jotka ensisijaisesti vastaavat hallintomenoista.

7.7 Tilintarkastustuomioistuin valitsi tarkastettavaksi myös seuraavat aihealueet kaikissa toimielimissä ja muissa unionin elimissä:

- a) peruspalkkojen, korvausten, eläkkeiden ja virkamattakulujen laskeminen ja maksaminen;
- b) vakituisten, väliaikaisen ja sopimussuhteisen henkilöstön palvelukseenottomenettelyt;
- c) hankintasopimukset.

7.8 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastajana toimii ulkoinen tilintarkastusyriys ⁽³⁾. Se on antanut tarkastuskertomuksen tilintarkastustuomioistuimen tilinpäätöksestä 1. tammikuuta ja 31. joulukuuta 2010 väliseltä ajalta sekä varmennusraportin, joka koskee tilintarkastustuomioistuimen resurssien käytön sääntöjenmukaisuutta sekä 1. tammikuuta–31. joulukuuta 2010 sovellettuja valvontamenettelyjä (ks. kohta 7.24).

⁽²⁾ Ennakko- ja jälkitarkastus, sisäinen tarkastus, poikkeusten raportointi ja sisäisen valvonnan standardit.

⁽³⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

7.9 Yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 7.1**. Tapahtumaotoksen tarkastuksen perusteella havaittiin, että tarkastetuista 58 maksusta seitsemään prosenttiin liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 0,4 prosenttia.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

7.10 Yhteenveto järjestelmätarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 7.2**. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että järjestelmillä ⁽⁴⁾ kyettiin varmistamaan vaikuttavasti tapahtumien sääntöjenmukaisuus varainhoitoasetukseen nähden (ks. kohta 7.6).

KOMISSION JOHDON ANTAMIEN TIETOJEN LUOTETTAVUUS

7.11 **Liitteessä 7.3** on esitetty yhteenveto komission johdon antamia tietoja koskevan arvioinnin tuloksista.

TOIMIELIMIÄ JA ELIMIÄ KOSKEVAT HUOMAUTUKSET

7.12 Jäljempänä esitetään kutakin Euroopan unionin toimielintä tai muuta elintä koskevat huomautukset. Niissä ei aseteta kyseenalaiseksi kohdissa 7.9 ja 7.10 esitettyjä arvioita. Huomautukset eivät ole olennaisia koko hallintomenojen alan näkökulmasta, mutta ne ovat merkittäviä yksittäisen toimielimen tai elimen kannalta.

Parlamentti

Vierailijaryhmiä koskevan tukijärjestelmän hallinnointi

7.13 Joulukuun 16. päivänä 2002 annettujen vierailijaryhmien vastaanottamista koskevien sääntöjen mukaan vierailijaryhmille voidaan myöntää tukea matkakulujen korvaamiseksi. Tuen määrä lasketaan vierailijoiden lukumäärän ja ryhmän tekemän edestakaisen matkan keskimääräisen pituuden perusteella. Matkan hinta määritellään yksityisautolla tehdyn matkan standardikustannusten mukaan, ja tuen määrä ei saa ylittää tosiasiallisia matkakuluja. Käytössä olevassa menettelyssä ei kuitenkaan vaadita vierailijaryhmiä esittämään näyttöä tosiasiallisista matkakuluista. Näin ollen on vaarana, että maksettu korvaus on liian suuri, sillä useimmiten ryhmät käyttävät henkilökohtaisten kulkuneuvojen sijaan halvempaa joukkoliikennettä.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

7.13 Tosiasiallisten matkakulujen valvonta olisi monimutkaista, aikaavievää ja vaatisi henkilöresurssien huomattavaa lisäämistä asiasta vastaavassa yksikössä, mitä parlamentti pitää suhteettomana liian suurten korvausten riskiin verrattuna. Lisäksi ennen kuin ryhmän johtajalle maksetaan tukea, hänen on allekirjoitettava seuraava sitoumus: "Euroopan parlamentin maksama tuki ei ylitä tosiasiallisia matkakuluja, joista on vähennetty mahdollinen muu tuki. Sitoudun ilmoittamaan kaikesta muusta tuesta."

Parlamentti selvittää, millaiset tarkastukset olisivat tarkoituksenmukaisia, mikä antaa riittävän varmuuden muttei aiheuta liiallista hallinnollista taakkaa. Parlamentti selvittää myös, olisiko ryhmän johtajat velvoitettava säilyttämään matkakulujen tositteet ennalta määrätyn ajan.

⁽⁴⁾ Järjestelmiä tarkastellaan kaikkien kohdassa 7.1 tarkoitettujen toimielinten ja elinten muodostamana kokonaisuutena.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.14 Lisäksi on käytäntönä, että korvaus voidaan maksaa vierailijaryhmän johtajana toimivalle henkilölle käteisenä pankkisiirron sijaan. Tämä rajoittaa sisäisen valvonnan menettelyjen soveltamista kyseisiin maksutapahtumiin. Tarkastettuun otokseen sisältyneistä kuudesta tapauksesta neljän tapauksen käteismaksujen määrä oli yhteensä 55 236 euroa; kaikista vierailijaryhmille vuonna 2010 suoritetuista maksuista 78 prosenttia oli käteismaksuja.

Sopimussuhteisten toimihenkilöiden palvelukseenotto

7.15 Tilintarkastustuomioistuin tutki sopimussuhteisen henkilöstön palvelukseenottomenettelyjä. Se havaitsi, että neljässä tapauksessa viidestä tarkastetusta tapauksesta asiakirjoja, joissa on todentavaa aineistoa hakemusten käsittelystä, haastattelujen tekemisestä ja henkilöstön valintaa koskevista päätöksistä, ei ollut arkistoitu. Paras käytäntö olisi varmistaa, että kaikki dokumentaatio on saatavilla sisäisen valvonnan tarpeisiin.

Hankinnat

7.16 Viidessä 20 hankintamenettelystä tarkastus toi esiin virheitä ja epäjohtonmukaisuuksia tarjouskilpailun ratkaisuperusteiden määrittelyssä ja soveltamisessa ja tarjouskilpailuaineiston analysoinnissa. Näissä tapauksissa ilmeni myös puutteita sopimusehtojen laatimisessa sekä tulojen ja menojen hyväksyjien ja arviointikomiteoiden toiminnassa; lisäksi menettelyn tuloksista tiedottaminen tarjoajille oli puutteellista. Samanlaisia puutteita havaittiin yhdeksässä muussa tapauksessa, joskin vähemmässä määrin.

Poliittisten ryhmien organisaatio ja toiminta

7.17 Poliittisten ryhmien hallinnoiman talousarvion toteuttamista koskevien, puhemiehistön 30 päivänä kesäkuuta 2003 hyväksymien parlamentin sisäisten sääntöjen 2.1.1 ja 2.5.3 artiklassa määrätään, että ne vuodet, joina järjestetään Euroopan parlamentin vaalit (kuten vuonna 2009), käsittävät kaksi erillistä talousarvio- ja tilikautta. Kyseisten sisäisten sääntöjen 2.1.6 artiklassa määrätään, että kaikki käyttämättömät määrärahat, joiden osuus on yli 50 prosenttia parlamentin talousarviosta kyseisenä kautena saaduista määrärahoista, maksetaan takaisin parlamentille. Sääntöä ei ole noudatettu ja 2 355 955 euroa olisi pitänyt vähentää parlamentin vuonna 2010 poliittisille ryhmille maksamista määrärahoista.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

7.14 Parlamentti toivoi vastuuvapauspäätökseen liittyvässä, 10. toukokuuta 2011 annetussa päätöslauselmassa, että laaditaan selvitys, jossa tarkastellaan, "onko järjestelmä, jossa virallisten vierailijaryhmien matkakuluista maksetaan korvaus, riittävä". Selvitys antaa mahdollisuuden arvioida uutta järjestelmää, jossa matkakulut jaetaan matkan pituudesta riippuviin matkustuskuluihin ja vierailijoiden lukumäärästä riippuviin majoituskuluihin, joille asetetaan vierailija- ja yökohtainen yläraja. Lisäksi arvioidaan pankkisiirtojen järjestelmällistä käyttöä maksettaessa matkustuskuluista muodostuvaa tuen osaa.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

7.15 Sovellettavien sisäisten sääntöjen mukaan sopimussuhteisia toimihenkilöitä valittaessa ei tarvitse laatia pöytäkirjaa haastatteluista eikä kirjata ylös valinnan perusteena olevia syitä, koska valitut henkilöt ovat läpäisseet valintamenettelyn ja päässeet EPSO CAST-tietokantaan. Siksi näistä menettelyistä ei ole säilytetty asiakirjoja.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

7.16 Mainittujen tapausten yksittäinen tarkastelu osoitti, että mahdollisista riskeistä yksikään ei toteutunut ja että sovellettavien määräysten monimutkaisuus voi johtaa erilaisiin tulkintoihin, eritoten niiden hankintamenettelyjen jälkiarvioinneissa, joihin tilintarkastustuomioistuin perustaa päätelmänsä.

Lisäksi parlamentti on ryhtynyt toimiin hankintamenettelyjen järjestelyjen parantamiseksi. On perustettu resurssiosastoja ja hyväksytty hankintafoorumien ehdottamia toimia hankintamenettelyjen järjestämisen parantamiseksi, ja lisäksi hankintafoorumien on määrä valmistella erityistä täydennyskoulutusta tarjouskilpailuasiakirjojen laatijoille ja arviointikomiteoiden jäsenille.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

7.17 Talousarvion alamomentin 400 määrärahojen käytöstä annettujen sääntöjen 2.1.1 artiklassa määrätty vaalivuosien jakaminen kahteen erilliseen osaan on erityispiirre, jossa otetaan huomioon poliittisten ryhmien erityistarpeet tällaisena vuonna. Erityismääräys on lisätty alamomentin 400 määrärahojen käytöstä annettuihin sääntöihin, jotta voidaan ottaa huomioon poliittisten ryhmien mahdollinen purkautuminen vaalien jälkeen, jolloin tilit päätetään vuoden puolivälissä. Ryhmät, joiden toiminta jatkuu vaalien jälkeen, jatkavat ennallaan ja niiden määrärahoja tarkistetaan ryhmän vaalien jälkeisen jäsenmäärän perusteella. Säännöissä korostetaan määrärahojen vuotuista luonnetta: "Määrärahat, joita ei käytetä varainhoitovuoden aikana, voidaan siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle, kun määrä on enintään 50 prosenttia Euroopan parlamentin talousarviosta saaduista vuosittaisista määrärahoista."

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Ennakkotarkastusten toimivuus

7.18 Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 47 artiklassa säädetään, että jokaisen talousarvion toteuttamista koskevan toimenpiteen osalta on tehtävä ennakkotarkastus. Vierailijaryhmille suoritettujen maksujen kohdalla (ks. kohdat 7.13 ja 7.14) samoin kuin hankintamenettelyjen (ks. kohta 7.16) ja poliittisten ryhmien hallinnoiman talousarvion toteuttamisesta annettujen parlamentin sisäisten sääntöjen mukaisten maksujen kohdalla (ks. kohta 7.17) ennakkotarkastusohjelmaan ei kuulu tarkastuksia, jotka olisi suunniteltu tarkastettavien toimenpiteiden luonteen ja riskiprofiilin mukaan. Palvelukseenottomenettelyjen tapauksessa (ks. kohta 7.15) tehdään erityisiä tarkastuksia, mutta ne eivät kohdistu valintavaiheeseen. Ennakkotarkastusten vaikuttavuus on näin ollen vähäinen.

Eurooppa- neuvosto ja neuvosto

"Residence Palace" -rakennushankkeen rahoittaminen

7.19 Brysseliin rakennettavan "Residence Palace" -rakennuksen rakentamista koskeva sopimus allekirjoitettiin Belgian valtion kanssa vuonna 2008. Rakennuksen on määrä valmistua vuonna 2013 ja sen kokonaiskustannusten määräksi on arvioitu 310 miljoonaa euroa (vuoden 2013 arvioidut hinnat). Rakennussopimus mahdollistaa ennakkomaksut, ja vuosina 2008–2010 neuvosto suoritti ennakkomaksuja yhteensä 235 miljoonaa euroa, joista 30 miljoonaa euroa kirjattiin kiinteistöjen hankintaa koskevaan budjettikohtaan neuvoston alkupe-
räisessä talousarviossa. Yhteensä 205 miljoonan euron lisämäärä (87 prosenttia ennakkomaksujen kokonaismäärästä) saatiin määrärahasiirroista, jotka tehtiin kunkin vuoden lopussa vuosina 2007–2010 (siirrot tehtiin enimmäkseen budjettikohdista, jotka koskivat tulkkauskuja ja edustustojen matkakuluja).

7.20 Kyseisiin budjettikohtiin kirjattujen varojen vuodesta 2008 vuoteen 2010 jatkunut alikäyttö ja siirrettyjen varojen määrä suhteessa ennakkomaksujen kokonaismäärään on vastoin talousarvion totuudenmukaisuuden periaatetta. Lisäksi ensimmäisten kolmen vuoden aikana maksettu 235 miljoonan euron määrä (sopimuksen mukaisesta 310 miljoonan euron kokonaismäärästä) ei perustunut rakennustyön etenemiseen.

Tämän jatkuvuuden vuoksi on sääntöjen hengen mukaista ja vakiintunut käytäntö, että vaalien jälkeen toimintaansa jatkavien ryhmien tapauksessa varainhoitovuoden kahta osaa käsitellään yhtenä varainhoitovuonna ja sääntöjä määrärahojen siirtämisestä seuraavalle varainhoitovuodelle sovelletaan tältä pohjalta. Jotta tilintarkastustuomioistuinten havaitsema monitulkintaisuus voidaan poistaa, sääntöjen asianmukaista selventämistä tullaan esittämään hyvissä ajoin ennen seuraavaa vaalivuotta.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

7.18 Ennakkotarkastuksia tullaan mukauttamaan niin, että voidaan varmistaa tilintarkastustuomioistuinten mainitsemiin toimenpiteisiin sovellettavien erityismääräysten järjestelmällinen valvonta ja että niihin sisältyy tarkastettavien toimenpiteiden luonteen ja riskiprofiilin mukaan suunniteltuja tarkastuksia.

Koska poliittisten ryhmien rahoittamiseen sovelletaan erityisiä sääntöjä, yksityiskohtaiset tarkastukset ovat tarkoituksenmukaisia vasta varainhoitovuoden tilien päättämisen jälkeen eli sitä seuraavana vuonna, ja ne olisi perustettava ryhmien tilinpäätöksiin. Tästä syystä vuonna 2009 suoritettiin jälkitarkastus (varainhoitovuosi 2008) ja yksikön työohjelmaan vuodeksi 2011 sisältyy toinen jälkitarkastus (varainhoitovuosi 2010).

NEUVOSTON VASTAUS

7.19 Budjettisiirroilla käyttöön annetut määrärahat toimitettiin budjettiviranomaiselle varainhoitoasetuksen 22 ja 24 artiklassa edellytetyjen menettelyjen mukaisesti.

NEUVOSTON VASTAUS

7.20 Neuvoston pääsihteeristö yhtyy tilintarkastustuomioistuinten analyysiin, jonka mukaan tulkkausta ja valtuuskuntien matkakuluja koskevien budjettikohtien määrien olisi vastattava paremmin todellista kulutusta. Tässä yhteydessä näiden luokkien määrärahoja on pienennetty merkittävästi vuoden 2012 talousarvioesityksessä. Vuoden 2012 talousarviossa Residence Palace -rakennuksen ennakkomaksuja varten esitettyä määrää on lisäksi supistettu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komissio**Hankinnat**

7.21 Ulkosuhteiden pääosasto järjesti vuoden 2008 ja huhtikuun 2011 välisenä aikana turvapalveluja koskevan kiinnostuksenilmaisupyynnön, jonka yhteydessä sovelletut valintaperusteet eivät olleet tarpeeksi tarkkoja yritysten objektiivista ja tarkoituksenmukaista valintaa silmällä pitäen. Menettelyssä ei esimerkiksi asetettu alarajaa vuotuiselle liikevaihdolle tai henkilöstömäärälle, joka ehdokasyrityksellä on oltava tullakseen valituksi kiinnostuksenilmaisupyynnön perusteella laadittavaan luetteloon. Kiinnostuksenilmaisupyynnössä ei myöskään otettu huomioon sitä, että turvallisuusolosuhteet vaihtelevat eri puolilla maailmaa niillä alueilla, jotka kyseinen pyyntömenettely kattaa (Pohjois- ja Etelä-Amerikka, suurin osa Afrikkaa, Aasiaa, Keski- ja Itä-Eurooppaa ja Oseaniaa).

7.22 Kolmessa tarjouskilpailumenettelyssä, joiden järjestäjinä olivat ulkosuhteiden pääosastoon kuuluvat edustustot, ilmeni tarkastuksen yhteydessä epäohdonmukaisuuksia ja virheellisiä tulkintatapoja seuraavia seikkoja koskevissa säännöissä: tarve saada erillinen raportti tarjousten avaamisesta vastaavalta komitealta, tarjouskilpailun ratkaisuperusteiden soveltaminen ja arviointikomiteaan kohdistuva vaatimus laatia virallinen arviointikertomus.

Tuomioistuin

7.23 Tilintarkastustuomioistuimella ei ole esitettävänä tuomioistuinta koskevia huomautuksia.

Tilintarkastustuomioistuin

7.24 Ulkoisen tarkastajan kertomuksessa ⁽⁵⁾ todetaan, että tarkastajien näkemyksen mukaan "tilinpäätös antaa ... oikean ja riittävän kuvan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen taloudellisesta asemasta 31. päivästä joulukuuta 2010 sekä sen 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 unionin kirjanpitosääntöjen mukaisesti." Kertomus julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

KOMISSION VASTAUKSET

7.21–7.22 Euroopan ulkosuhdehallinto vastaa edustustojen hallintomenojen taloudellisesta hallinnoinnista. Varainhoitoasetuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan ulkosuhdehallinto rinnastetaan toimielimiin asetusta sovellettaessa. Lisäksi 147 a artiklassa säädetään, että Euroopan ulkosuhdehallintoon sovelletaan vastuuvapausmenettelyä täysimääräisesti.

⁽⁵⁾ Ks. kohdassa 7.8 tarkoitettu tilinpäätöstä koskeva tarkastuskertomus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea**Komitean jäsenten matkakulujen korvaaminen**

7.25 Matkakulujen korvaamista koskeissa säännöissä annetaan komitean jäsenille mahdollisuus valita kahden vaihtoehdon välillä. Vaihtoehdossa A tosiasiaalisesti aiheutuneet matkakulut korvataan tositteiden perusteella ja vaihtoehdossa B (60 prosenttia tammi-marraskuussa 2010 suoritetuista virkamattoista) suoritetaan kiinteämääräinen korvaus matkakilometrien perusteella. Vaihtoehdossa B kokouspaikkana on ollut Bryssel ja korvaus ei saa ylittää ensimmäisen luokan juna- tai lentolipun standardihintaa, joka on määritetty vaihtoehdon A yhteydessä.

7.26 Vaihtoehdon B mukainen kiinteämääräinen korvaus on tavallisesti suurempi kuin turistiluokassa ostetun juna- tai lentolipun tosiasiallinen hinta, ja useimmiten korvauksensaajat ostavan matkalipun juuri turistiluokkaan. Näin ollen vaihtoehdon B mukainen korvaus saattaa olla suurempi kuin tosiasialliset matkakulut. Vaikka kyseinen menettely on laillinen ja sääntöjenmukainen, se eroaa muissa EU:n toimielimissä ja elimissä noudatetusta käytännöstä, jossa matkakulut korvataan tosiasiallisten kulujen perusteella.

Hankinnat

7.27 Tarkastuksen kohteena oli seitsemän menettelyä. Niistä yhdessä rajoitetussa menettelyssä tarjoajia, jotka olivat jättäneet tarjouksen kahdessa erässä, ei kohdeltu tasaveroisesti, kun ne esittivät tarjouksia koskevia selvennyksiä. Kahdessa neuvottelumenettelyssä ilmeni virheitä ja epäjohtamismukaisuuksia tarjous-eritelmien laadinnassa, tarjouskilpailun ratkaisuperusteissa, yhteydenpidossa tarjoajiin, tarjousten arvioinnissa ja menettelyn tulokseen liittyvissä muodollisuuksissa.

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

7.25 Asiaa koskevan säännön ja määritelmän mukaan vaihtoehtoa B voidaan soveltaa vain, jos sen perusteella maksettava korvaus ei ylitä vaihtoehdon A mukaisesti laskettuja kustannuksia. IATE:n tariffien mukaiset liikemiesluokan lippujen täydet hinnat on kaikki tarkistettu tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien maiden osalta, ja ne kaikki ylittävät vaihtoehdon B perusteella maksettavan kiinteämääräisen korvauksen, joissakin tapauksissa jopa huomattavasti.

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

7.26 ETSK:n työvaliokunta päätti 3. toukokuuta 2011 pitämässään kokouksessa komiteassa aikaisemmin käytyjen keskustelujen perusteella sekä Euroopan parlamentin itsensä äskettäin tekemän uudistuksen linjausten mukaisesti, että ETSK:n jäsenten taloudellista asemaa koskevat säännöt uudistetaan siten, että otetaan huomioon seuraavat periaatteet:

- Kunnioitetaan jäsenten arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä avoimuutta ja kestävää taloudenhoitoa.
- Korvataan matkaliput yksinomaan todellisten kustannusten perusteella. Matkajärjestelyjen on tarjottava järkevin kustannuksin mahdollisuus riittävän joustavaan ja mukavaan matkustamiseen.
- Sovitetaan päivärahat ja matkakorvaukset Euroopan parlamentin jäsenille maksettaviin vastaaviin korvauksiin.
- Määritetään ajankäytön ja hallinnollisten kustannusten hyvittämiseksi maksettavien korvausten suuruus yhteisymmärryksessä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa, siten että niiden taso on järkevä.

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

7.27 ETSK on ottanut tarkasti huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämät huomautukset, ja kaikkia valtuutettuja tulojen ja menojen hyväksyjä on muistutettu tärkeistä näkökohdista, jotka on otettava huomioon hankintamenettelyissä. Lisäksi on tehostettu toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että arviointikomiteoilla on tarvittava asiantuntemus julkisten hankintojen alalla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Alueiden komitea**Vakituisen henkilöstön palvelukseenotto**

7.28 Eräissä avointa virkaa koskevassa ilmoituksessa ilmoitettiin vaatimukseksi se, että komitean ulkopuolelta tulevat hakijat ovat virkamiehiä tai he ovat varallaololuettelossa, jonka EU:n henkilöstövalintatoimisto EPSO on laatinut kilpailumennettelyssä, jossa haettiin virkamiehiä sopivaan palkkaluokkaan. Virkaan valittu hakija otettiin palvelukseen toimielinten välisen siirron kautta. Häntä ei ollut virallisesti nimitetty koeajalla olevaksi virkamieheksi siinä toimielimessä, josta hän siirtyi alueiden komiteaan, eikä hänen henkilöstökansiossaan ollut näyttöä siitä, että siirto oli virallisesti hyväksytty asianmukaisella hierarkiatasolla alkuperäisessä toimielimessä.

Hankinnat

7.29 Tarkastuksessa havaittiin, että kahdessa neljästä soveltamissääntöjen 129 artiklan mukaisesta neuvottelumenettelystä tulojen ja menojen hyväksyjät eivät olleet laatineet sopimuksen arvoa koskevaa virallista arviota perustellakseen neuvottelumenettelyjen käytön (mainituissa artiklassa sallitaan neuvottelumenettelyn käyttö sellaisten sopimusten kohdalla, joiden arvo on korkeintaan 60 000 euroa).

7.30 Edellä mainituissa kahdessa neuvottelumenettelyssä ei myöskään ollut noudatettu oikein seuraaviin aihealueisiin liittyviä säännöksiä: tarjouskilpailun ratkaisuperusteiden soveltaminen, ehdotetun hinnan arviointi, tarjousten luottamuksellisuus ja yhteydenpito tarjoajiin.

Euroopan oikeusasiamies

7.31 Tilintarkastustuomioistuimella ei ole esitettävänä Euroopan oikeusasiamiestä koskevia huomautuksia.

ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

7.28 Alueiden komitea on parantanut menettelyjään sen varmistamiseksi, että ennen koeajalla olevan virkamiehen nimittämistä toisesta toimielimestä hänet on virallisesti nimitetty koeajalla olevaksi virkamieheksi kyseisessä toimielimessä ja virallisesti siirretty alueiden komiteaan. Nyt tarkasteltavana olevassa tapauksessa unionin tuomioistuimelta on sittemmin saatu nimitystä ja siirtoa koskeva virallinen päätös, ja se on kirjattu asianomaisen virkamiehen henkilökansioon.

ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

7.29 Kaksi arvoltaan vähäistä sopimusta, joiden yhteydessä sovellettiin neuvottelumenettelyä, koskivat tulkkauspalveluiden hankkimista Belgian ulkopuolella järjestettyjä poliittisia seminaareja varten. Vaikka asiakirjaan ei virallisesti sisällynyt arvioita sopimusten arvosta, tällaiset arviot kuitenkin tehtiin vastaavien palveluiden kilpailuttamisesta Euroopan unionissa saatujen kokemusten perusteella. Sopimusten arvov arviointia koskevan valvonta- ja tarkastusjärjestelmän parantamiseksi entisestään eri yksiköjensä käytäntöjen johdonmukaisuuden varmistamiseksi alueiden komitea aikoo luoda ja ottaa käyttöön arvioiden vakiomuotoisen dokumentointiformaatin.

ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

7.30 Yhden tulkkaussopimuksen tapauksessa palvelun hinta oli kiinteä eikä tarkistettavissa. Seminaarin valmistelu vaati lukuisia muutoksia. Lisäksi seminaarin kielijärjestely oli laaja ja monimutkainen: 10 kieltä ja 10 tulkkauskoppia. Palvelun tarjoamisen varmistamiseksi alueiden komitealla ei ollut muuta vaihtoehtoa kuin hyväksyä pieni hinnankorotus. Kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta koskevan valintakriteerin soveltamisen yhteydessä esiintyneiden ongelmien vuoksi alueiden komitea aikoo muuttaa kyseistä kriteeriä siten, että tavoitteena on vain alhaisimman hinnan käyttäminen tällaisissa seminaareissa. Tarjousten luottamuksellisuutta koskevan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen seurauksena alueiden komitean valvonta- ja tarkastusjärjestelmää on parannettu luomalla sähköinen postilaatikko, johon on rajoitettu pääsy.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan tietosuojavaltuutettu**Sisäisen kilpailun järjestäminen**

7.32 Euroopan tietosuojavaltuutettu järjesti vuonna 2009 sisäisen kilpailun neljällä eri alalla: oikeudellinen ala lisänä kokemus tietosuojasta, tekninen ala lisänä kokemus tietosuojasta, henkilöstöasiat ja sihteeripalvelut. Euroopan tietosuojavaltuutetun tehtävien erikoisluonne saattaa olla peruste sisäisen kilpailun järjestämiselle, mutta siitä ei pitäisi tulla tavanomaista toimintatapaa. Paras käytäntö on käyttää EU:n henkilöstövalintatoimiston EPSOn palveluja. EPSO järjestää avoimia kilpailuja säännöllisesti.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**Päätelmät**

7.33 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso ei kaiken kaikkiaan ole olennainen toimielinten ja muiden unionin elinten hallintomenoihin ja muihin menoihin liittyvissä maksuissa 31. joulukuuta 2010 päättyneeltä varainhoitovuodelta (ks. kohta 7.9).

7.34 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että hallintomenojen ja muiden menojen valvontajärjestelmillä kyettiin varmistamaan vaikuttavasti maksujen sääntöjenmukaisuus. Kohdissa 7.13–7.32 esitetyt huomautukset eivät aseta tätä päätelmää kyseenalaiseksi. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa kuitenkin kiinnittämään huomiota virheisiin ja puutteisiin, joita ilmeni tarkastettaessa hankintamenettelyjä koskeva otos (ks. kohdat 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 ja 7.30). Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toi esiin tiettyjen budjettikohtien määrärahojen toistuvan alikäytön, jonka avulla on tehty määrärahasiirtoja rakennushankkeiden rahoittamiseksi (ks. kohdat 7.19 ja 7.20).

Suosituks

7.35 Henkilöstöresurssien hallinnointia ja hankintasopimuksia koskevaan tarkastukseen perustuvat huomautukset (ks. kohta 7.12) antoivat aiheen seuraaviin suosituksiin:

- henkilöstön palvelukseenoton yhteydessä asianomaisten toimielinten ja muiden elinten (ks. kohdat 7.15 ja 7.28) olisi varmistettava, että niissä huolehditaan asianmukaisesta dokumentaatiosta, jolla perustellaan tehdyt palvelukseenotto-päätökset ja osoitetaan, että avointa virkaa koskevissa ilmoituksissa mainittuja kelpoisuusperusteita on noudatettu,
- asianomaisten toimielinten ja muiden elinten (ks. kohdat 7.16, 7.21, 7.22, 7.27, 7.29 ja 7.30) olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenettelyt ja paremmat ohjeet; näin voitaisiin parantaa hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinaointia ja toimivuutta.

7.36 **Liitteessä 7.4** on esitetty edistymistä koskevan tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksen tulokset; siinä käsitellään vuoden 2009 vuosikertomuksessa esitettyjä suosituksia.

KOMISSION VASTAUKSET

7.35 Ks. komission vastaus 7.21–7.22 kohtaan.

KOMISSION VASTAUKSET

7.36 Ks. komission vastaus 7.21–7.22 kohtaan.

HALLINTOMENOJA KOSKEVIEN TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET

	2010				2009	2008	2007				
	Henkilöstöön liittyvät menot	Kiinteistöihin liittyvät menot	Muut menot	Yhteensä							
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE											
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	33	7	18	58	57	57	56				
ennakkomaksuja	0	1	3	4	2	0	0				
väli-/loppumaksuja	33	6	15	54	55	57	56				
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Prosenttiosuus tapahtumista, joissa:											
ei ilmennyt virheitä	94 %	(31)	100 %	(7)	89 %	(16)	93 %	(54)	93 %	91 %	95 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	6 %	(2)	0 %	(0)	11 %	(2)	7 %	(4)	7 %	9 %	5 %
Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä											
Analyysi menotyypeittäin											
ennakkomaksut	0 %	(0)	0 %	(0)	50 %	(1)	25 %	(1)	e.t.	e.t.	e.t.
väli-/loppumaksut	100 %	(2)	0 %	(0)	50 %	(1)	75 %	(3)	e.t.	e.t.	e.t.
Analyysi virhetyypeittäin											
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	50 %	(1)	0 %	(0)	100 %	(2)	75 %	(3)	e.t.	e.t.	e.t.
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	50 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	25 %	(1)	e.t.	e.t.	e.t.
Tukikelpoisuuteen liittyvät	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	e.t.	e.t.	e.t.
Tosiasiallisuuteen liittyvät	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	e.t.	e.t.	e.t.
Oikeellisuuteen liittyvät	100 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	100 %	(1)	e.t.	e.t.	e.t.
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS											
Todennäköisin virhetaso							0,4 %				
Alempi virheraja							0,0 %				
Ylempi virheraja							1,1 %				

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintaloikeryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin.⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 7.2

HALLINTOMENOT: JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET

Valvontajärjestelmien yleisarvio

Yleisarvio	2010	2009	2008	2007
	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava

LIITE 7.3

HALLINTOMENOT: KOMISSION JOHDON ANTAMIA TIETOJA KOSKEVAN ARVIOINNIN TULOKSET

Keskeiset pääosastot	Pääjohtajan antama lausuma (*)	Esitetyt varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	Yleisarvio luotettavuudesta	
				2010	2009
PMO	Ei varauksia	e.t.	—	A	A
OIB	Ei varauksia	e.t.	—	A	A
OIL	Ei varauksia	e.t.	—	A	A
DIGIT	Ei varauksia	e.t.	—	A	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.

HALLINTOMENOJA KOSKEVIEN AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Edistyminen	Toimielimen vastaus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio
2009	Parlamentti <i>Henkilöstölle suoritettavat sosiaalisuudet</i> Henkilöstön jäseniltä olisi edellytettävä, että he toimittavat henkilökohtaisen tilanteensa vahvistavat asiakirjat toimielimelle sopiviksi katsotuin väliajoin. Lisäksi parlamentin olisi otettava käyttöön järjestelmä, jolla se seuraa asiakirjojen tilannetta ja tarkastaa ne oikea-aikaisesti.	Parlamentti toteutti toimenpiteitä riskin pienentämiseksi: se alkoi tarkastaa oikeuksia tiettyihin etuisuuksiin, minkä seurauksena perittiin takaisin yli 70 000 euron määrä; se otti käyttöön automatisoidun valvontavälineen ("electronic fiche"), joka mahdollistaa henkilöstön henkilö- ja hallinnollisten tietojen vuotuisen tarkastuksen; lisäksi se toimitti tarkastuksia, jotka koskivat henkilökohtaisten etuuksien vahvistamista palvelukseenottomenettelyjen aikana tai henkilöstön ura-alueen vaihtuessa.	<i>Parlamentti seuraa edelleen tiiviisti näitä asioita ja etenkin vuosittaisen tarkastuksen tehokkuutta.</i>	Tilintarkastustuomioistuin panee merkille parlamentin toteuttamat toimenpiteet.
	Komissio – Ulkosuhteiden pääosasto <i>Henkilöstölle suoritettavat sosiaalisuudet ja korvaukset</i> 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.	Ulkosuhteiden pääosasto ilmoitti, että ulkosuhdehallinnon perustaminen tarjoaa tilaisuuden muistuttaa henkilöstöä velvollisuudesta päivittää tiedot, joihin heitä koskevat oikeudet perustuvat. Henkilöstölle on tiedotettu asiasta. Lisätarkastuksia aiotaan tehdä ja lisäksi luodaan yhteydet jälkitarkastuksen toiminnon ja asiasta vastaavien yksikköjen välille. Tarkoituksena on selvittää, mahdollistaako hiljattain käyttöön otettu ACL-ohjelmisto tilastollisten otosten poimimisen tarkastuksiin, joita edustustojen henkilöstöstä vastaavat yksiköt tekevät.		Tilintarkastustuomioistuin panee merkille komission toteuttamat toimenpiteet.
	Euroopan tietosuojavaltuutettu <i>Henkilöstölle suoritettavat sosiaalisuudet</i> 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.	Euroopan tietosuojavaltuutettu on korjannut virheet, jotka tuotiin esiin vuoden 2009 tarkastuslausumassa. Se on ottanut vuosina 2010 ja 2011 käyttöön välineitä, jotka mahdollistavat etuuksien paremman hallinnoinnin (virallinen yhteydenpito Euroopan tietosuojavaltuutetun yksiköissä sisäisesti sekä yhteydenpito henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston kanssa sekä vuotuinen tietolomake).	<i>Hakemus kotitalouslisästä, joka ei kata lapsia, lähetetään henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimistoon tietojen tarkistamiseksi ja ajantasaistamiseksi. Jäljennöstä säilytetään henkilökansiossa. Euroopan tietosuojavaltuutettu kehittää edelleen kyseisten lisien hallinnointia.</i>	Tilintarkastustuomioistuin panee merkille Euroopan tietosuojavaltuutetun toteuttamat toimenpiteet.

KAHDEKSAS LUKU

Talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	8.1–8.2
Toimintaa ja toiminnan tuloksellisuutta koskeva komission itsearviointi	8.3–8.29
Johdanto	8.3–8.4
Pääosastojen raportointi tavoitteiden saavuttamisesta vuoden aikana	8.5–8.14
Maatalous ja maaseudun kehittäminen	8.5–8.7
Aluepolitiikka	8.8–8.10
Tutkimus ja innovointi	8.11–8.14
Pääosastojen raportointia koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	8.15–8.29
Toiminnan tuloksellisuutta koskevien tietojen relevanttius	8.15–8.23
Toiminnan tuloksellisuutta koskevien tietojen vertailtavuus	8.24–8.25
Toiminnan tuloksellisuutta koskevien tietojen luotettavuus	8.26–8.29
Toiminnan tuloksellisuutta koskevat tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset	8.30–8.52
Johdanto	8.30–8.32
Tulosten aikaansaamiseen liittyvää prosessia koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	8.33–8.48
Strateginen suunnittelu	8.33–8.35
Tarpeiden tunnistaminen	8.36–8.38
Tavoitteiden ja toimenpiteiden välinen yhteys	8.39–8.40
Tarkoituksenmukaiset, riittävät ja oikeasuhteiset resurssit	8.41–8.42
Talousarvio ja aikataulussa pysyminen	8.43–8.44
Valvontamenettelyt sekä toiminnan tuloksellisuuden seuranta	8.45–8.48
Toiminnan saavutuksia ja raportointia koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset	8.49–8.52
Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen	8.49–8.50
Toiminnan tuloksellisuutta koskeva raportointi	8.51–8.52
Päätelmät ja suositukset	8.53–8.59

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

8.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen huomautukset, jotka koskevat komission pääjohtajien vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettyä, komission toimintaa ja toiminnan tuloksellisuutta koskevaa itsearviointia ⁽¹⁾ ⁽²⁾; lisäksi luvussa käsitellään viime varainhoitovuoden keskeisiä toimintatarkastuksen tuloksia, jotka on esitetty tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa ⁽³⁾.

8.2 Toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan moitteettoman varainhoidon periaatteiden (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus) näkökulmasta ⁽⁴⁾. Toiminnan tuloksellisuuden arviointi on olennaisen tärkeää koko julkisen tukitoimenpiteen ajan, ja se kattaa panokset (taloudelliset, inhimilliset, aineelliset, organisatoriset tai sääntelyyn liittyvät resurssit, joita tarvitaan ohjelman täytäntöönpanoon), tuotokset (ohjelman suoritteet), tulokset (ohjelman välittömät vaikutukset suoraan kohderyhmään tai tuensaajiin) sekä vaikutukset (asianomaisessa yhteisössä tapahtuneet pitkän aikavälin muutokset, jotka on ainakin osittain saatu aikaan EU:n toiminnalla).

TOIMINTAA JA TOIMINNAN TULOKSELLISUUTTA KOSKEVA KOMISSION ITSEARVIOINTI

Johdanto

8.3 Komission pääjohtajat asettavat toiminnan tuloksellisuutta koskevat tavoitteet pääosastojen vuotuisissa hallintosuunnitelmissa ja raportoivat tavoitteiden saavuttamisesta vuotuisissa toimintakertomuksissa.

8.1 *Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen tekemään toimintaa ja toiminnan tuloksellisuutta koskevien tietojen tarkastukseen, nyt kun huomiota kiinnitetään yhtä enemmän tarpeeseen osoittaa EU:n menojen lisäarvo ja vaikutus.*

8.2 *Monitahoisten toimenpiteiden vaikutuksia ei ole aina helppoa mitata, koska niihin vaikuttavat monet eri tekijät ja koska integroiduilla ohjelmilla on yhdistettyjä vaikutuksia. Seuranta kattaa sen, mitä voidaan havaita (ja raportoida muun muassa vuotuisissa toimintakertomuksissa), ja arviointia tarvitaan toimenpiteestä aiheutuneiden vaikutusten määrittämiseksi.*

⁽¹⁾ Mukaan lukien (kohdissa 8.5–8.14) yhteenveto pääjohtajien vuotuisiin toimintakertomuksiin sisältyvästä raportoinnista tarkastukseen valitun otoksen osalta.

⁽²⁾ Varainhoitoasetuksen 60 artiklan 7 kohdassa säädetään, että valtuutetun tulojen ja menojen laatimasta vuotuisesta toimintakertomuksesta käy ilmi, vastaavatko hänen saavuttamansa tulokset asetettuja tavoitteita, millaisia riskejä tehtäviin liittyy, miten hänen käyttöönsä asetetut varat on käytetty ja miten tehokkaasti ja vaikuttavasti sisäinen valvontajärjestelmä toimii.

⁽³⁾ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset kattavat EU:n talousarvion sekä Euroopan kehitysrahastot.

⁽⁴⁾ Varainhoitoasetuksen 27 artiklassa säädetään, että

”1. Talousarviomäärärahat on käytettävä moitteettoman varainhoidon periaatteen eli taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteiden mukaisesti.

2. Taloudellisuuden periaate edellyttää, että varat, joita toimielin käyttää toimintojensa toteuttamiseksi, ovat käytettävissä oikeaan aikaan ja että ne ovat määrältään riittävät, laadultaan asianmukaiset sekä kustannuksiltaan mahdollisimman edulliset.

Tehokkuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa käytetyillä varoilla parhaat mahdolliset tulokset.

Vaikuttavuuden periaatteen tarkoituksena on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet ja siltä odotetut tulokset.”

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

8.4 Tilintarkastustuomioistuin arvioi toimintaa ja sen tuloksellisuutta koskevat tiedot, jotka annettiin maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston, aluepolitiikan pääosaston sekä tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa ⁽⁵⁾. Kyseessä on kaksi suurinta alaa, joilla menoja hallinnoidaan yhteisesti, ja suurin ala, jolla komissio hallinnoi menoja suoraan. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastuksessaan tavoitteisiin ja niihin liittyviin tulosindikaattoreihin sekä arvioi niiden tarkoituksenmukaisuuden ⁽⁶⁾, vertailukelpoisuuden ⁽⁷⁾ ja luotettavuuden ⁽⁸⁾.

Pääosastojen raportointi tavoitteiden saavuttamisesta vuoden aikana

Maatalous ja maaseudun kehittäminen

8.5 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto esitti vuotuisessa toimintakertomuksessaan taulukon, josta käy ilmi kunkin "yleisen tavoitteen" osalta vaikutusta kuvaavien indikaattorien nykytilanne asetettuihin tavoitearvoihin nähden. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto raportoi tulosten olevan myönteisiä moitteettoman varainhoidon osalta. Pääosasto mainitsi jäsenvaltioille asetetun uuden veloitteen arvioida peltolohkojen tunnistusjärjestelmänsä. Lisäksi se toi esiin, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus pyytää todentamisviranomaisiltaan uusintatarkastusten jälkeen vahvistus valvontatilastojen luotettavuudesta. Näissä tapauksissa komissio rajoittaisi mahdolliset rahoitusoikaisut virhetasoon, joka perustuu asianomaisiin valvontatilastoihin.

8.6 Maaseudun kehittämisen alalla maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto raportoi edistymisestä 94 ohjelman täytäntöönpanossa (yhteensä 96,2 miljardin euron määrärahoista oli käytetty 33,9 miljardia euroa, vaikkakin edistymisvauhti oli erilainen eri jäsenvaltioissa ja toimenpiteissä). Vuosi 2010 oli ohjelmakauden puoliväli, joten maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto mainitsi, että tilannearvioinnin perusteella voitiin esittää näkemyksiä maaseudun kehittämispolitiikan tulevaisuutta koskeviin pohdintoihin. Käytössä oli muun muassa 90 maaseudun kehittämisohjelmien väliarviointia, jotka esitettiin komissiolle vuoden loppuun mennessä.

8.7 Vuotuisen toimintakertomuksen liitteessä 6 esitettiin "erityiset tavoitteet" ja niihin liittyvät "tuloksia kuvaavat indikaattorit" samoin kuin toimintapolitiikan keskeiset tuotokset toimintoperusteisen budjetoinnin kunkin toiminnon osalta.

⁽⁵⁾ Kolmesta pääosastosta poimittu otos vastasi yli 70:tä prosenttia EU:n vuonna 2010 suorittamista maksuista (maatalouden pääosasto: 55,5 miljardia euroa, aluepolitiikan pääosasto: 30,6 miljardia euroa ja tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto: 3,5 miljardia euroa).

⁽⁶⁾ Olivatko indikaattorit johdonmukaisia toiminnan tavoitteisiin ja hallinnointitapaan nähden ja olivatko ne sidoksissa määrällisesti ilmaistuihin tavoitearvoon.

⁽⁷⁾ Käytettiinkö suunnitteluvaiheessa valittuja indikaattoreita myöhemmin raportoinnissa ja oliko mahdolliset muutokset selitetty.

⁽⁸⁾ Voiko pääjohtaja todeta saaneensa kohtuullisen varmuuden raportoitujen tietojen osalta.

8.4 Vuotuinen toimintakertomus on vain yksi toiminnan ja sen tuloksellisuuden raportointiväline. Komissio on lisännyt arviointivälineksiään, ja kaikkien asianosaisten, esimerkiksi yhteisiin hallinnointijärjestelyihin osallistuvien jäsenvaltioiden, ulkoisten tarkastajien ja muiden vastaavien toimijoiden, laatimissa arviointikertomuksissa esitetään ja selvitetään hyödyllisiä päätelmiä (ks. 8.23 kohtaan annettu vastaus).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Aluepolitiikka

8.8 Pääjohtaja ilmoitti vuotuisessa toimintakertomuksessa, että aluepolitiikan pääosasto oli toiminut hallintosuunnitelmassa kyseiselle vuodelle vahvistetuilla painopistealueilla ja edistyi edelleen merkittäväällä tavalla pitkän aikavälin ja monivuotisten tavoitteidensa saavuttamisessa. Yleisemmällä tasolla aluepolitiikan pääosasto raportoi, että koheesiopolitiikka⁽⁹⁾ oli osoittautunut vaikuttavaksi ja oli saatu näyttöä sen tuomasta lisäarvosta.

8.9 Aluepolitiikan pääosasto antoi lisää tietoa käytössä olevista tarkastuksista, joilla varmistettiin taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus. Raportoidessaan toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta aluepolitiikan pääosasto arvioi, että 73 prosenttia vuosille 2007–2013 kohdennetuista määristä oli pantu täytäntöön hyväksyttävällä tavalla neljän kriteerin näkökulmasta katsottuna (edistyminen hankkeiden valintamenetelyissä, suurten hankkeiden valmistelu ja täytäntöönpano, uusien rahoitusjärjestelyjen perustaminen ja niihin liittyvät investoinnit, maksut edunsaajille). Lisäksi aluepolitiikan pääosasto esitteli hiljattain saatua näyttöä koheesiopolitiikan lisäarvosta viitaten EAKR:n vuoden 2000–2006 ohjelmien jälkiarviointeihin, ohjelmakautta 2007–2013 koskeviin asiantuntijoiden arviointiverkoston päätelmiin sekä viidenteen koheesiokertomukseen⁽¹⁰⁾.

8.10 Aluepolitiikan pääosasto esitti uusimmat tiedot asianomaisten ohjelmakausien täytäntöönpanosta erikseen Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR), koheesiorahaston, liittymistukitoimien ja Euroopan unionin solidaarisuusrahaston osalta. Sovelletut tulosindikaattorit esitettiin vuotuisen toimintakertomuksen liitteessä 7.

Tutkimus ja innovointi

8.11 Pääjohtaja muistutti vuotuisessa toimintakertomuksessa, että komission ja jäsenvaltioiden tavoitteena on edistää yhdenmetyä ja huippuluokkaa olevan tutkimusjärjestelmän kehittämistä Euroopassa. Kertomuksen mukaan EU:n tieteellinen ja teknologinen kilpailukyky on kaiken kaikkiaan pysynyt vahvana: EU:n osuus maailman kaikista tutkimusinvestoinneista oli 23,4 prosenttia, tutkijoista 22 prosenttia, kaikista merkittävistä julkaisuista 32,4 prosenttia ja kaikista patenteista 31,3 prosenttia. Tutkimusinvestointien alalla kilpailukyky oli kuitenkin hiipumassa voimakkaasti kasvaviin talouksiin nähden.

8.8 Aluepolitiikan pääosasto raportoi vuotuisessa toimintakertomuksessaan toiminnan tuloksellisuudesta monelta kannalta: talousarvion toteutus, toimenpiteiden kehittäminen, toiminnan laatuun ja elvytyspaketin täytäntöönpanoon liittyvät toiminnalliset saavutukset ja moitteeton varainhoito yms. Hallintosuunnitelmassa määritetyt toiminnan painopistealueet ovat yksi osa toiminnan tuloksellisuuden arviointia.

⁽⁹⁾ Koheesiopolitiikka käsittää sekä aluepolitiikan pääosaston hallinnoiman aluepolitiikan että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston hallinnoiman Euroopan sosiaalirahaston.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

8.12 Raportoidessaan seitsemännestä tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelmasta, joka on EU:n pääasiallinen väline unionin tutkimuspolitiikan täytäntöönpanossa ja tukemisessa, tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto raportoi saaneensa päätökseen vuonna 2010 yhteensä 38 ⁽¹⁾ ehdotuspyyntömenettelyä ja tehneensä sitoumuksia yli 5,2 miljardin euron edestä.

8.13 Seitsemättä tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelmaa koskevassa vuoden 2010 väliarvioinnissa todettiin, että ohjelmalla oli edistetty eurooppalaisen tutkimusalueen kehittämistä. Lisäksi todettiin, että ohjelma oli vaikuttanut voimakkaasti eurooppalaiseen tutkimuskenttään edistämällä tutkimuksen korkeaa tasoa ja ulottumalla maantieteellisesti tarkasteltuna rajatylittävään yhteistyöhön.

8.14 Vuotuisessa toimintakertomuksessa esitettiin myös kunkin toiminnon keskeiset saavutukset ja kertomuksen liitteessä 8 raportoitiin tavoitteista ja niihin liittyvistä indikaattoreista.

Pääosastojen raportointia koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset

Toiminnan tuloksellisuutta koskevien tietojen relevanttius

Käytössä oli johdonmukainen joukko vaikuttavuutta koskevia tavoitteita, indikaattoreita ja tavoitearvoja, mutta tuloksia on analysoitava perusteellisemmin

8.15 Tarkastuksen kohteena olleet pääosastot esittivät hallintosuunnitelmissa joukon tavoitteita, indikaattoreita ja tavoitearvoja, jotka koskivat pääasiassa vaikuttavuutta. Yleiset tavoitteet määritettiin strategisen toiminnan tasolla ja niiden saavuttamista mitattiin vaikutusindikaattoreiden ja tavoitearvojen avulla. Erityiset tavoitteet määritettiin operatiivisella tasolla, ja ne olivat sidoksissa tulosindikaattoreihin ja tavoitearvioihin.

8.15 Komission mielestä tilintarkastustuomioistuimen tutkimat vuotuiset toimintakertomukset ovat varainhoitoasetuksen 60 artiklan 7 kohdan vaatimusten mukaisia.

Hallintosuunnitelman tavoitteet, indikaattorit ja tavoitearvot on suunniteltu kohdistumaan toimenpiteiden tai ohjelmien vaikuttavuuteen.

⁽¹⁾ Määrä viittaa tammi-lokakuun 2010 väliseen ajanjaksoon (ks. vuotuisen toimintakertomuksen alaviite 4).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.16 Vuotuisessa toimintakertomuksessa ei kuitenkaan analysoitu (aluepolitiikan pääosastossa ja tutkimuksen ja innovoinnin pääosastossa) tavoitearvojen ja saavutettujen tulosten välisiä eroja, tai niitä analysoitiin vain osittain (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa). Näin ollen vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettyjen tietojen perusteella ei ollut mahdollista ymmärtää, miksi jokin tavoitearvo jäi saavuttamatta tai miksi se ylitettiin huomattavasti.

Hallintasuunnitelmassa ei nykyisin mainita taloudellisuuden ja tehokkuuden mittaamiseen tarkoitettuja tavoitteita ja indikaattoreita

8.17 Pääosastot eivät asettaneet hallintasuunnitelmassa EU:n politiikan tasolla tai pääosaston suoraan valvontaan kuuluvien menojen tasolla sellaisia tavoitteita ja indikaattoreita, joilla olisi voitu mitata taloudellisuutta (panoksesta aiheutuvia kuluja) tai tehokkuutta (panosten, tuotosten ja tulosten välistä suhdetta). Näin ollen oli mahdotonta arvioida vuotuisessa toimintakertomuksessa, johtuivatko esitellyt saavutukset resurssien taloudellisesta ja tehokkaasta käytöstä tai oliko taloudellisuuden ja tehokkuuden osalta havaittu minkäänlaista edistymistä.

KOMISSION VASTAUKSET

8.16 Voimassa olevien ohjeiden mukaan komission yksikköjen on perusteltava kaikki eroavuudet saavutettujen tulosten ja suunniteltujen tavoitearvojen välillä.

Joissakin tapauksissa ei esitetty täysimääräistä arviointia tavoitearvojen ja saavutettujen tulosten välisistä eroista, mutta tiedot kunkin hetkisestä tilanteesta annetaan vuosittain, ja ne osoittavat selkeästi, että kehityssuunta on kohti tavoitteiden saavuttamista.

Komissio on samaa mieltä siitä, että todellisten saavutusten poikkeamista suunnitelluista tavoitearvoista voitaisiin selvittää tarkemmin tulevissa vuotuisissa toimintakertomuksissa, ja jatkossa kiinnitetään erityistä huomiota saavutusten ja asetettujen tavoitearvojen vertailevan analysoinnin parantamiseen.

8.17 Komissio valitsi toimintojohtamisen yhteydessä hallintasuunnitelman välineeksi, jolla komission yksiköt muovaavat komission pitkän aikavälin strategiasta yleisiä ja erityisiä tavoitteita.

Voimassa olevien ohjeiden mukaan yksikköjen on rajattava yleisten tavoitteiden määrää ja sovitettava ne erityisesti Eurooppa 2020 -strategiaan sekä määritettävä painopisteet niiden kesken.

Yksiköille on annettu ohjeeksi asettaa erityiset tavoitteet niin, että ne on sovitettu yleisiin tavoitteisiin ja että niissä keskitytään EU:n toimien kohderyhmiin kohdistuviin suoriin vaikutuksiin.

Hallintasuunnitelmassa keskitytään siis toimenpiteiden vaikuttavuuteen (tavoitteiden saavuttamisaste).

Komission yksiköt raportoivat vuotuisissa toimintakertomuksissaan valvontajärjestelmiensä vaikuttavuudesta, tehokkuudesta ja taloudellisuudesta varainhoitoasetuksen 60 artiklan 7 kohdan mukaisesti. Vuotuisen toimintakertomuksen 2 osassa keskitytään sisäisen valvontajärjestelmän vaikuttavuuteen, ja 3 osaan sisältyy laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevia keskeisiä indikaattoreita, jotka on määritetty muodossa ”panokset, tuotokset, tulokset ja vaikutukset”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tavoitearvot eivät olleet riittävän kvantifioituja tai tarkkoja tietyillä aloilla

8.18 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastolla neljää kymmenestä vaikutusindikaattoriin liittyvästä tavoitearvosta ja tutkimuksen ja innovoinnin pääosastolla kolmea kymmenestä tavoitearvosta ei ollut ilmaistu määrällisesti; vain kehityssuuntaus oli mainittu. Lisäksi pääosastot eivät selittäneet, millä perusteella tavoitearvot oli asetettu; tämä havainto tehtiin viidessä kymmenestä vaikutusindikaattorista maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa ja neljässä kymmenestä vaikutusindikaattorista sekä kaikkien eri tutkimusalojen yhteistyötä koskevien tulosindikaattoreiden osalta tutkimuksen ja innovoinnin pääosastossa. Aluepolitiikan pääosaston tapauksessa vaikutus- ja tulosindikaattoreiden tavoitearvot ilmaistiin määrällisesti, mutta useimmat hallintosuunnitelmassa vuodelle 2010 asetetut toiminnan painopisteet ja tuotokset eivät olleet tarkkoja⁽¹²⁾ tai mitattavissa.

8.19 Tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto sovelsi samankaltaisia indikaattoreita seitsemään erilaiseen rahoitettuun toimintoperusteisen budjetoinnin toimintoon, mutta se ei konsolidoinut toimintojen tuloksia. Yleisarvionti oli siksi vaikeaa. Tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ei erotettu selvästi toisistaan niiden hankkeiden vaikutuksia, jotka oli rahoitettu pääosaston suoraan vastuualueeseen kuuluvasta puiteohjelmasta, ja toisaalta niiden toimien vaikutuksia, joilla pääosasto koordinoi jäsenvaltioiden tutkimustoimintaa EU:n yhteisen ja yhdenmukaisen tutkimuspolitiikan puitteissa (komissio voi vaikuttaa näihin toimiin vain välillisesti).

Monivuotisilla tavoitearvoilla ei ollut välietappeja tietyillä aloilla

8.20 Aluepolitiikan, tutkimuksen ja vähemmässä määrin myös maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla pääosastot olivat asettaneet monivuotisille ohjelmakausille tavoitteet ja tavoitearvot, mutta ne eivät käyttäneet asianmukaisia välietappeja.

KOMISSION VASTAUKSET

8.18 Komission voimassa olevien ohjeiden mukaan kaikkien indikaattorien ei ole pakko olla määrällisiä eikä tavoitearvoja ole pakko selittää, sillä hallintosuunnitelma on lähinnä hallinnoinnin väline. Indikaattorien on oltava mitattavissa, jotta edistymistä asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa voidaan seurata. Kehityssuunnaukset riittävät tähän tarkoitukseen.

Aluepolitiikan pääosastossa toimintoperusteiseen budjetointiin liittyvät yleiset ja erityiset tavoitteet ovat SMART-tavoitteita ja myös toimien tuotosten määritelmä on selkeä. Aluepolitiikan pääosasto on ottanut käyttöön niin kutsutut ”operatiiviset painopisteet”. Niiden tarkoituksena on ottaa käyttöön laadun parantamiseen keskittyvä systeemi-ajatteluun perustuva hallinnointitapa. Siinä painopiste kohdistuu enemmän prosesseihin ja edistymiseen, ei niinkään yksittäisten tuotosten tai tavoitearvojen saavuttamiseen.

8.19 Vaikka samoja indikaattoreita käytetään useisiin toimintoihin, voimassa olevien ohjeiden mukaan komission yksiköiden on esitettävä tavoitteensa ja indikaattorinsa toimintoperusteisen budjetoinnin kunkin toiminnon osalta, ei konsolidoituja tietoja eri toimistoista.

Vaikutuksia on erittäin vaikea erotella tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston toiminnan luonteen perusteella, sillä vaikutukset viittaavat EU:n yhteiskunnassa tapahtuviin perimmäisiin muutoksiin. Nämä yhteiskunnalliset muutokset riippuvat olennaisesti muiden toimijoiden (kuten jäsenvaltioiden, alueiden ja yritysten) toimista.

8.20 Monivuotisissa ohjelmissa ei ole aina tarkoituksenmukaista asettaa välietappeja, sillä tavoitteet saavutetaan ei-lineaarilla tavalla vasta ohjelmakauden päättyessä. Komission voimassa olevien ohjeiden mukaan välietapit tarvitaan vain yleisille tavoitteille. Panosten, tuotosten ja tulosten vuotuisen raportoinnin yhteydessä eli ohjelman toteutuksen edistymisen seurannassa ei pystytä arvioimaan säännöllisesti tavoitteiden saavuttamisessa edistymistä.

Maaseudun kehittämisen alalla maaseudun kehittämisohjelmien väliarvioinnin avulla saadaan lisäksi perusteellinen riippumaton kvantitatiivinen ja kvalitatiivinen näkemys siitä, ollaanko ohjelmassa oikeilla raiteilla tavoitteiden saavuttamisen suhteen ja mitä muutoksia mahdollisesti tarvitaan.

⁽¹²⁾ Esimerkiksi toiminnan painopisteet vuodelle 2010: 1.1 Toteuttaa toimia, joilla autetaan kansallisia ja alueellisia elimiä toteuttamaan ohjelmia laadukkaasti, tai 1.2 Toteuttaa yhdessä jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden kanssa toimia, joilla varmistetaan resurssien sujuva ja asianmukainen käyttö.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.21 Monivuotisten ohjelmien tavanomainen edistymisrytmi saattoi toisinaan olla suhteellisen hidas: joissakin tapauksissa voitiin pitää normaalina, että tavoitearvosta oli useiden vuosien kuluttua saavutettu alle 10 prosenttia, kun taas muissa tapauksissa se saattoi olla merkki täytäntöönpanon viivästymisestä. Esimerkiksi EAKR:n tapauksessa tavoitearvona oli, että 10 miljoonaa ihmistä saa laajakaistayhteyden kuudessa jäsenvaltiossa vuosina 2007–2013. Viimeisimpien tietojen mukaan tulos oli 550 000 vuosina 2007–2009, mikä vastaa 5,5:tä prosenttia koko tavoitearvosta kolmen vuoden täytäntöönpanon jälkeen (yhteensä täytäntöönpanovuosia on seitsemän). Kyseisessä tapauksessa ei ilmoitettu, pidettiinkö saavutettua tasoa riittävänä monivuotisen tavoitearvon saavuttamisen kannalta. Näin ollen on mahdotonta tarkistaa ennen kauden päättymistä, onko tilanne sellainen, että pääosastojen voidaan edelleen olettaa saavuttavan monivuotiset tavoitearvot.

Politiikan saavutusten kuvaus sisälsi rajallisesti tietoa tuloksista ja vaikutuksista

8.22 Pääjohtajat kuvailivat vuotuisissa toimintakertomuksissa tulosindikaattorien ohella ”politiikan saavutuksia” kyseisenä vuonna. Kertomuksissa annettiin tietoja lähinnä tuotoksista (mitä pääosasto oli tehnyt, mitä toimenpiteitä oli toteutettu ja missä tarkoituksessa, mitkä tuotteet oli saatu aikaan) ja panoksista (käytettyjen resurssien bruttomäärät). Niissä arvioitiin vähemmän toiminnan tuloksia (tulokset tuen välittömien kohderyhmien osalta ja/tai ohjelmien vaikutukset).

KOMISSION VASTAUKSET

EU:n tason tutkimus- ja innovointipolitiikan lopullisia tavoitteita ja eurooppalaisen tutkimusalueen kehittämistä koskevaa toimintaa mitaavien indikaattorien osalta tietoja päivitetään tavallisesti vuosittain, mutta viive on yleensä kaksi vuotta tai enemmän sen mukaan, mikä indikaattori on kyseessä. Jatkossa voitaisiin tarkastella tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta siitä, että olisi selvitettävä tarkemmin, katosataanko tavoitteiden saavuttamisen olevan hyvällä mallilla.

Ks. myös 8.21 kohtaan annettu vastaus.

8.21 Monivuotisten ohjelmien edistymisrytmi saattaa tosiaan olla suhteellisen hidas. Tähän on kaksi syytä: ohjelmien toteutukseen kuuluu alkuvaiheen valmiuksien kehittäminen ja vaaditut vaikutukset pääsevät vauhtiin vasta useamman vuoden kuluttua.

Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) laajakaistayhteyksien tarjoamiseen annetussa tuessa eri tulosindikaattorien osalta mainittuja vuosille 2007–2013 asetettuja tavoitearvoja ei saavuteta seitsemässä vuodessa vaan vasta tukikelpoisuuskauden päättyessä kaksi vuotta myöhemmin. Aluepolitiikan pääosasto on tuonut esiin keskeisissä asiakirjoissa, jotka on kaikki mainittu vuotuisessa toimintakertomuksessa, että jäsenvaltioiden on nopeutettava Eurooppa 2020 -strategian laajakaistaliittymiin liittyvien tavoitteiden toteutumista ⁽¹⁾.

Ks. myös 8.20 kohtaan annettu vastaus.

8.22 Vuotuisten toimintakertomusten raportointirytmien vuosittaiselle luonteelle on ominaista, että valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä keskittyy toimenpiteen ja/tai ohjelman monivuotisella toteutuskaudella vuotuisen toimintakertomuksen hallinnointia koskevassa osassa niihin panoksiin ja tuotoksiin, jotka kuuluvat hänen hallinnointitehtävänsä piiriin, ei niinkään toimenpiteiden ja ohjelmien pitkän aikavälin tuloksiin ja vaikutuksiin, jotka tulevat tietoon vasta ohjelman päättyessä ja joihin voivat vaikuttaa myös muut hänen hallinnointitehtävänsä ulkopuoliset tekijät.

Ks. myös 8.23 kohtaan annettu vastaus.

⁽¹⁾ Tiedonanto ”Koheesiopolitiikkaan liittyvä strategiaraportti 2010 vuosien 2007–2013 ohjelmien toteuttamisesta” (KOM(2010) 110, 31.3.2010, s. 13), tiedonanto ”Aluepolitiikan panos Eurooppa 2020 -strategian mukaisessa älykkäässä kasvussa” (KOM(2010) 553, 6.10.2010, s. 7)..

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.23 Edellä kuvattu tilanne pätee erityisesti maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastoon, joka ei politiikan saavutuksia kuvatessaan antanut juuri minkäänlaisia tietoja toimimensa tuloksista ⁽¹³⁾. Sitä vastoin aluepolitiikan pääosasto antoi joitakin merkittävämpiä tietoja tuloksista ja vaikutuksista (laadullinen arvio toimenpideohjelmien täytäntöönpanosta). Samoin toimi, joskin vähemmässä määrin, tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, joka esitteli seitsemättä tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelmaa koskevan väliarvioinnin keskeiset tulokset.

Toiminnan tuloksellisuutta koskevien tietojen vertailtavuus

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto sekä tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto käyttivät raportoinnissa yleensä hallintosuunnitelmassa asetettuja tavoitteita, indikaattoreita ja tavoitearvoja

8.24 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ja tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto käyttivät yleensä hallintosuunnitelmassa ilmoitettuja tavoitteita, indikaattoreita ja tavoitearvoja, kun ne raportoivat toiminnan tuloksellisuudesta vuotuisessa toimintakertomuksessa. Muutamassa harvassa tapauksessa ⁽¹⁴⁾ ei kuitenkaan annettu selitystä siihen, miksi indikaattoreita tai tavoitearvoja oli muutettu; muuttaminen johtui erilaisista syistä, kuten siitä, että valittiin tarkempi ja paremmin mitattavissa oleva indikaattori, asetettiin toiminnalle uudet painopisteet tai päivitettiin tietoja.

KOMISSION VASTAUKSET

8.23 Laajamittaiset arvioinnit sopivat paremmin tehtäviksi tähän tarkoitettuun arviointikertomukseen, joita tehdään kaikissa pääosastoissa ja joihin osallistuu useampi kuin yksi valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä. Vuotuinen toimintakertomus on luonteeltaan hallinnointia koskeva kertomus, joten sen muoto ei sovellu laajamittaiseen arviointitoiminnan tulosten raportointiin. Jos jokin arviointi antaa kuitenkin viitteitä siitä, että toimenpiteen ja/tai hallinnoinnin näkökohtia on syytä tarkastella uudelleen, ryhdytään toimeen. Vain tällaisissa tapauksissa asiasta ilmoitetaan vuotuisessa toimintakertomuksessa (vrt. poikkeuksiin perustuva raportointi).

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston toimenpiteisiin liittyvien saavutusten kuvauksessa keskityttiin painopisteiden saavuttamiseen, ja samalla lisättiin muutamia määrällisesti ilmaistavissa olevia tietoja ja myös olennaisia kvalitatiivisia esimerkkejä havainnollistamaan saavutuksia toimintoperusteisen budjetoinnin kunkin toiminnon osalta. Tiedot esitettiin kuitenkin kohderyhmä eli suuri yleisö huomioon ottaen, joten muutamia myönnytyksiä jouduttiin tekemään luottavuuden parantamiseksi, ja valtaosa tuloksista ja toiminnan tuloksellisuutta koskevista tiedoista esitettiin vuotuisen toimintakertomuksen liitteessä 6.

8.24 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston mielestä indikaattorit ja tavoitearvot ovat säilyneet yleisesti hyvin muuttumattomina vuosien aikana. Kuten tilintarkastustuomioistuin korosti, indikaattorien ja tavoitearvojen muuttaminen on poikkeus, joka johtuu useista syistä, kuten tarkemman ja paremmin mitattavissa olevan indikaattorin valinnasta ja/tai tietojen päivittämisestä. Jatkossa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että indikaattorien muuttamisen ja tavoitearvojen tarkistamisen perusteista kerrotaan selkeämmin.

Kaikki tavoitteiden, indikaattorien ja tavoitearvojen muutokset tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston hallintosuunnitelmassa ja vuotuisessa toimintakertomuksessa ovat perusteltuja. Perustelut voitaisiin tosiaan kertoa selkeämmin tulevissa vuotuisissa toimintakertomuksissa.

⁽¹³⁾ Paitsi menojen laillisuuden kohdalla; tällöin 2 prosentin lähistölle sijoittuvan virhetason mainittiin johtuvan käytössä olevista järjestelmistä.

⁽¹⁴⁾ Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston hallintosuunnitelmassa mainituista 11 vaikutusindikaattorista kaksi korvattiin toisella indikaattorilla ja yhtä tavoitearvoa muutettiin vuotuisessa toimintakertomuksessa. Tutkimuksen ja innovoinnin pääosastossa muutettiin kahta tulosindikaattoria ja hylättiin yksi. Näille muutoksille ei annettu selitystä pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Aluepolitiikan pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ei yleensä selitetty indikaattoreihin ja tavoitearvoihin tehtyjen muutosten syitä

8.25 Vuoden 2010 hallintosuunnitelmassa ilmoitettuja tavoitteita käytettiin vuotuisessa toimintakertomuksessa raportoidessa toiminnan tuloksellisuudesta. Kun aluepolitiikan pääosasto halusi ilmentää toiminnan kehittymistä ja muutti indikaattoreita ja tavoitearvoja, se ei kuitenkaan selittänyt syytä seuraaviin 14 muutokseen, jotka sisältyivät kaikkiaan 16:n tarkastuksen kohteena olleen muutoksen joukkoon:

- Seitsemän vaikutusindikaattorin tapauksessa yksi tavoitearvo oli muuttunut hallintosuunnitelman ja vuotuisen toimintakertomuksen välillä, mutta syytä tähän eroavaisuuteen ei esitetty.
- Esimerkiksi EAKR:n tulosindikaattoreihin oli lisätty kuusi indikaattoria⁽¹⁵⁾ ja yksi indikaattori⁽¹⁶⁾ oli hylätty, mutta näille muutoksille ei annettu selitystä.

KOMISSION VASTAUKSET

8.25 Yleisesti ottaen aluepolitiikan pääosaston indikaattorit ja tavoitearvot ovat säilyneet hyvin muuttumattomina vuosien aikana. Vuoden 2010 vuotuisessa toimintakertomuksessa on pyritty kuvaamaan tiedossa olevien tulosten kehittymistä monivuotisten tavoitearvojen asteittaisen saavuttamisen kannalta.

Indikaattorien ja tavoitearvojen muutokset vastaavat meneillään olevaa siirtymistä kohti virallisissa asiakirjoissa saatavilla olevista ajantasaisista tiedoista raportointia ja tällaisten tietojen käyttöä, ja ne yksilöidään vastaavissa alaviitteissä, joihin lisätään niin paljon tietoa, kuin katsotaan tarpeelliseksi. Tätä prosessia on selitetty vuoden 2009 vuotuisessa toimintakertomuksessa (s. 21), jonka mukaan keskeisiä indikaattoreita tullaan käyttämään vähitellen koheesiopolitiikan saavutusten seurannassa.

Kriisin vuoksi joidenkin ohjelmien strategioita ja varojen kohdentamista painopisteisiin muutettiin, mikä vaikutti niihin liittyviin tavoitearvoihin, kuten vuotuisen toimintakertomuksen sivulla 7 selitetään. Aluekehityksen pääosasto pyrkii varmistamaan, että tällaiset muutokset ilmoitetaan vuotuisessa toimintakertomuksessa.

- EAKR:n toimintaan on lisätty useita ympäristöön liittyviä tulosindikaattoreita (kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen, tulvilta suojaaminen jne.). Tämä on hyvin myönteinen muutos, joka on yhdenmukainen 8.18 kohdan kanssa.

⁽¹⁵⁾ Kasvihuonepäästöjen vähentäminen, uusiutuvan energiatuotannon lisäkapasiteetti, tulvilta suojaamiseen tähtäävistä toimenpiteistä hyötyvien ihmisten lukumäärä, metsäpalojen torjunnasta hyötyvien ihmisten lukumäärä, laajakaistayhteys suuremmalle osalle väestöä, niiden hankkeiden lukumäärä, joissa noudatetaan kahta rajatylittävään toimintaan liittyvää kriteeriä.

⁽¹⁶⁾ Saneerattujen koulujen lukumäärä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Kuutta EAKR:n tavoitearvoa oli muutettu ilman selitystä. Tällöin oli muun muassa lisätty tavoitearvo, jonka mukaan vuosina 2007–2013 yhteisrahoitetaan 170 000:ta pk-yrityksiä tukevaa hanketta. Viiden muun EAKR-indikaattoreiden muutetun tavoitearvon tapauksessa ⁽¹⁷⁾ kohteena olivat eri jäsenvaltiot, kuin oli alun perin suunniteltu. Esimerkiksi tavoitearvo, joka koski aiempaa suuremman väestömäärän tavoittamista uusia/uudistettuja jätevesilaitteistoja koskevilla hankkeilla, oli hallintosuunnitelmassa 31,5 miljoonaa ihmistä 16 jäsenvaltiossa, mutta vuotuisessa toimintakertomuksessa se olikin 12,5 miljoonaa ihmistä 13 jäsenvaltiossa. Kertomuksessa ei esitetty syitä näihin eroihin.

KOMISSION VASTAUKSET

- Hallintosuunnitelman luvut vastaavat neuvottelujen aikaisia lukuja, kun taas vuotuisessa toimintakertomuksessa aluepolitiikan pääosasto pystyi raportoimaan tavoitearvoista ja todellisista saavutuksista vuoden 2009 vuotuisen täytäntöönpanokertomusten perusteella. Tarvittaessa lisättiin alaviitteitä lisätietojen antamiseksi ja vuoden 2010 hallintosuunnitelmassa mainitun kehyksen säilyttämiseksi.

Uusi 170 000 pk-yrityksen tavoitearvo on osoitus raportointiprosessin parantumisesta, koska alun perin hallintosuunnitelmaa laadittaessa tavoitearvon asettaminen ei ollut mahdollista.

Kattavia EU:n tason indikaattoreita ei ole olemassa, joten komission ohjeiden mukaan on hyväksyttävää esittää vain muutamia jäsenvaltioita koskevia indikaattoreita. Budjettivallan käyttäjä on hyväksynyt tämän käytännön aiemmin.

Hallintosuunnitelmassa tavoitearvot ja uusimmat tiedossa olevat tulokset esitettiin toisinaan kahden eri jäsenvaltioiden joukon osalta. Uusimpien tiedossa olevien tulosten ja tavoitteiden vertailtavuuden parantamiseksi aluepolitiikan pääosasto on sovittanut luvut yhteen käyttämällä samojen jäsenvaltioiden ryhmää.

Toiminnan tuloksellisuutta koskevien tietojen luotettavuus

Tietolähde tutkittiin 31 indikaattorin osalta ja todettiin luotettavaksi 17 tapauksessa

8.26 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 31 indikaattorin otoksen, joka oli poimittu kolmesta pääosastosta ⁽¹⁸⁾. Saavutettuja tuloksia koskeva tietolähde todettiin luotettavaksi 17 indikaattorin kohdalla. Yleensä kyse oli tiedoista, jotka oli saatu ulkopuolisilta hyväksytyiltä tilastotietojen tuottajilta, tai sisäisesti hallinnoiduista tietokannoista peräisin olevista kirjanpito- ja muista tiedoista.

8.26–8.27 Alaviite 19. Tilintarkastustuomioistuin mainitsema indikaattori viittaa todella EU:n tasolla yhteisesti rakennettujen maailmanluokan tutkimusinfrastruktuurien määrään, ja sitä muutetaan tämän mukaisesti.

⁽¹⁷⁾ Yritysten perustaminen, kulkuyhteyksien parantuminen (uusittujen rautateiden ja teiden kilometrimäärä), uusia/uudistettuja jätevesilaitteistoja koskevista hankkeista hyötyvän väestömäärän kasvu, uusien tutkijanpaikkojen määrä ja parannetusta koulutusinfrastruktuurista hyötyvien opiskelijoiden lukumäärä.

⁽¹⁸⁾ Indikaattorit valittiin siten, että ne kattoivat laajasti kunkin pääosaston pääasialliset tavoitteet.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Valvontajärjestelmän puutteet heikentävät luotettavuutta aluepolitiikan ja maaseudun kehittämisen aloilla

8.27 Neljäntoista muun indikaattorin joukosta asianomaiset pääosastot konsolidoivat kahdeksan Euroopan aluekehitysrahastoa koskevaa tulosindikaattoria ja neljä maaseudun kehittämistä koskevaa vaikutusindikaattoria ⁽¹⁹⁾ käyttäen tietoja, jotka jäsenvaltiot olivat toimittaneet ohjelmien täytäntöönpanosta. Lainsäädännölliset (ks. kohta 8.28) ja käytännön esteet (ks. kohta 8.29) olivat syynä siihen, että komission oli vaikea varmistua annettujen tietojen luotettavuudesta ja vertailukelpoisuudesta.

8.28 EAKR:n tapauksessa ei ollut olemassa lakisääteistä vaatimusta ottaa käyttöön yhteinen joukko tulosindikaattoreita, joten hallintoviranomaisten ei ollut pakko käyttää ”EAKR:n ja koheesiorahaston toimia kuvaavia indikaattoreita”, jotka on määritelty elokuussa 2006 komission asiakirjassa ”Indicative guidelines on evaluation methods: monitoring and evaluation indicators”. Oli näin ollen olemassa suuri riski, että mainituista indikaattoreista kerätyt ja vuotuisen toimintakertomuksen liitteessä 7 käytetyt tiedot eivät kenties ole kattavia tai vertailukelpoisia ⁽²⁰⁾.

8.29 EAKR:a ja maaseudun kehittämistä koskevien tietojen kohdalla komissio ei tarkastanut jäsenvaltioissa toimista vastaavilta elimiltä saatujen tietojen luotettavuutta lukuun ottamatta uskottavuustarkastuksia ⁽²¹⁾. Tiedot, jotka oli saatu tietotekniikkajärjestelmillä, joita jäsenvaltiot käyttivät raportoidessaan komissiolle, oli kerätty ohjelma- tai toimenpidetasolla. Komissio ei päässyt hanketasolla perehtymään suoraan tietoihin, joten se ei pystynyt toimittamaan systemaattisemmin perusteellisia tarkastuksia.

KOMISSION VASTAUKSET

8.27 Ks. 8.29 kohtaan annettu vastaus.

8.28 Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat rajoitukset liittyvät seikkoihin, jotka olisi pantava oikeisiin mittasuhteisiin. Aluepolitiikan pääosasto on kehittänyt ja parantanut jatkuvasti toiminnan tuloksellisuutta koskevan raportoinnin järjestelyjä. Se on ylittänyt lainsäätäjän tarkoittamat lainsäädännön vaatimukset etenkin laatiesaan niin kutsutut ”keskeiset indikaattorit”. Aluepolitiikan pääosasto on kuitenkin täysin tietoinen kyseisistä heikkouksista, ja se on pyrkinyt parantamaan suositusten mukaisia keskeisiä indikaattoreita koskevaa raportointia tekemällä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa. Tuleviin oikeusperustoihin tehdään jatkossa muutoksia.

8.29 Aluepolitiikan pääosasto tarkistaa jäsenvaltioiden ilmoittamat tiedot ja kannustaa jäsenvaltioita raportoimaan luotettavampia tietoja tehdessään tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden ja alueiden kanssa. Lainsäädännön vaatimusten mukaan päävastuu hankkeiden valinnasta, tavoitteiden asettamisesta ja yksityiskohtaisesta valvonnasta on kuitenkin hallintoviranomaisilla. EU:n rahoituksen aihepiirikohtaisen käytön seuraamiseksi vuotta 2009 koskevan vuotuisen ohjelmaraaportoinnin tuloksista on keskusteltu kansallisten viranomaisten kanssa eri foorumeilla (rahastojen yhteensovittamisesta vastaava komitea, tekniset kokoukset, vuosikokoukset tai seurantakomiteat), minkä seurauksena tietoihin on tehty korjauksia. Tässä tietojärjestelmässä tapahtuvaan raportointiin kohdistuvia komission laatu- ja tarkastuksia jatketaan ja tehostetaan.

Komissio on laatinut maaseudun kehittämisen alalla yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt ohjelmakautta 2007–2013 varten. Kyseessä ovat ensimmäiset yhteisiin indikaattoreihin perustuvat kaikille maaseudun kehittämistoimille yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt.

⁽¹⁹⁾ Kaksi muuta indikaattoria olivat indikaattori, joka mittaa Lissabonin tavoitteiden saavuttamista alueilla (indikaattori perustui Eurostatin toimittamiin tietoihin, joita oli vuoden kuluessa merkittävästi tarkistettu), ja indikaattori, joka mittaa EU:n tasolla yhteisesti rakennettujen ja käytettyjen tutkimusinfrastruktuurien määrää (indikaattori käsitti tietoja vielä rakentamattomista infrastruktuureista).

⁽²⁰⁾ Tämä ei koskenut maaseudun kehittämiseen liittyviä indikaattoreita, joiden kohdalla on määritetty yhteiset indikaattorit komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15) 62 artiklassa.

⁽²¹⁾ Yksikkökustannusten tarkistaminen, kirjoitusvirheiden yksilöinti, ohjelmatasolla tai toimenpidetasolla toimitettujen tietojen vertailu muiden raportoinnin yhteydessä annettujen tietojen kanssa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio on pyrkinyt monin tavoin yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hiomaan näiden sääntöjen mukaisesti esitettyjen tietojen laatua ja luotettavuutta. Maaseudun kehittämisohjelmien väliarvioinnin perusteella vaikeuksia on edelleen useiden ohjelmien vaikutusindikaattoreiden määrällisessä ilmaisemisessa. Asiassa toteutetaan lisää toimia tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa sekä meneillään olevan ohjelmakauden osalta että valmistauduttaessa tulevaan.

Kyseisten sääntöjen mukaan vastuu luotettavien seurantatietojen esittämisestä on yhteiseen hallinnointiin kuuluvan toimivallanjoon mukaisesti jäsenvaltioilla. Koska hankkeiden määrä on suuri ja jäsenvaltioiden hankkeiden erityispiirteet ovat hyvin vaihtelevia, komissio ei pysty tarkistamaan jäsenvaltioiden toimittamia hanketason tietoja, eikä tämä olisi kustannustehokastakaan.

TOIMINNAN TULOKSELLISUUTTA KOSKEVAT TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSET

Johdanto

8.30 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa tarkastellaan, tapahtuiko EU:n tukitoimenpiteen hallinnointi moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Valitessaan aiheita erityiskertomuksiin tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon seuraavat seikat: tarkastettavan aihealueen olennaisuus, moitteettomaan varainhoitoon kohdistuvat riskit, aihetta sivuaavien tilintarkastustuomioistuimen aikaisempien tarkastusten ja muiden arviointien kattama ala sekä aiheen merkityksellisyys, esimerkiksi se, missä määrin tarkastustulokset auttavat parantamaan EU:n varainkäytön vaikuttavuutta, tehokkuutta ja/tai taloudellisuutta.

8.31 Tilintarkastustuomioistuin hyväksyi vuonna 2010 seuraavat erityiskertomukset:

Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2010 hyväksymät erityiskertomukset (22)

- 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?"

(22) Erityiskertomukset ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internetsivustolla seuraavassa osoitteessa: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- 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 rakennetoimimennot parhaalla mahdollisella tavalla?"
- Erityiskertomus nro 10/2010 "Unionin syrjäisimpien alueiden ja Egeanmeren pienten saarten hyväksi toteutettavat maatalousalan erityistoimenpiteet"
- Erityiskertomus nro 11/2010 "Miten komissio on hallinnoinut suoraa talousarviotukea Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioissa sekä Latinalaisen Amerikan ja Aasian maissa?"
- Erityiskertomus nro 12/2010 "EU:n kehitysapu perusopetukseen Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja Etelä-Aasiassa"
- Erityiskertomus nro 13/2010 "Onnistuiko eurooppalaisen naapurisuuden ja kumppanuuden välineen käynnistäminen ja saavutetaanko välineen avulla tuloksia Etelä-Kaukasiassa (Armeniassa, Azerbaidžanissa ja Georgiassa)?"
- Erityiskertomus nro 14/2010 "Tuontilihaan kohdistettavien eläinlääkinnällisten tarkastusten hallinnointi komissiossa vuonna 2004 toteutettujen hygienialainsäädännön uudistusten jälkeen"

8.32 Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2010 hyväksymissä 14 erityiskertomuksessa on esitetty jäljempänä olevat huomautukset, jotka koskevat toimintaa ja tulosten aikaansaamista EU:n varoilla. Huomautukset kattavat koko prosessin alkuvaiheen suunnittelusta toiminnan tuloksellisuutta koskevaan raportointiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tulosten aikaansaamiseen liittyvää prosessia koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset*Strateginen suunnittelu*

8.33 Tilintarkastustuomioistuin toi useissa kertomuksissaan⁽²³⁾ esiin hyvän suunnittelun periaatteita: aloitteet tulisi esittää strategisessa asiayhteydessä ja asettaa tärkeysjärjestykseen; toimintaa varten olisi määritettävä tarkat, mitattavissa ja saavutettavissa olevat, relevantit ja aikasidonnaiset tavoitteet (SMART-tavoitteet), jotka pitäisi systemaattisesti ilmoittaa eri suunnitteluasiakirjoissa; vaikutusten hyvällä ennakkoarvioinnilla voi olla suuri merkitys päätöksentekoprosessissa.

8.34 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi peruskoulutukseen annettavan kehitysavun alalla, että strateginen suunnittelu oli epäasianmukaista valmiuksien kehittämisaloitteiden yhteydessä (erityiskertomus nro 12/2010, kohta 69), tavoitteiden muotoilu ja priorisointi oli riittämätöntä naapuruuspolitiikan yhteydessä (erityiskertomus nro 13/2010, kohta 68) ja että Leader-lähestymistavasta puuttuivat erityiset ja mitattavissa olevat tavoitteet, jotka ovat saavutettavissa annetun ajan kuluessa (erityiskertomus nro 5/2010, kohta 26). Leonardo da Vinci -liikkuvuusohjelmaa koskevassa kertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio ei ollut saanut laadittua valmiiksi SMART-tavoitteita ja vaikutusindikaattoreita, joiden avulla oli tarkoitus arvioida ohjelman onnistumista sille asetettujen tavoitteiden perusteella. Näin ollen komissio ei vielä kolmantena ohjelman toteuttamisvuonna pystynyt arvioimaan, miten tavoitteiden saavuttaminen edistyi (erityiskertomus nro 4/2010, kohdat 48, 50, 61 ja 62).

8.35 Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin raportoi, että kehityksille annettavan talousarviotuen alalla tavoitteiden määrittely oli parantunut (erityiskertomus nro 11/2010, kohdat 56 ja 96). Lisäksi se mainitsi esimerkin hyvästä käytännöstä ”paremman sääntelyn” alalla: vaikutustenarvioinneilla oli tuettu vaikuttavalla tavalla päätöksentekoa EU:ssa (erityiskertomus nro 3/2010, kohta 87).

Tarpeiden tunnistaminen

8.36 Joissakin huomautuksissaan⁽²⁴⁾ tilintarkastustuomioistuin myös toi esiin, että on tärkeää tunnistaa selvästi ne tarpeet, joihin ohjelmien avulla on tarkoitus vastata, jos halutaan saada aikaan hyviä tuloksia.

8.34 Valmiuksien kehittämisen strateginen suunnittelu riippuu selkeästä kysynnästä kumppanimaassa ja hallituksen johtajuudesta. Alalla saadut kokemukset osoittavat, että ilman tällaista omavastuullisuutta ulkoista institutionaalista tukea ei todennäköisesti käytetä tehokkaasti valmiuksien kehittämisen perustana.

Elinikäisen oppimisen ohjelman komitea hyväksyi Leonardo da Vinci -liikkuvuusohjelman indikaattorit 17. kesäkuuta 2010 pidetyssä kokouksessaan. Komissio antaa komitealle ensimmäisen kertomuksen näistä indikaattoreista vuoden 2011 kuluessa.

Komissio on Leader-lähestymistavan osalta samaa mieltä siitä, että yksittäisten paikallisten kehittämisstrategioiden tavoitteet olisi laadittava mahdollisimman pitkälti SMART-edellytysten mukaisesti. Paikallisia toimintaryhmiä autetaan tässä tehtävässä tukemalla sekä avustamista että koulutusta maaseudun kehittämisvaroista ”pätevyys- ja hankkimisen” alatoimenpiteen kautta.

8.35 Komissio on tyytyväinen siihen, että talousarviotuen tavoitteiden määrittelyn parantuminen tunnustettiin. Myös Euroopan kehityksärahan (EKR) vuosikertomuksessa vahvistetaan, että komissio on edistynyt merkittävästi Cotonoun sopimuksessa määrättyjen tukel-
poisuus-kriteerien täyttymisen osoittamisessa ja julkistalouden hallinnon tuloksellisuutta koskevien muodollisten arviointisääntöjen käyttöönotossa.

⁽²³⁾ Erityiskertomus nro 12/2010, kohta 69; erityiskertomus nro 13/2010, kohta 68; erityiskertomus nro 5/2010, kohta 26; erityiskertomus nro 11/2010, kohdat 56 ja 96; erityiskertomus nro 3/2010, kohta 87; erityiskertomus nro 4/2010, kohdat 48, 50, 61 ja 62.

⁽²⁴⁾ Erityiskertomus nro 8/2010, kohta 63; erityiskertomus nro 9/2010, kohta 72; erityiskertomus nro 13/2010, kohta 70; erityiskertomus nro 5/2010, kohta 48.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.37 Näin ollen tilintarkastustuomioistuin esitti huomautuksen, jonka mukaan Euroopan laajuisien rautatiereittien ensisijaisten hankkeiden määrittelyssä olisi otettava huomioon nykyiset ja ennakoitavat tarpeet (erityiskertomus nro 8/2010, kohta 63).

8.38 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin huomautti, että tarpeiden hyvällä analysoinnilla estetään se, että toiminnalle asetetaan tavoitteita, jotka ulottuvat todellisia tarpeita kauemmaksi. Samalla kannustetaan vaihtoehtoisia ja edullisempia ratkaisuja (erityiskertomus nro 9/2010, kohta 72).

Tavoitteiden ja toimenpiteiden välinen yhteys

8.39 Tilintarkastustuomioistuin korosti useissa kertomuksissaan ⁽²⁵⁾, että tavoitteiden ja niiden saavuttamiseen valittujen toimenpiteiden välillä on oltava selvä yhteys.

8.40 Jos tällaista yhteyttä ei ole, on epätodennäköistä, että valituilla toimenpiteillä pystytään saavuttamaan tavoitteet (ks. erityiskertomus nro 10/2010, kohta 34, aiheena Egeanmeren pienten saarten erityistapaus). Paremman säädöskäytännön alalla tilintarkastustuomioistuin esitti huomautuksen, että vaikutustenarviointiraportit eivät sisältäneet vakioimuotoista esitystä siitä, kuinka ehdotetun toiminnan tavoitteet ja oletetut tulokset voidaan saavuttaa tätä tarkoitusta varten olevien mekanismien avulla ja meno-ohjelmien osalta arvioidun talousarvion turvin (erityiskertomus nro 3/2010, kohta 60).

Tarkoituksenmukaiset, riittävät ja oikeasuhteiset resurssit

8.41 Joissakin tilintarkastustuomioistuimen huomautuksissa ⁽²⁶⁾ korostettiin, kuinka tärkeä merkitys on tavoitteiden saavuttamiseen käytettävien resurssien valinnalla.

KOMISSION VASTAUKSET

8.37 Euroopan laajuisien rautatiereittien ensisijaisten hankkeiden määrittelystä saadut kokemukset ovat osoittaneet, että lopullista kuvausta Euroopan laajuisista päärautatiereiteistä on erityisen hankala laatia, vaikka tähän olisikin pyrittävä, sillä pääreitit muuttuvat jatkuvasti maahanmuuton, kaupan rakenteen ja geopolittisen kontekstin mukaan. Tutkimuksia nykyisten ja odotettavissa olevien liikennevirtojen analysoimiseksi on tehty sekä yksittäisten hankkeiden että verkoston osalta, mutta lopullisia tuloksia ei ole vielä saatu. Näin ollen tällainen määrittely ei tällä hetkellä onnistu, ja ensisijaisten hankkeiden on perustuttava jatkossakin neuvoston ja Euroopan parlamentin välisiin poliittisiin yhteisymmärryksiin, jotka syntyvät parhaiden saatavilla olevien tietojen pohjalta.

8.40 Komissio myöntää, että Egeanmeren pienten saarten tukiohjelmaa voitaisiin parantaa, ja tekee tätä varten yhteistyötä Kreikan viranomaisten kanssa.

⁽²⁵⁾ Erityiskertomus nro 10/2010, kohta 34; erityiskertomus nro 3/2010, kohta 60; erityiskertomus nro 6/2010, kohdat 94 ja 96.

⁽²⁶⁾ Erityiskertomus nro 12/2010, kohta 66; erityiskertomus nro 7/2010, kohta 90; erityiskertomus nro 9/2010, kohta 53.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.42 Tarkastellessaan perusopetukseen annettava kehitysapua Saharan eteläpuolisessa Afrikassa tilintarkastustuomioistuin toi esiin, kuinka vaikeaa komission oli palkata lähetystöihin henkilöstöä, jolla oli oikeanlainen osaamisprofiili, ja kuinka tämä puute heikensi näiden henkilöiden kykyä hallinnoida ohjelmia vaikuttavasti (erityiskertomus nro 12/2010, kohta 66). Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä tilintarkastustuomioistuin puolestaan painotti, että sovelletuilla oikaisuilla pitäisi olla suora ennalta ehkäisevä tai varoittava vaikutus niihin, jotka ovat vastuussa sääntöjenvastaisuudesta, jos oikaisujen halutaan olevan todellisuudessa vaikuttavia (erityiskertomus nro 7/2010, kohta 90).

Talousarvio ja aikataulussa pysyminen

8.43 Tilintarkastustuomioistuin toi esiin kertomuksissaan ⁽²⁷⁾, että suunnittelu on tärkeää hankkeiden täytäntöönpanovaiheessa, jos halutaan välttää aiheettoman suurilta menoilta tai viipeiltä.

8.44 Tilintarkastustuomioistuin esimerkiksi havaitsi, että ne EU:n rautateiden infrastruktuurien investointihankkeet, joiden valmistelu oli vähemmän perusteellista ja yksityiskohtaista, olivat usein suuremmassa vaarassa kohdata huomattavampaa kustannusten nousua (erityiskertomus nro 8/2010, kohta 46). Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että kotitalouksien vedenjakelua koskevien hankkeiden täytäntöönpanossa tapahtuneet viivästykset, jotka johtuivat ympäristövaikutusten arviointien perusteella asetetuista lisävaatimuksista, hallinnollisten lupien saantivaikeuksista taikka arvioiden tai laskelmien virheellisyydestä, olisi voitu osaksi välttää paremmalla suunnittelulla (erityiskertomus nro 9/2010, kohta 51).

⁽²⁷⁾ Erityiskertomus nro 8/2010, kohta 46; erityiskertomus nro 9/2010, kohta 51; erityiskertomus nro 5/2010, kohta 65.

KOMISSION VASTAUKSET

8.42 Komissio myöntää, että riittävän pätevä asiantuntemus koulutuksen alalla on oleellisen tärkeää. Kun koulutus on lähetystön painopisteenä, komissio toteuttaa toimia sen varmistamiseksi, että riittävä asiantuntemus on käytettävissä, esimerkiksi delegoimalla EU:n työnjakokäytäntöjen mukaisesti vastuun jäsenvaltiolle, jolla on oleellista alakohtaista asiantuntemusta, tai tarjoamalla päätoimipaikasta asianmukaista asiantuntemusta maantieteellisistä alueista vastaavien pääosastojen kautta aihepiirikohtaisten yksikköjen tuella. Suunnitelmissa on myös kehittää aihepiirikohtaisia verkostoja, jotta päätoimipaikan aihepiirikohtaisissa pääosastoissa ja maantieteellisistä alueista vastaavissa pääosastoissa oleva asiantuntemus saadaan tehokkaammin lähetystöjen käyttöön.

Tilien sääntöjenmukaisuustarkastus on suunniteltu siten, että menot, jotka eivät vastaa EU:n sääntöjä, jäävät EU:n rahoituksen ulkopuolelle. Tarkoituksena ei ole periä takaisin tuensaaajille sääntöjenvastaisesti maksettua maksuja, mikä kuuluu yhteisen hallinnoinnin periaatteen mukaisesti yksin jäsenvaltioiden vastuulle.

Jos tuensaaajille maksettua aiheettomia maksuja havaitaan tilien sääntöjenmukaisuustarkastuksessa, jäsenvaltioiden on toteutettava niiden jatkoksi kyseisiin tuensaaajiin kohdistuvia perintätoimia. Jos perintätoimet eivät ole tarpeen, koska rahoitusoikaisu liittyy jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin, oikaisu on merkittävä keino näiden järjestelmien parantamiseksi ja tuensaaajille sääntöjenvastaisesti maksettujen maksujen ehkäisemiseksi tai havaitsemiseksi ja takaisin perimiseksi.

Lisäksi maatalouslainsäädännössä on säädetty tehokkaat, vaikuttavat ja oikeasuhteiset seuraamukset, joita määrätään sääntöjenvastaisia maksuja saaneille tuensaaajille.

8.44 Komissio on korostanut toistuvasti, miten tärkeää on kansallisten ja alueellisten viranomaisten tekemä hankesuunnittelu koheesiorahastosta rahoitettujen hankkeiden ja rakennerahastoista rahoitettujen suurien hankkeiden yhteydessä. Rakennerahastojen ohjelmakaudella 2007–2013 on perustettu teknisen avun väline Jaspers, joka on tarkoitettu nimenomaisesti tukemaan hankkeiden laadinnan ja suunnittelun parantamista lähinnä EU:n uusissa 12 jäsenvaltiossa.

Suunnittelu on kuitenkin vain osa aiheettoman suurien menoihin ja viivästymiseen vaikuttavista seikoista. Tilintarkastustuomioistuin toteaa rautateiden infrastruktuuriin tehtyjä EU:n investointeja koskevan erityiskertomuksensa 45 kohdassa: ”Lähes kaikissa tapauksissa kustannusten nousu johtui syistä, jotka liittyivät rakennusvaiheessa havaituihin ennalta arvaamattomiin tekijöihin, kuten odottamattoman vaikeat maantieteelliset olosuhteet, ympäristönsuojeluvaikeudet, turvallisuusvaatimukset sekä odotettua suuremmat toimeksisaajien tarjoukset”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Valvontamenettelyt sekä toiminnan tuloksellisuuden seuranta

8.45 Joissakin tilintarkastustuomioistuimen huomautuksissa ⁽²⁸⁾ kannustettiin päälliköitä parantamaan sisäisen valvonnan järjestelmiä ja suorittamaan toiminnan tuloksellisuuden seurantaa ottamalla käyttöön sopivat mekanismit, joilla kirjaataan tiedot saavutetuista tuloksista tai toiminnan tuloksellisuudesta.

8.46 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkiksi, että seurantatarkastuksissa, jotka kohdistuvat EU:n rahoittamiin Saharan eteläpuolisessa Afrikassa toteutettuihin peruskoulutukseen liittyviin toimenpiteisiin, keskitytään usein koulutustulosten sijasta prosesseihin ja rahoituskysymyksiin, jotka liittyvät erityisiin maksuehtoihin (erityiskertomus nro 12/2010, kohta 62). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi samoin, että Leader-ohjelman täytäntöönpanosta vastaavat paikalliset toimintaryhmät eivät keränneet paikallisten strategiatavoitteiden saavuttamista koskevia tietoja eivätkä arvioineet asianomaisten tavoitteiden saavuttamista (erityiskertomus nro 5/2010, kohta 31).

8.47 Tilintarkastustuomioistuin pani kuitenkin myös merkille valvontajärjestelmien tehokkaita piirteitä: esimerkiksi komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimistolla on tärkeä tehtävä ylläpitää tarvittavaa valvontapainetta (erityiskertomus nro 14/2010, kohta 67), ja komissio on kehittänyt asianmukaisen lähestymistavan yksinkertaistettuja tullimenettelyjä koskevia tarkastuksia varten (erityiskertomus nro 1/2010, kohta 81).

8.48 Eräässä kertomuksessaan (erityiskertomus nro 10/2010, kohta 40) tilintarkastustuomioistuin korosti ohjelmien täytäntöönpanon vuotuisen arvioinnin hyödyllisyyttä tuomalla esille, että kyseinen arviointi antoi hallinnoitsijoille mahdollisuuden tehdä vaikuttavia muutoksia meneillään oleviin ohjelmiin.

KOMISSION VASTAUKSET

8.46 Alakohtaisesta talousarvioletusta rahoitetuissa koulutusalan tukiohjelmissä edistymistä suhteessa tulosindikaattoreihin (opetukseen osallistuminen, loppuun suorittaminen, selviytyminen ja joissain tapauksissa oppimistulokset) arvioidaan muiden tuenantajien kanssa kumppanimaan johdolla tehtävissä yhteisissä arvioinneissa. Kun komissio sopii toiminnan tuloksellisuuden seurantajärjestelyistä kumppanien kanssa, komission mielestä maan edistymisestä alakohtaisen politiikan täytäntöönpanossa saadaan kattava kuva asianmukaisella tulos- ja prosessi-indikaattorien yhdistelmällä.

Komissio on antanut Leader-lähestymistavassa jäsenvaltioille lisäohjeita siitä, miten paikallisten toimintaryhmien strategioita ja saavutuksia voidaan seurata ja arvioida paremmin ja miten niitä voidaan parantaa. Komissio perusti vuoden 2011 alussa myös eurooppalaiseen maaseudun kehittämisverkostoon kuuluvan teemaryhmän, jossa keskitytään paikallisten kehittämisstrategioiden laatuun sekä seuranta- ja arviointikysymyksiin. Tuloksia on saatavilla vuoden lopussa, ja niitä voivat hyödyntää sekä jäsenvaltiot että paikalliset toimintaryhmät.

8.47 Elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto arvioi jatkuvasti sekä valvontatyönsä vaikuttavuutta että sen tehokkuutta varmistaakseen, että voimavaroja käytetään mahdollisimman tehokkaasti.

8.48 Komissio on asettanut yhteiset tulosindikaattorit, joiden arviointi auttaa parantamaan Posei-ohjelmaa ja Egeanmeren pieniä saaria koskevaa ohjelmaa.

⁽²⁸⁾ Erityiskertomus nro 12/2010, kohta 62; erityiskertomus nro 5/2010, kohta 31; erityiskertomus nro 10/2010, kohta 79; erityiskertomus nro 10/2010, kohta 40.

Toiminnan saavutuksia ja raportointia koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset

Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen

8.49 Kahdessa tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa esitetään myönteiset päätelmät tuloksista, jotka on saatu aikaan EU:n talousarviosta rahoitettuilla toimenpiteillä (erityiskertomukset nro 8/2010 ja nro 10/2010). Tilintarkastustuomioistuim havoitsi, että EU:n osarahoittamat rautateiden infrastruktuurihankkeet tuottivat hanke-erittelyissä määrityt infrastruktuurit ja ne ovat toteuduttuaan luoneet uusia ja aiempaa parempia rautatieliikennemahdollisuuksia ensisijaisten hankkeiden keskeisillä osuuksilla (erityiskertomus nro 8/2010, kohta 65). Tarkasteltaessa unionin syrjäisimpien alueiden ja Egeanmeren pienten saarten hyväksi toteutettuja maatalousalan erikoistointimenpiteitä havaittiin, että ohjelmat oli yleisesti ottaen pantu täytäntöön vaikuttavalla tavalla ja niillä näin ollen vastattiin kyseisten alueiden tarpeisiin (erityiskertomus nro 10/2010, kohta 82).

8.50 Muissa erityiskertomuksissa esitelty tulokset ovat vaihtelevampia, ja tiettyjä tärkeitä tavoitteita ei ole saavutettu (erityiskertomukset nro 6/2010, nro 9/2010, nro 12/2010 ja nro 13/2010). Tilintarkastustuomioistuin havoitsi, että keskenään ristiriitaiset tavoitteet on vaikea saavuttaa samanaikaisesti (erityiskertomus nro 6/2010, kohdat 93 ja 99). Rakennetoimimenot ovat auttaneet parantamaan kotitalouksien vesihuoltoa, mutta parempia tuloksia olisi voitu saavuttaa pienemmin EU:n talousarvioon aiheutuvin kustannuksin (erityiskertomus nro 9/2010, kohta 71).

Toiminnan tuloksellisuutta koskeva raportointi

8.51 Tilintarkastustuomioistuin mainitsi kertomuksissaan⁽²⁹⁾, että asetettujen tavoitteiden ja saatujen tulosten keskinäisen vastaavuuden arviointi edellyttää, että käytössä on asianmukainen raportointijärjestelmä ja relevantit, vertailukelpoiset ja luotettavat tiedot.

8.52 Leonardo da Vinci -liikkuvuusohjelmaa koskevassa kertomuksessaan tilintarkastustuomioistuin totesi, että vuotuisen työohjelman rakenne poikkesi vuotuisen toimintakertomuksen rakenteesta, joten tuloksia oli mahdoton verrata mielekkäästi suunniteltuihin toimiin nähden (erityiskertomus nro 4/2010, kohta 41). Tilintarkastustuomioistuin havoitsi myös, että tietojen puuttuminen tai epäluotettavuus vaikeutti komissiossa ja jäsenvaltioissa Leader-ohjelmien vaikuttavuuden toteamista maaseudun kehittämisen tulosten osalta; havainto piti paikkansa niin absoluuttisten tulosten kohdalla kuin arvioitaessa vaikuttavuutta muihin menetelmiin nähden (erityiskertomus nro 5/2010, kohta 100).

8.50 EU:n sokerimarkkinoiden vuoden 2006 uudistuksen tavoitteet liittyvät suoraan yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) tavoitteisiin, jotka on vahvistettu perussopimuksissa. Se, että uudistuksen tavoitteet ovat osittain eriäviä, ei ole puute, vaan johtuu lähinnä sen kattavasta luonteesta. Komission mielestä sokerialan uudistuksessa alan rakennemuutos onnistui, ja alalle saatiin näin pitkän aikavälin toimintakehys ja sen kilpailukyky koheni huomattavasti.

8.52 Kuten tilintarkastustuomioistuimen kertomuksen johdosta laaditussa toimintasuunnitelmassa ilmoitettiin, koulutuksen ja kulttuurin pääosaston sisäinen työryhmä tarkisti Leonardo da Vinci -liikkuvuusohjelman osalta kansallisten toimistojen vuotuisten kertomusten muotoa ja niitä koskevia vaatimuksia vuoden 2011 toisella neljänneksellä. Kertomuksen tarkistettu muoto on nyt sovitettu vuodeksi 2011 tarkistetun kansallisen toimiston työohjelman rakenteeseen ja sisältöön. Näin ollen vuotta 2011 koskevan kansallisen toimiston vuotuisen kertomuksen (joka toimitetaan komissiolle vuonna 2012) avulla tuloksia on mielekästä verrata suunniteltuihin toimiin.

⁽²⁹⁾ Erityiskertomus nro 4/2010, kohta 41; erityiskertomus nro 5/2010, kohta 100.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

8.53 Kuten tämän luvun alussa todettiin, varainhoitoasetuksen mukaan vuotuisesta toimintakertomuksesta on käytävä ilmi, vastaavatko saavutetut tulokset asetettuja tavoitteita, millaisia riskejä tehtäviin liittyy, miten käyttöön asetetut varat on käytetty ja miten tehokkaasti ja vaikuttavasti sisäinen valvontajärjestelmä toimii ⁽³⁰⁾. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että suunniteltujen tavoitearvojen ja saavutusten välisiä eroja ei useinkaan ollut analysoitu (ks. kohta 8.16) ja että vaikuttavuuden raportointi ei kattanut varainkäytön taloudellisuutta ja tehokkuutta (ks. kohta 8.17).

8.54 Asianmukaisten välietappien puuttuminen oli syynä siihen, että oli vaikea arvioida, voitiinko edistymistä pitää oikeasuuntaisena monivuotisten tavoitteiden saavuttamista silmällä pitäen (ks. kohdat 8.20 ja 8.21).

8.55 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että vuotuisissa toimintakertomuksissa käytettiin toiminnasta raportoitavasta yleensä hallintosuunnitelmiin sisältyneitä tavoitteita, indikaattoreita ja tavoitearvoja (ks. kohdat 8.24 ja 8.25).

8.56 Lainsäädännölliset ja käytännön esteet heikensivät pääosastojen jäsenvaltioista keräämien, yhteisesti hallinnoitujen ohjelmien suunnittelua ja raportointia koskevien tietojen luotettavuutta (ks. kohdat 8.27–8.29).

Leader+-ohjelman väliarviointi tehtiin paikallisten toimintaryhmien strategiantoteutuksen alkuvaiheessa. Joulukuussa 2010 valmistuneessa Leader+-ohjelman jälkiarvioinnissa saatiin kuitenkin hyödyllistä tietoa Leader-ohjelman toimenpiteiden vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta. Tästä tiedosta on hyötyä meneillään olevassa työssä, joka koskee vuoden 2013 jälkeistä YMP:n poliittista toimintakehystä.

8.53 Komissio on samaa mieltä siitä, että todellisten saavutusten poikkeamista suunnitelluista tavoitearvoista voitaisiin selvittää tarkemmin tulevaisuuden vuotuisissa toimintakertomuksissa.

Varainhoitoasetuksen 60 artiklan 7 kohdan mukaan vuotuisissa toimintakertomuksissa on raportoitava sisäisen valvontajärjestelmän tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta eikä EU:n toimien tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Vuotuisen toimintakertomuksen sisältö on määriteltävä tämän säännöksen vaatimusten mukaisesti. Joka tapauksessa toimintoperusteisen budjetoinnin nimikkeistön takaaman johdonmukaisuuden ansiosta kullekin toimintoperusteisen budjetoinnin toiminnolle kohdenneet inhimilliset ja taloudelliset voimavarat (jotka on esitetty liitteissä 2 ja 3) on eritelty selkeästi ja ne voidaan yhdistää vastaavan liitteen indikaattoreihin, minkä ansiosta käytettävissä olevien voimavarojen hallinnoinnin taloudellisuutta ja tehokkuutta voidaan arvioida.

8.54 Monivuotisissa ohjelmissa ei ole aina tarkoituksenmukaista asettaa välietappeja, sillä tavoitteet saavutetaan ei-lineaarisella tavalla vasta ohjelmakauden päättyessä. Panosten, tuotosten ja tulosten vuotuisen raportoinnin yhteydessä eli ohjelman toteutuksen edistymisen seurannassa ei pystytty arvioimaan säännöllisesti tavoitteiden saavuttamisesta edistymistä.

8.56 Komissio on laatinut maaseudun kehittämisen alalla yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt ohjelmakautta 2007–2013 varten. Kyseessä ovat ensimmäiset yhteisiin indikaattoreihin perustuvat kaikille maaseudun kehittämistoimille yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt.

Kyseisten sääntöjen mukaan vastuu luotettavien seurantatietojen esittämisestä on yhteiseen hallinnointiin kuuluvan toimivallanjoon mukaisesti jäsenvaltioilla. Koska hankkeiden määrä on suuri ja jäsenvaltioiden hankkeiden erityispiirteet ovat hyvin vaihtelevia, komissio ei pysty tarkistamaan jäsenvaltioiden toimittamia hanketason tietoja, eikä se olisi kustannustehokasta.

Ks. myös 8.29 kohtaan annettu vastaus.

⁽³⁰⁾ Varainhoitoasetus, 60 artiklan 7 kohta, toinen alakohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.57 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että suunnittelun on oltava korkealaatuista määritettäessä, kuinka odotetut tulokset voidaan saavuttaa. Riittämätön tai puutteellinen suunnittelu ja SMART-tavoitteiden puuttuminen saattavat aiheuttaa viipeitä ja lisäkuluja, ja lisäksi ne vaikuttavat tuloksiin (ks. kohdat 8.33–8.44).

8.58 Johdon tilivelvollisuuden kannalta on tärkeää, että raportoidut tulokset vastaavat hallintosuunnitelmassa esitettyjä tavoitteita ja indikaattoreita ja että käytössä on asianmukaiset seuranta- ja valvontajärjestelmät, joilla saadaan luotettavaa tietoa tuloksista raportointia varten (ks. kohdat 8.45–8.48 sekä 8.51 ja 8.52).

8.59 Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat suositukset:

— **Suositus 1:** Pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa olisi käsiteltävä aiempaa enemmän toiminnan tuloksellisuutta, muun muassa analysoimalla suunniteltujen tavoitearvojen ja saavutusten välisiä eroja sekä raportoimalla EU:n rahoituksen taloudellisuudesta ja tehokkuudesta (ks. kohta 8.53).

— **Suositus 2:** Komission yksiköiden pitäisi määrittää asianmukaisia välietappeja monivuotisten tavoitearvojen yhteydessä, jotta toiminnan edistymistä voitaisiin arvioida asianmukaisesti (ks. kohta 8.54).

— **Suositus 3:** Komission ja jäsenvaltioiden pitäisi sopia – yhteiseen hallinnointiin kuuluvien vastuualueidensa mukaisesti – yhdenmukaisista tulosindikaattoreista ja varmistua suunniteltuja tavoitearvoja ja saavutettuja tuloksia koskevien tietojen luotettavuudesta (ks. kohta 8.56).

KOMISSIION VASTAUKSET

8.57 Komissio myöntää, että suunnitteluvaihe on tärkeä ja SMART-tavoitteita on käytettävä.

8.58 Komissio on samaa mieltä siitä, että johdon tilivelvollisuuden kannalta on tärkeää, että raportoidut tulokset vastaavat hallintosuunnitelmassa esitettyjä tavoitteita ja indikaattoreita, ja että käytössä on oltava asianmukaiset seuranta- ja valvontajärjestelmät luotettavien tietojen saamiseksi tuloksista raportointia varten.

Komissio on sitoutunut parantamaan seuranta- ja valvontajärjestelmiään jatkuvasti varmistaakseen, että ne ovat asianmukaisia ja riittävät takaamaan tarvittavan tietojen luotettavuuden.

8.59

— Suunniteltujen tavoitearvojen ja todellisten saavutusten välisiä eroja voitaisiin todella selittää tarkemmin asetettuihin tavoitteisiin nähden.

Hallintosuunnitelmaa ja vuotuisia toimintakertomusta ei ole kuitenkaan tarkoitettu antamaan yksityiskohtaisia tietoja taloudellisuudesta ja tehokkuudesta (ks. 8.17 ja 8.53 kohtaan annetut vastaukset).

Rakennerahastojen alan ohjelmissa rahoitusjärjestelmien taloudellisuuden ja tehokkuuden arviointi riippuu suurelta osin jäsenvaltioiden halusta ja kyvystä raportoida sellaisista seikoista kuin yksikkökustannukset tai tuotosten ja menoluokkien väliset yhteydet. Tämä ei ole mahdollista synteettisellä tavalla kaikkien ohjelmien osalta nykyisessä lainsäädäntökehityksessä.

— Välietappeja voitaisiin määrittellä tuotosten, tulosten ja mahdollisuuksien mukaan myös vaikutusindikaattorien osalta.

Tuotoksen osalta monivuotisten tavoitearvojen välietappeja voidaan määrittellä ainakin ohjelmatasolla. Se vaikuttaa kuitenkin keinotekoisemmalta tulosindikaattorien yhteydessä erilaisten tuloksiin vaikuttavien tekijöiden vuoksi. Komissio on kuitenkin halukas sisällyttämään tuleviin säädöksiin joitakin lisävaatimuksia ja vaatimaan vastaehdotettuja kumppanuussopimuksia koskevia edistymiskertomuksia etenkin tuloskehityksessä asetettujen välietappien osalta.

— Komissiolla on yhteisessä hallinnoinnissa valvova rooli, ja sen on vakuututtava siitä, että hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä koskevat järjestelyt ovat sääntöjenmukaisia, ja tarkistettava järjestelmien tehokas toiminta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- **Suositus 4:** Komission ja jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä EU:n meno-ohjelmien suunnitteluvaiheessa enemmän huomiota SMART-tavoitteiden määrittämiseen sekä täytäntöönpanossa ilmenevien mahdollisten riskien yksilöintiin ja lieventämiseen (ks. kohta 8.57).
- **Suositus 5:** Johdon tilivelvollisuus pitäisi myös ymmärtää siten, että siihen kuuluu tuloksista raportointi, jonka yhteydessä selvitetään, miten hallintosuunnitelman mukaiset odotetut saavutukset ja vuotuisessa toimintakertomuksessa raportoidut saavutukset vastaavat toisiaan (ks. kohta 8.58).
- **Suositus 6:** Komission olisi – tarvittaessa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa yhteisen hallinnoinnin puitteissa – suunniteltava ja pantava täytäntöön sellaiset seuranta- ja valvontajärjestelmät, joiden avulla saadaan kattavaa ja oikeellista tietoa tuloksista (ks. kohta 8.58).

Komissio on jo aloittanut tällaisen prosessin jäsenvaltioiden kanssa.

Komissio on jo laatinut maaseudun kehittämisen alalla yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt ohjelmakautta 2007–2013 varten, ja kyseessä ovat ensimmäiset yhteisiin indikaattoreihin perustuvat kaikille maaseudun kehittämistoimille yhteiset seuranta- ja arviointisäännöt.

Komissio aikoo tiivistää yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa parantaakseen yhteisiä seuranta- ja arviointisääntöjä entisestään seuraavalla ohjelmakaudella. Ensimmäinen seminaari YMP:n seurannasta ja arvioinnista järjestetään jo syyskuussa 2011.

Rakennerahastojen osalta komissio ehdottaa, että sovitaan yhteisistä tuotosindikaattoreista vuoden 2013 jälkeisen tulevan sääntelyn osalta, ja sopii menetelmästä, jolla yksilöidään asianmukaiset kontekstikohtaiset tulosindikaattorit. Suunniteltujen tavoitearvojen tarkistaminen ja saavutetuista tuloksista raportointi on edelleen jäsenvaltioiden vastuulla (ks. suositukseen nro 6 annettu vastaus).

- Komissio pyrkii aina määrittämään SMART-tavoitteet ja kiinnittämään huomiota täytäntöönpanossa mahdollisesti ilmenevien riskien yksilöintiin ja lieventämiseen. Näitä toimia lisätään jatkossa entisestään.
- Komissio on samaa mieltä siitä, että johdon tilivelvollisuuden kannalta on tärkeää, että raportoidut tulokset vastaavat hallintosuunnitelmassa esitettyjä tavoitteita ja indikaattoreita, kuten suurimmassa osassa tapauksista onkin, ja että asianmukaisen seuranta- ja valvontajärjestelmän on oltava käytössä luotettavien tietojen saamiseksi tuloksista raportointia varten.

Komission pitäisi säilyttää joustava lähestymistapa, niin että vuotuisessa toimintakertomuksessa voidaan ilmoittaa uusimmat tiedot, vaikkei niitä olisi käytetty hallintosuunnitelmassa. Se esittää tiedot kuitenkin niin, että vuotuista toimintakertomusta ja hallintosuunnitelmaa voidaan verrata.

- Komissio ehdottaa yhteisen hallinnoinnin piiriin kuuluvien ohjelmien osalta muutamia keskeisiä vaatimuksia, jotka liittyvät tuloksia koskevien tietojen toimittamisjärjestelmien suunnitteluun vuoden 2013 jälkeisten tulevien säädösten yhteydessä. Jäsenvaltioilla on yhteisen hallinnoinnin toimivallanjoon mukaisesti vastuu kyseisten järjestelmien käyttämisestä kattavia ja paikkansapitäviä tuloksia koskevien tietojen toimittamiseen.

LIITE

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: TALOUSARVIO JA KONSOLIDOITU TILINPÄÄTÖS VARAINHOITOVUODELTA 2010

PERUSTIETOJA TALOUSARVIOSTA

1. TALOUSARVION LAATIMINEN

Talousarvio sisältää Euroopan unionin tulot ja menot, jotka neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat hyväksyneet. Talousarvio kattaa myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja turvallisuuspolitiikan, sekä kaikki muut sellaiset menot, joiden neuvosto arvioi kuuluvan talousarviosta rahoitettavaksi kyseisten politiikan alojen täytäntöönpanemiseksi.

2. OIKEUSPERUSTA

Talousarviosta määrätään varainhoitoa koskeissa perussopimusten säännöksissä (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 310–325 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 106 A artikla) ⁽¹⁾ sekä varainhoitoasetuksissa ⁽²⁾.

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 tilintarkastus- tuomioistuin, 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 isoglukoosimaksuista ⁽³⁾.

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 maksusitoumusmäärärahaja (MSM) tai maksumäärärahaja (MM).

— Maksusitoumusmäärärahajien 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⁾ See list of abbreviations in the Explanatory Notes.

⁽²⁾ Mainly the Financial Regulation (FINREG) of 25 päivänä kesäkuuta 2002 (OJ L 248, 16.9.2002).

⁽³⁾ Principal legal acts relating to own resources: Council Decision 2007/436/EC, Euratom (OJ L 163, 23.6.2007, p. 17); Council Decision 2000/597/EC, Euratom (OJ L 253, 7.10.2000, p. 42); Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 (OJ L 130, 31.5.2000, p. 1).

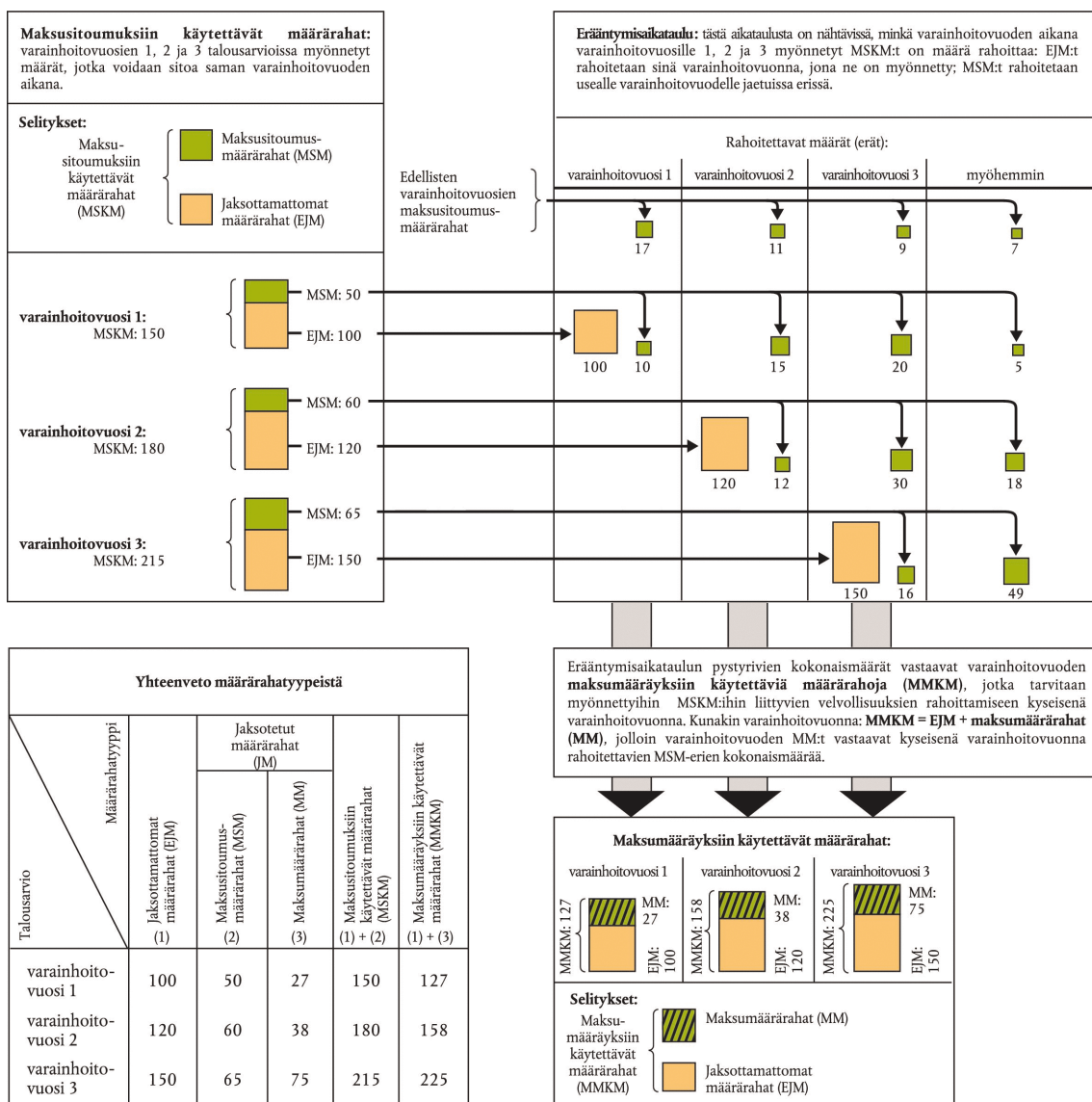
- b) Jaksottamattomat määrärahat (EJM) on tarkoitettu yksivuotisia toimia koskevien maksusitoumusten ja maksujen suorittamiseen varainhoitovuoden kuluessa.

Kunkin varainhoitovuoden osalta onkin tästä syystä laskettava kaksi erillistä kokonaismäärää:

- a) maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat yhteensä (MSKM) ⁽⁴⁾ = jaksottamattomat määrärahat (EJM) + maksusitoumismäärärahat (MSM) ⁽⁴⁾
- b) maksumääräyksiin käytettävät määrärahat yhteensä (MMKM) ⁽⁴⁾ = jaksottamattomat määrärahat (EJM) + maksumäärärahat (MM) ⁽⁴⁾.

Talousarvion tulojen avulla katetaan maksumääräyksiin käytettävät määrärahat kokonaisuudessaan. Maksusitoumismäärärahoja ei tarvitse kattaa tuloista.

Seuraavasta yksinkertaistetusta kaaviosta (määrät eivät ole todellisia) käy ilmi määrärahojen jakautuminen kullekin varainhoitovuodelle.



⁽⁴⁾ It is important to note the differences between "appropriations for commitments" and "commitment appropriations" and between "appropriations for payments" and "payment appropriations". The two terms "commitment appropriations" and "payment appropriations" are used exclusively in the context of differentiated appropriations.

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 ⁽⁵⁾. 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

Arvioitut tulot kirjataan talousarvioon; niitä voidaan muuttaa lisätalousarvioissa.

Budjettitulojen toteuttamisessa Euroopan unionin saatavat (omat varat ja muut tulot) todetaan ja peritään. Asiasta säädetään erityisissä säännöksissä ⁽⁶⁾. Varainhoitovuoden todelliset tulot määritellään kuluvan varainhoitovuoden aikana todettujen saatavien ja aiempina varainhoitovuosina todettujen, aiempien varainhoitovuosien perimättä olevien saatavien summaksi.

7.3 Menojen toteuttaminen

Arvioitut 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 siirretty maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat + 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 päätöksiin tehdyt siirrot
- ii) *varainhoitovuoden määrärahojen käyttö*: maksumääräyksiin käytettävät varainhoitovuoden määrärahat ovat käytettävissä varainhoitovuoden aikana maksujen suorittamiseen; niihin ei lueta edelliseltä varainhoitovuodelta siirrettyjä määrärahoja (käytetyt maksumääräyksiin käytettävät määrärahat = varainhoitovuoden määrärahoista suoritettujen maksujen määrä)
- iii) *määrärahojen siirrot varainhoitovuodelta seuraavalle varainhoitovuodelle*: varainhoitovuoden käyttämättömät määrärahat voidaan siirtää seuraavalle varainhoitovuodelle asianomaisen toimielimen päätöksellä; tiettyyn käyttötarkoitukseen osoitetut tulot, joita ei ole käytetty, siirretään ilman eri toimenpiteitä

⁽⁵⁾ See Articles 317 TFEU, 106a EAEC and 50 of the FINREG.

⁽⁶⁾ See Articles 69 to 74 of the FINREG and Regulation (EC, Euratom) No 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⁽⁷⁾, 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⁽⁸⁾: 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.

⁽⁷⁾ See Articles 285 to 287 TFEU, 106a EAEC and Articles 139 to 147 of the FINREG.

⁽⁸⁾ See Articles 319 TFEU and 106a EAEC.

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	Tšekin tasavalta
DE	Saksa
DK	Tanska
EE	Viro
EFTA	Euroopan vapaakauppaliitto
EJM	jaksottamattomat määrärahat
EL	Kreikka
ES	Espanja
EU	Euroopan unioni
EU-27	Kaikki Euroopan unionin 27 jäsenvaltiota käsittävä kokonaismäärä
Euratom	Euroopan atomienergiayhteisö
EUVL/EYVL	<i>Euroopan unionin virallinen lehti / Euroopan yhteisöjen virallinen lehti</i>
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
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SI	Slovenia
SK	Slovakia
UK	Yhdistynyt kuningaskunta
0,0	0,0–0,05
—	tieto puuttuu

KAAVIOT: TALOUSARVIO JA KONSOLIDOITU TILINPÄÄTÖS VARAINHOITOVUODELTA 2010

Kaavio I	Talousarvio 2010 – Arviodut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat
Kaavio II	Talousarvio 2010 – Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat
Kaavio III	Maksusitoumuksiin käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2010
Kaavio IV	Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2010
Kaavio V	Omat varat jäsenvaltioittain vuonna 2010
Kaavio VI	Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2010 suoritettut maksut
Kaavio VII	Konsolidoitu tase
Kaavio VIII	Konsolidoitu tuloslaskelma

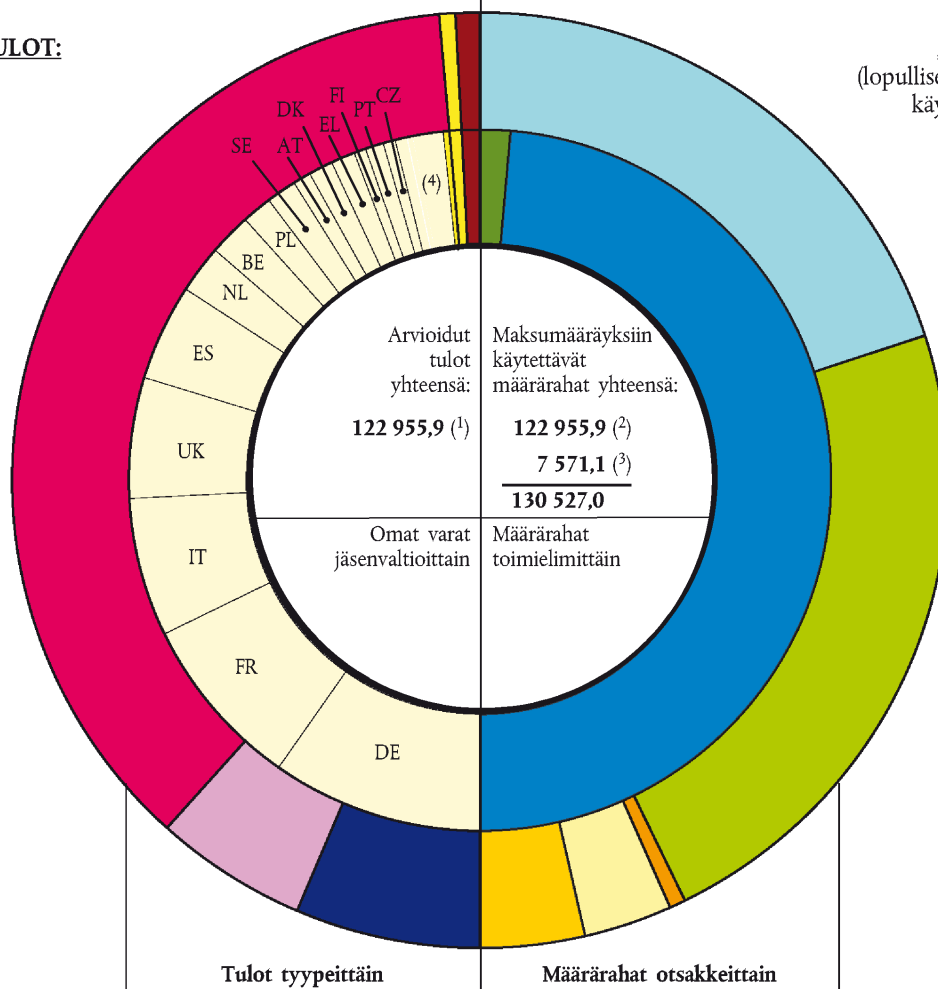
Kaavio I

Talousarvio 2010 – Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat

[tulojen perusteet: ks. "Perustietoja talousarviosta", kohta 7.2; menojen perusteet: ks. "Perustietoja talousarviosta", kohta 7.3; tarkempia tietoja kaaviossa IV, a-sarake]

(miljoonaa euroa ja %)

Arvioidut TULOT:

Arvioidut MENOT:
(lopulliset maksumääräyksiin
käytettävät määrärahat)

Selitykset

Omat varat yhteensä (jäsenvaltioittain)	—	(0 %)
Maatalousmaksut	—	(0,1 %)
Sokeri- ja isoglukoosimaksut	123,4	(0,1 %)
Tullit	15 595,8	(12,7 %)
Alv:oon perustuvat omat varat	13 277,3	(10,8 %)
BKTL-varat	90 273,5	(73,4 %)
Muut tulot	1 432,3	(1,2 %)
Edellisen varainhoitovuoden käytettävissä oleva ylijäämä	2 253,6	(1,8 %)

Selitykset

Rahoituskehysten otsakkeet

1. Kestävä kasvu	52 103,0	(39,9 %)
2. Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	59 630,4	(45,7 %)
3. Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 616,6	(1,2 %)
4. EU maailmanlaajuisena toimijana	8 101,2	(6,2 %)
5. Hallinto	9 075,8	(7 %)
6. Korvaukset	—	(0 %)
Muiden toimielinten käytettävissä olevat määrärahat	3 495,9	(2,7 %)
Komission käytettävissä olevat määrärahat joista toimintamäärärahoja	127 031,1	(97,3 %)
	121 451,2	(93 %)

(1) Lisätalousarvioiden jälkeen.

(4) Tiettyjen jäsenvaltioiden (IE, RO, HU, SK, SI, BG, LT, LU, CY, LV, EE, MT) rahoitusosuudet yhdistettiin.

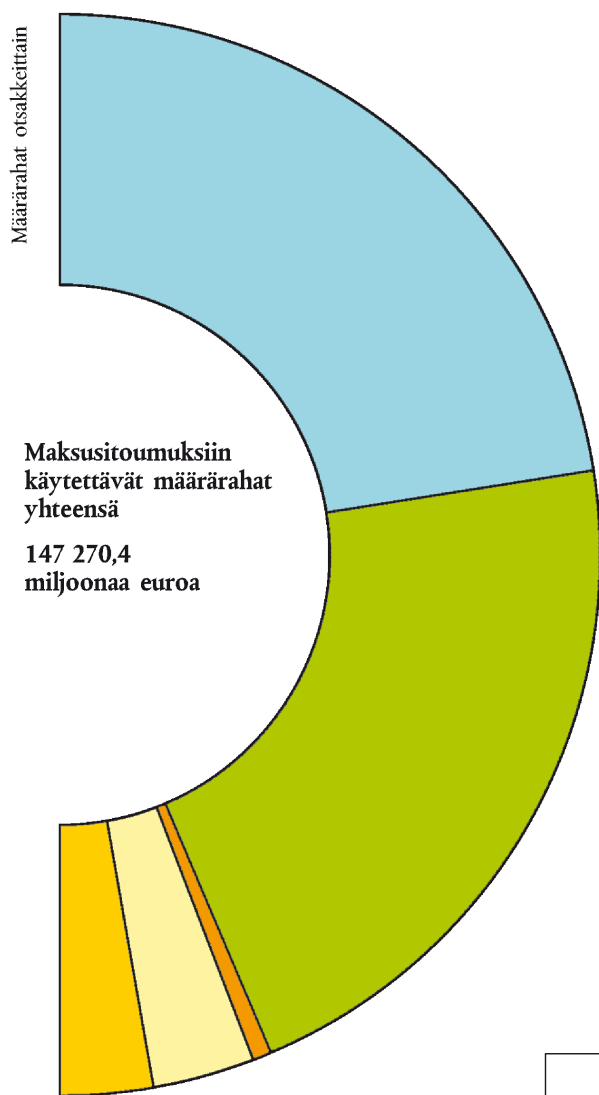
(2) Lisätalousarvioiden ja budjettikohtien välisten siirtojen jälkeen.

(3) Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ja edelt. vuodelta siirretyt määrärahat.

Kaavio II
Talousarvio 2010 – Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat

[lisätalousarvioiden jälkeen; tarkempia tietoja kaaviossa III, a-sarake]

(miljoonaa euroa ja %)



Huom.

Maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen kokonaissumma ei vastaa vuoden 2010 budjettituloja, koska maksusitoumusmäärärahoihin sisältyy myös määriä, jotka rahoitetaan tulevien varainhoitovuosien budjettituloista.

Selitykset

Rahoituskehiksen otsakeet:

	1. Kestävä kasvu	66 243,2	(45 %)
	2. Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	62 311,6	(+2,3 %)
	3. Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 905,8	(1,3 %)
	4. EU maailmanlaajuisena toimijana	8 417,9	(5,7 %)
	5. Hallinto	8 391,9	(5,7 %)
	6. Korvaukset	—	(0 %)

Kaavio III
Maksusitoumuksiin käytettävissä olleet määrärahat ja niiden käyttö vuonna 2010

(miljoonaa euroa ja %)

Vuoden 2010 budjettinimikkeistöä vastaavat pääluokat (päälk) ja osastot (os) sekä rahoituskehyksen otsakkeet	Lopulliset määrärahat	Määrärahojen käyttö					
	Määrä ⁽¹⁾	Tehdyt sitoumukset	Käyttöaste (%)	Siirrot vuodelle 2011	(%)	Peruuntuneet määrärahat	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
Budjettinimikkeistö							
I Parlamentti (päälk I)	1 752,4	1 585,8	90,5	110,6	6,3	55,9	3,2
II Neuvosto (päälk II)	703,3	633,5	90,1	29,1	4,1	40,7	5,8
III Komissio (päälk III)	144 100,2	139 832,5	97,0	3 645,3	2,5	622,4	0,4
III.1 Talous ja rahoitus (os 01)	455,0	450,8	99,1	1,5	0,3	2,7	0,6
III.2 Yritystoiminta (os 02)	907,0	844,7	93,1	51,5	5,7	10,7	1,2
III.3 Kilpailu (os 03)	95,3	92,3	96,9	2,1	2,2	0,9	1,0
III.4 Työllisyys- ja sosiaalasiat (os 04)	11 414,0	11 378,1	99,7	25,9	0,2	10,0	0,1
III.5 Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05)	60 878,5	58 880,4	96,7	1 967,2	3,2	30,8	0,1
III.6 Energia ja liikenne (os 06)	5 089,4	4 863,9	95,6	215,3	4,2	10,1	0,2
III.7 Ympäristö (os 07)	494,3	458,7	92,8	12,9	2,6	22,8	4,6
III.8 Tutkimus (os 08)	5 911,7	5 544,6	93,8	366,0	6,2	1,1	0,0
III.9 Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)	1 816,9	1 692,0	93,1	121,0	6,7	4,0	0,2
III.10 Suora tutkimustoiminta (os 10)	847,2	461,7	54,5	385,2	45,5	0,4	0,0
III.11 Kalatalous ja meriasiat (os 11)	1 005,2	977,1	97,2	3,2	0,3	25,0	2,5
III.12 Sisämarkkinat (os 12)	77,6	76,2	98,2	1,3	1,6	0,1	0,1
III.13 Aluepolitiikka (os 13)	39 020,1	38 980,7	99,9	23,4	0,1	16,0	0,0
III.14 Verotus ja tulliliitto (os 14)	139,0	132,8	95,5	1,6	1,1	4,6	3,3
III.15 Koulutus ja kulttuuri (os 15)	1 816,7	1 641,0	90,3	173,0	9,5	2,7	0,2
III.16 Viestintä (os 16)	222,8	217,3	97,5	1,8	0,8	3,7	1,7
III.17 Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)	703,5	676,0	96,1	8,7	1,2	18,7	2,7
III.18 Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue (os 18)	1 128,1	1 070,0	94,8	53,1	4,7	5,0	0,4
III.19 Ulkosuhteet (os 19)	4 449,7	4 358,8	98,0	85,8	1,9	5,0	0,1
III.20 Kauppa (os 20)	80,5	78,2	97,1	1,3	1,6	1,1	1,4
III.21 Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)	1 737,1	1 686,2	97,1	49,1	2,8	1,8	0,1
III.22 Laajentuminen (os 22)	1 035,2	1 023,4	98,9	10,1	1,0	1,6	0,2
III.23 Humanitaarinen apu (os 23)	1 069,7	1 058,0	98,9	2,1	0,2	9,6	0,9
III.24 Petostentorjunta (os 24)	77,7	76,7	98,8	0,0	0,0	0,9	1,2
III.25 Komission politiikkojen koordinointi ja oikeudellinen tuki (os 25)	198,6	192,9	97,1	4,4	2,2	1,4	0,7
III.26 Komission hallinto (os 26)	1 111,3	1 070,4	96,3	38,2	3,4	2,6	0,2
III.27 Talousarvio (os 27)	67,0	63,5	94,7	2,7	4,0	0,9	1,3
III.28 Varainhoidon valvonta (os 28)	11,6	11,2	96,3	0,3	2,6	0,1	1,2
III.29 Tilastotiedot (os 29)	152,9	138,7	90,7	7,8	5,1	6,4	4,2
III.30 Eläkkeet ja niihin liittyvät menot (T.30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Kielipalvelut (os 31)	461,7	431,2	93,4	28,8	6,2	1,7	0,4
III.40 Varaukset (os 40)	415,3	—	—	—	—	415,3	100,0
IV Tuomioistuin (päälk IV)	331,5	324,5	97,9	1,5	0,4	5,5	1,7
V Tilintarkastustuomioistuin (päälk V)	148,6	138,2	93,0	0,4	0,3	10,0	6,7
VI Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)	127,2	124,7	98,0	0,2	0,1	2,4	1,9
VII Alueiden komitea (päälk VII)	90,8	90,3	99,4	0,0	0,0	0,5	0,6
VIII Euroopan oikeusasiamies (päälk VIII)	9,3	8,4	89,7	—	—	1,0	10,3
IX Euroopan tietosuojavaltuutettu (päälk IX)	7,1	5,9	82,7	—	—	1,2	17,3
Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat yhteensä	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Rahoituskehys							
1 Kestävä kasvu	66 243,2	64 453,3	97,3	1 311,9	2,0	478,0	0,7
2 Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	62 311,6	60 250,8	96,7	1 969,9	3,2	91,0	0,1
3 Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 905,8	1 795,2	94,2	97,5	5,1	13,1	0,7
4 EU maailmanlaajuisena toimijana	8 417,9	8 247,2	98,0	154,2	1,8	16,5	0,2
5 Hallinto	8 391,9	7 997,3	95,3	253,7	3,0	141,0	1,7
6 Korvaukset	—	—	—	—	—	—	—
Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat yhteensä	147 270,4	142 743,8	96,9	3 787,0	2,6	739,6	0,5
Maksuääräyksiin käytettävät määrärahat yhteensä	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

⁽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 2010

(miljoonaa euroa ja %)

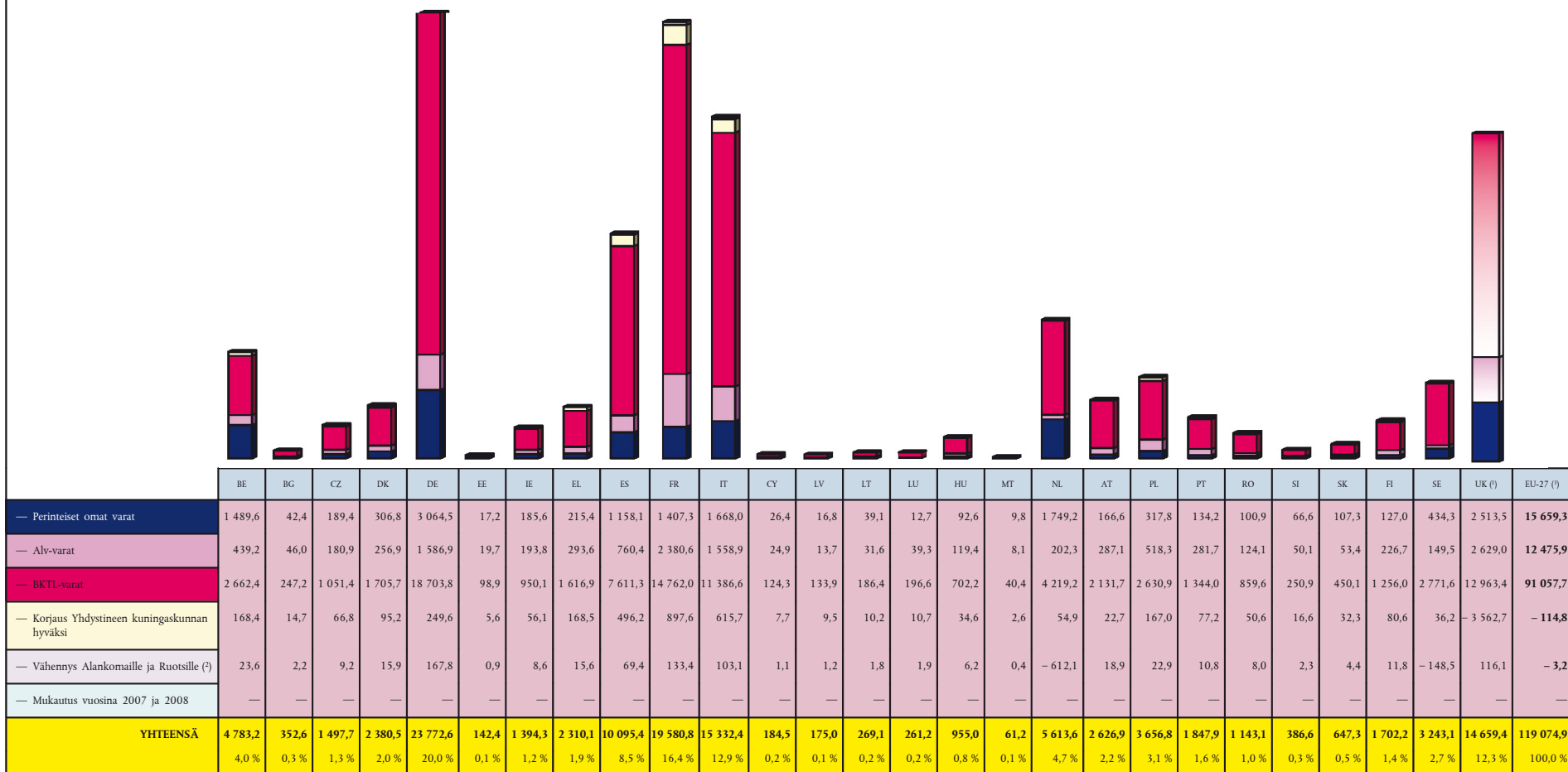
Vuoden 2010 budjettinimikkeistä vastaavat pääluokat (päälk) ja osastot (os) sekä rahoituskehityksen otsakkeet	Lopulliset määrärahat ⁽¹⁾	Määrärahojen käyttö					
		Vuonna 2010 suoritettut maksut	Käyttöaste (%)	Siirrot vuoteen 2011	(%)	Peruuntun. määrärahat	(%)
	(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(a)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
Budjettinimikkeistö							
I Parlamentti (päälk I)	1 938,1	1 506,6	77,7	350,9	18,1	80,7	4,2
II Neuvosto (päälk II)	748,4	620,3	82,9	80,5	10,8	47,5	6,3
III Komissio (päälk III)	127 031,1	119 373,9	94,0	5 073,0	4,0	2 584,2	2,0
III.1 Talous ja rahoitus (os 01)	400,5	288,8	72,1	67,4	16,8	44,3	11,1
III.2 Yritystoiminta (os 02)	770,9	658,0	85,4	98,7	12,8	14,2	1,8
III.3 Kilpailu (os 03)	103,5	91,9	88,8	9,8	9,5	1,8	1,7
III.4 Työllisyys- ja sosiaaliasiat (os 04)	8 543,3	7 481,1	87,6	43,4	0,5	1 018,9	11,9
III.5 Maatalous ja maaseudun kehittäminen (os 05)	58 421,2	55 611,3	95,2	2 324,8	4,0	485,1	0,8
III.6 Energia ja liikenne (os 06)	3 369,2	2 858,9	84,9	187,2	5,6	323,1	9,6
III.7 Ympäristö (os 07)	438,0	358,2	81,8	23,8	5,4	56,0	12,8
III.8 Tutkimus (os 08)	5 369,2	4 506,5	83,9	848,2	15,8	14,5	0,3
III.9 Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)	1 986,3	1 786,3	89,9	196,9	9,9	3,1	0,2
III.10 Suora tutkimustoiminta (os 10)	789,3	438,2	55,5	344,0	43,6	7,2	0,9
III.11 Kalatalous ja meriasiat (os 11)	827,4	655,6	79,2	39,2	4,7	132,6	16,0
III.12 Sisämarkkinat (os 12)	79,9	70,8	88,7	7,0	8,8	2,0	2,5
III.13 Aluepolitiikka (os 13)	30 709,4	30 622,6	99,7	79,1	0,3	7,7	0,0
III.14 Verotus ja tulliliitto (os 14)	135,7	125,6	92,5	9,5	7,0	0,7	0,5
III.15 Koulutus ja kulttuuri (os 15)	1 782,8	1 571,7	88,2	205,3	11,5	5,9	0,3
III.16 Viestintä (os 16)	230,8	206,0	89,2	14,1	6,1	10,8	4,7
III.17 Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)	664,5	590,4	88,8	44,5	6,7	29,6	4,5
III.18 Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue (os 18)	839,8	744,9	88,7	71,2	8,5	23,7	2,8
III.19 Ulkosuhteet (os 19)	3 867,5	3 683,0	95,2	83,5	2,2	101,0	2,6
III.20 Kauppa (os 20)	90,4	76,9	85,1	6,3	7,0	7,2	7,9
III.21 Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)	1 818,8	1 707,8	93,9	55,2	3,0	55,8	3,1
III.22 Laajentuminen (os 22)	1 152,5	1 130,2	98,1	16,0	1,4	6,3	0,5
III.23 Humanitaarinen apu (os 23)	977,8	970,9	99,3	5,9	0,6	0,9	0,1
III.24 Petostentorjunta (os 24)	82,3	72,7	88,3	7,0	8,5	2,6	3,1
III.25 Komission politiikkojen koordinointi ja oikeudellinen tuki (os 25)	214,5	188,7	87,9	22,3	10,4	3,6	1,7
III.26 Komission hallinto (os 26)	1 239,4	1 044,0	84,2	176,8	14,3	18,5	1,5
III.27 Talousarvio (os 27)	77,2	64,7	83,8	11,2	14,5	1,3	1,7
III.28 Varainhoidon valvonta (os 28)	12,3	10,6	86,6	1,4	11,8	0,2	1,6
III.29 Tilastotiedot (os 29)	148,0	125,8	85,0	16,6	11,2	5,6	3,8
III.30 Eläkkeet ja niihin liittyvät menot (os 30)	1 209,6	1 205,2	99,6	0,0	0,0	4,5	0,4
III.31 Kielipalvelut (os 31)	486,1	426,5	87,7	56,6	11,6	2,9	0,6
III.40 Varaukset (os 40)	192,9	—	—	—	—	192,9	100,0
IV Tuomioistuimien (päälk IV)	349,7	323,1	92,4	18,3	5,2	8,3	2,4
V Tilintarkastustuomioistuimien (päälk V)	209,8	182,4	86,9	16,7	7,9	10,8	5,2
VI Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)	134,4	121,5	90,4	9,3	7,0	3,6	2,7
VII Alueiden komitea (päälk VII)	97,2	89,4	92,0	6,7	6,9	1,0	1,1
VIII Euroopan oikeusasiamies (päälk VIII)	10,1	8,5	84,3	0,5	5,2	1,1	10,5
IX Euroopan tietosuojavaltuutettu (päälk IX)	8,2	5,0	61,1	1,4	16,8	1,8	22,1
Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1
Rahoituskehitys							
1 Kestävä kasvu	52 103,0	48 828,0	93,7	1 905,3	3,7	1 369,7	2,6
2 Luonnonvarojen suojelu ja hallinta	59 630,4	56 647,3	95,0	2 381,9	4,0	601,2	1,0
3 Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	1 616,6	1 373,0	84,9	199,3	12,3	44,4	2,7
4 EU maailmanlaajuisena toimijana	8 101,2	7 486,5	92,4	114,1	1,4	500,6	6,2
5 Hallinto	9 075,8	7 895,8	87,0	956,8	10,5	223,1	2,5
6 Korvaukset	—	—	—	—	—	—	—
Maksumääräyksiin käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	130 527,0	122 230,7	93,6	5 557,4	4,3	2 739,0	2,1

⁽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 2010

Talousarvion tulojen toteutuminen

(miljoonaa euroa ja %)



^(*) Yhdistyneen kuningaskunnan osalta omien varojen bruttomäärään (18 222 miljoonaa euroa) sovelletaan korjausta (3 562,7 miljoonaa euroa). Muut jäsenvaltiot rahoittavat mukautuksen.

^(*) Alankomaille ja Ruotsille on myönnetty BKTL-maksuuden bruttovähennys vuosiksi 2007–2013. Vuonna 2010 vähennys oli Alankomaiden osalta 612,1 miljoonaa euroa ja Ruotsin osalta 148,5 miljoonaa euroa.

^(*) Kaaviossa esitettyjen ja luvun 2 taulukossa 2.1 esitettyjen lukujen väliset erot vastaavat alv-saldoja, BKTL-saldoja ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevia mukautuksia, jotka on kohdennettu asianomaisiin osastoihin ja maihin.

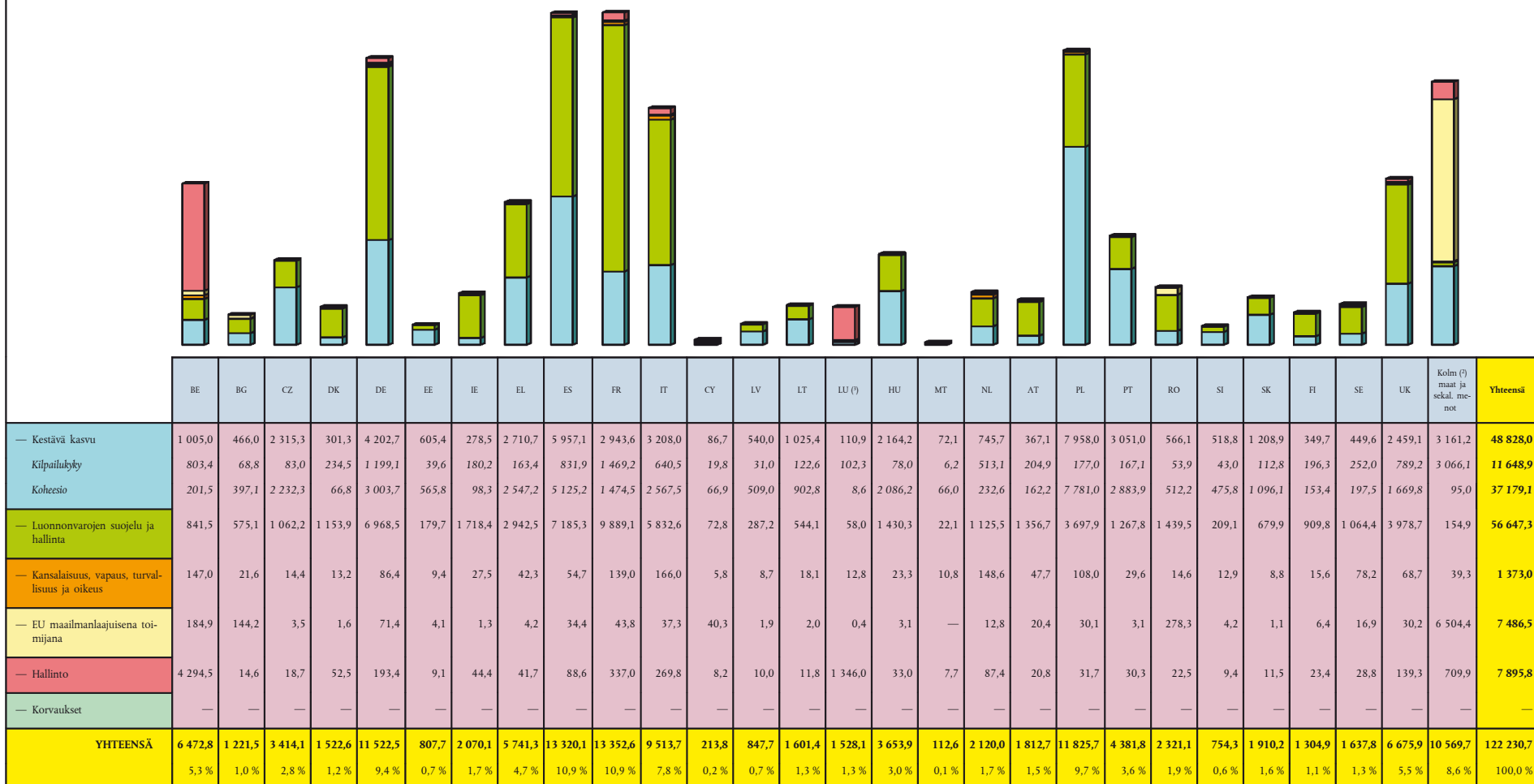
Kaavio VI

Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2010 suoritettut maksut ⁽¹⁾

Huom. Vuonna 2010 suoritettut maksut = vuoden 2010 toimintamäärärahoista suoritettut maksut + vuodelta 2009 siirretyistä määrärahoista suoritettut maksut.

Rahoituskehysten otsakkeet

(miljoonaa euroa ja %)



⁽¹⁾ Maantieteellinen jakautuminen ei kuvaa jäsenvaltioille suoritettuja maksuja vaan menojen jakautumista komission ABAC-kiirjanpitojärjestelmään sisältyvien tietojen mukaisesti (lukuun ottamatta otsaketta "hallinto", jonka osalta budjettipäätösasto toimitti tiedot suoraan).

⁽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.

⁽³⁾ Luxemburgin osalta esitetty määrä sisältää 136 miljoonan euron negatiivisen mukautuksen, joka vastaa toimintaan liittyviä maksuja, joiden tosiasiainen saaja Luxemburg ei ole.

Kaavio VII		
Konsolidoitu tase ⁽¹⁾		
	(miljoonaa euroa)	
	31.12.2010	31.12.2009
Pysyvät vastaavat:		
Aineettomat hyödykkeet	108	72
Aineelliset hyödykkeet	4 813	4 859
Pitkäaikaiset sijoitukset	2 555	2 379
Lainat	11 640	10 764
Pitkäaikaiset ennakkomaksut	44 118	41 544
Pitkäaikaiset saamiset	40	55
	63 274	59 673
Vaihtuvat vastaavat:		
Omaisuuksiluettelot	91	77
Lyhytaikaiset sijoitukset	2 331	1 791
Lyhytaikaiset ennakkomaksut	10 078	9 436
Lyhytaikaiset saamiset	13 501	8 958
Käteisvarat ja muut rahavarat	22 063	23 372
	48 064	43 634
Vastaavaa yhteensä	111 338	103 307
Pitkäaikainen vieras pääoma:		
Työsuhde-etuudet	(37 172)	(37 242)
Pitkäaikaiset varaukset	(1 317)	(1 469)
Pitkäaikaiset rahoitusvelat	(11 445)	(10 559)
Muut pitkäaikaiset velat	(2 104)	(2 178)
	(52 038)	(51 448)
Lyhytaikaiset velat:		
Lyhytaikaiset varaukset	(214)	(213)
Lyhytaikaiset rahoitusvelat	(2 004)	(40)
Muut lyhytaikaiset velat	(84 529)	(93 884)
	(86 747)	(94 137)
Vastattavaa yhteensä	(138 785)	(145 585)
Nettovarat	(27 447)	(42 278)
Varaukset	3 484	3 323
Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet	(30 931)	(45 601)
Nettovarat	(27 447)	(42 278)

⁽¹⁾ Taseen esittämistapa on sama kuin Euroopan unionin tilinpäätöksessä.

Kaavio VIII Konsolidoitu tuloslaskelma ⁽¹⁾ (miljoonaa euroa)		
	2010	2009
Toiminnan tuotot		
Tuotot omista varoista ja rahoitusosuuksista	122 328	110 537
Muut toiminnan tuotot	8 188	7 532
	130 516	118 069
Toiminnan kulut		
Hallintokulut	(8 614)	(8 133)
Toimintamenot	(103 764)	(102 504)
	(112 378)	(110 637)
Toiminnan ylijäämä	18 138	7 432
Tuotot rahoitustoiminnasta	1 178	835
Kulut rahoitustoiminnasta	(661)	(594)
Työsuhde-etuuksiin liittyvien velkojen muutos	(1 003)	(683)
Osuus osakkuusyritysten ja yhteisyritysten nettovoitoista (-tappioista)	(420)	(103)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	17 232	6 887

⁽¹⁾ Tuloslaskelman esitystapa on sama kuin Euroopan unionin tilinpäätöksessä.

