

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 6 päivänä syyskuuta 2012 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET**varainhoitovuodelta 2011.**

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, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA.

TALOUSARVION TOTEUTTAMISTA KOSKEVA VUOSIKERTOMUS

(2012/C 344/01)

SISÄLLYS

	Sivu
Yleinen johdanto	7
1. luku — Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	9
2. luku — Tulot	51
3. luku — Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki	71
4. luku — Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	95
5. luku — Aluepolitiikka, energia ja liikenne	119
6. luku — Työllisyys- ja sosiaaliasiat	151
7. luku — Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat	167
8. luku — Tutkimus ja muut sisäiset politiikat	185
9. luku — Hallintomenot ja muut menot	205
10. luku — EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus	223

JOHDANTO

0.1 Euroopan tilintarkastustuomioistuin on perussopimuksen mukaisesti Euroopan unionin (EU) toimielin, joka vastaa unionin varainhoidon tarkastamisesta. EU:n ulkoisena tarkastajana se osaltaan kehittää EU:n varainhoitoa ja toimii unionin kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana. Vuotuinen toimintakertomus, EU:n meno-ohjelmia ja tuloja käsittelevät erityiskertomukset sekä lausunnot uutta tai muutettavaa lainsäädäntöä koskevista ehdotuksista tarjoavat lisää tietoa tilintarkastustuomioistuimen työstä. Ne ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internetsivustolla (www.eca.europa.eu).

0.2 Tämä kertomus on tilintarkastustuomioistuimen 35. vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta, ja se koskee varainhoitovuotta 2011. Euroopan kehitysrahastoja käsitellään erillisessä vuosikertomuksessa.

0.3 EU:n yleisestä talousarviosta päättävät vuosittain neuvosto ja Euroopan parlamentti. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus ja erityiskertomukset muodostavat perustan vastuuvapausmenettelylle, jossa Euroopan parlamentti tekee päätöksen siitä, onko komissio täyttänyt hyväksyttävästi velvollisuutensa talousarvion toteuttajana. Tilintarkastustuomioistuin toimittaa vuosikertomuksensa tiedoksi kansallisille parlamenteille 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.

0.5 Kertomus koostuu seuraavista osista:

— Ensimmäisessä luvussa esitetään tarkastuslausuma ja yhteenvedo tilintarkastustuomioistuimen toimittamista tilien luotettavuuden ja toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksista saaduista tuloksista sekä yhteenvetokertomus talousarvion hallinnoinnista varainhoitovuodelta 2011. Ensimmäisen luvun liitteessä 1.3 annetaan tiedot varainhoitovuoden 2011 konsolidoidusta tilinpäätöksestä. Liite korvaa suurelta osin aiempien vuosikertomusten liitteen ”Euroopan unionin talousarvioon liittyviä taustatietoja”. Perusteellisemmat varainhoitovuotta 2011 koskevat taloudelliset tiedot esitetään julkaistussa konsolidoidussa tilinpäätöksessä sekä Euroopan komission laatimassa kertomuksessa (*Financial report*). Kumpaankin asiakirjaan voi perehtyä osoitteessa

www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011.

— Lukuihin 2–9 sisältyvissä erityisarvioissa esitetään yksityiskohtaiset tarkastushavainnot EU:n tuloista ja menoista. Luvussa 2 käsitellään EU:n talousarvion tuloja ja luvuissa 3–9 seitsemää toimintalohkoryhmää, joiden puitteissa EU:n talousarviomenot myönnetään ja kirjataan. Kyseiset toimintalohkoryhmät vastaavat pitkälti kauden 2007–2013 rahoituskehityksen otsakkeita, jotka ilmentävät EU:n laajoja monivuotisia menosuunnitelmia.

— Luvussa 10 analysoidaan kolmen komission pääosaston johtajan vuotuisissa toimintakertomuksissaan esittämiä arvioita tuloksellisuudesta. Lisäksi siinä yksilöidään tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2011 antamien erityiskertomusten merkittäviä yhteisiä aihealueita sekä käsitellään lyhyesti komission arviointikertomusta.

0.6 Erityisarvioiden rakennetta on muutettu. Tämän vuoden vuosikertomuksessa – eri tavoin kuin viimeaikaisissa vuosikertomuksissa – maataloutta ja luonnonvaroja koskeva yksittäinen luku on korvattu seuraavilla kahdella erityisarviolla ja luvulla:

— Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki

— Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat.

0.7 Lisäksi koheesiopolitiikkaa, energiaa ja liikennettä koskeva yksittäinen luku on korvattu seuraavilla kahdella erityisarviolla ja luvulla:

— Aluepolitiikka, energia ja liikenne

— Työllisyys- ja sosiaaliasiat.

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

0.9 Vuosikertomuksessa kommentoidaan edeltävien vuosien tapaan Euroopan komission yhteenvetokertomusta, jossa komissio ottaa poliittisen vastuun EU:n talousarvion toteuttamisesta (ks. kohdat 1.24–1.30). Komissio on sisällyttänyt vuoden 2011 yhteenvetokertomukseen kriittisiä kannanottoja siitä, kuinka tilintarkastustuomioistuimen nykyiset tarkastusmenetelmät sekä se, miten menetelmiä suunnitellaan kehitettävän vuodesta 2012 eteenpäin, mahdollisesti vaikuttavat virhetason arviointiin.

0.10 Tilintarkastustuomioistuin ei pidä kyseisiä kannanottoja oikeellisina ja katsoo, että ne ovat ennenaikaisia. Tilintarkastustuomioistuin korostaa lisäksi, että tarkastuksen lähestymistapaan ja tarkastusmenetelmiin tehtävät muutokset kuvastavat tarkastusympäristössä tapahtuvaa kehitystä, esimerkiksi sitä, kuinka tarkastuskohteet hallinnoivat menoja. Kuten aina, tilintarkastustuomioistuin antaa avoimesti ja oikea-aikaisesti asianmukaisen selvityksen menetelmiensä mahdollisista muutoksista sekä muutosten vaikutuksista.

0.11 Komission – tai tarvittaessa muiden EU:n toimielinten ja elinten – vastaukset tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin on liitetty tähän kertomukseen. Tilintarkastustuomioistuin ottaa havaintoja ja päätelmiä esittäessään huomioon tarkastuskohteen vastaukset. 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 sääntöjenmukaisuudesta.

ENSIMMÄINEN LUKU

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–XI
Johdanto	1.1–1.5
Varainhoitovuotta 2011 koskevat tarkastushavainnot	1.6–1.30
Tilien luotettavuus	1.6–1.8
Toimien sääntöjenmukaisuus	1.9–1.15
Yhteenvedo tarkastuslausuman (DAS) yhteydessä esitettävistä erityisarvioista	1.9–1.13
Vertailu aiempien vuosien tuloksiin	1.14–1.15
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	1.16–1.30
Johdanto	1.16–1.18
Pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	1.19–1.23
Komission yhteenvetokertomus	1.24–1.30
Budjettihallinto	1.31–1.38
Maksusitoumuksiin ja maksumääräyksiin käytettävät talousarviomäärärahat	1.32–1.34
Maksumäärärahojen käyttö vuoden lopussa	1.35
Maksattamatta olevat talousarviositoumukset	1.36–1.38

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 konsolidoidun tilinpäätöksen, joka sisältää konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat ⁽¹⁾ ja konsolidoidun selvityksen talousarvion toteuttamisesta ⁽²⁾ 31. joulukuuta 2011 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 konsolidoitu tilinpäätös ja varmistaa tilinpäätöstietojen riittävyys ja tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus.

- a) Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen osalta johdon vastuulla on sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. 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⁾ vahvistamiin kirjanpitosääntöihin, ja tehdä vallitsevassa tilanteessa asianmukaisia kirjanpidollisia arvioita. Varainhoitoasetuksen 129 artiklan mukaisesti komissio hyväksyy Euroopan unionin konsolidoidun 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 laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseen liittyvää vastuutaan, riippuu talousarvion toteuttamistavasta, josta on säädetty varainhoitoasetuksessa. Toteuttamistehtävissä on noudatettava moitteettoman varainhoidon periaatetta, mikä edellyttää vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan suunnittelua, täytäntöönpanoa ja ylläpitoa, riittävää valvontaa ja tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joiden avulla estetään sääntöjen vastaaisuudet ja petokset, ja tarvittaessa oikeudellisia toimia, joiden avulla peritään takaisin aiheuttomasti maksetut tai käytetyt varat. Sovelletusta toteuttamistavasta riippumatta komissio on viime kädessä vastuussa Euroopan unionin tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT:n 317 artikla).

Tarkastajan vastuu

III Tilintarkastustuomioistuimen on annettava tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa kansainvälisen tilintarkastajaliiton (*International Federation of Accountants*, IFAC) kansainvälisten tilinpäätösstandardien (*International Standards on Auditing*, IAS) ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) ylimpien tarkastuselinten kansainvälisten tarkastusstandardien (*International Standards of Supreme Audit Institutions*, ISSAI) mukaisesti. Näissä standardeissa vaaditaan, että tilintarkastustuomioistuin suunnittelee ja toimittaa tarkastuksen siten, että sen avulla saadaan kohtuullinen varmuus siitä, onko Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä olennaisesti virheellisiä tietoja ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset.

⁽¹⁾ Konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat sisältävät 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 2011 laadittiin varainhoitoasetuksen mukaisesti komission tilinpitäjän soveltamien kirjanpitosääntöjen perusteella (kuten on tehty varainhoitovuodesta 2005 lähtien). Kyseisillä kirjanpitosäännöillä suosittelevat 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 arvioida kuinka suuri on riski, että konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyy petoksesta tai virheistä johtuvia olennaisesti virheellisiä tietoja tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta Euroopan unionin lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Kyseisissä riskinarvioinneissa 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 käsitellään kunnes ne sisällytetään konsolidoituun tilinpäätökseen 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 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 konsolidoitu tilinpäätös antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot unionin taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2011 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja komission tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

Tulot

Lausuma tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VIII Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2011 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Sitoumukset

Lausuma tilien perustana olevien sitoumusten laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2011 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat sitoumukset ovat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

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

X Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tarkastetuilla valvontajärjestelmillä kyetään varmistamaan tilien perustana olevien maksujen laillisuus ja asianmukaisuus osittain vaikuttavasti. Virhetaso on olennainen seuraavissa toimintalohkoryhmissä: maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki; maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat; aluepolitiikka, energia ja liikenne; työllisyys- ja sosiaaliasiat sekä tutkimus ja muut sisäiset politiikat. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan tilien perustana oleviin maksuihin liittyvä todennäköisin virhetaso on 3,9 prosenttia.

Kielteinen lausuma tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

XI Tilintarkastustuomioistuin katsoo tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta annetun kielteisen lausuman perusteluja koskevassa kohdassa kuvattujen tekijöiden merkittävyyden perusteella, että 31. joulukuuta 2011 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevien maksujen virhetaso on olennainen.

6. syyskuuta 2012

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

1.1 Tässä vuosikertomuksen luvussa:

- esitellään tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman (DAS) ⁽⁴⁾ taustaa ja esitetään yhteenveto ja analyysi tarkastuslausuman perustana olevista tarkastushavainnoista ja päätelmistä (ks. kohdat 1.2–1.30)
- analysoidaan varainhoitovuoden 2011 budjettihallintoa koskevia keskeisiä tietoja (ks. kohdat 1.31–1.38)
- selitetään, miten tilintarkastustuomioistuin toimittaa DAS-tarkastuksen (ks. **liite 1.1**)
- kuvataan toimia, jotka komissio on toteuttanut tilien luotettavuudesta aiempina vuosina esitettyjen huomautusten perusteella. Tässä vuosikertomuksen luvussa käsitellään myös toimia, joihin komissio on ryhtynyt niiden suositusten perusteella, jotka tilintarkastustuomioistuin on antanut aiemmissa vuosikertomuksissaan muun muassa takaisinperinnän ja rahoitusoikaisujen osalta sekä ennakkorahoituksen lisääntymisen osalta (ks. **liite 1.2**).

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

1.3 Euroopan unionin tilien luotettavuuteen liittyvällä tarkastustyöllä pyritään saamaan riittävästi todentavaa aineistoa, jonka perusteella on mahdollista päätellä, kuinka asianmukaisesti tulot, menot, varat ja velat on kirjattu ja antaako konsolidoitu tilinpäätös oikean kuvan unionin taloudellisesta asemasta 31. päivästä joulukuuta 2011 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta (ks. kohdat 1.6–1.8).

⁽⁴⁾ Lyhenne vastaa ranskankielistä termiä "Déclaration d'assurance".

⁽⁵⁾ Ks. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.4 Vuoden 2011 tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen (eli sääntöjenmukaisuuteen) liittyvän tarkastustyön tavoitteena on kerätä riittävä todentava aineisto, jonka perusteella voidaan päätellä, ovatko tilien perustana olevat toimet säännösten ja sopimusmääräysten mukaiset ja laskettu oikein (yleiskatsaus tuloksiin on esitetty kohdissa 1.9–1.15 ja yksityiskohtaisemmat huomautukset luvuissa 2–9).

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, kuinka oikea ja riittävä arvio niissä annetaan varainhoidon laadusta (sekä jäännösvirhetasosta) ja missä määrin tilintarkastustuomioistuin voi hyödyntää niitä yleisen varmuuden saamiseksi (ks. kohdat 1.16–1.30; asiaa koskevat huomautukset on esitetty lukujen 2–9 osassa ”Järjestelmien vaikuttavuus”).

VARAINHOITOVUOTTA 2011 KOSKEVAT TARKASTUSHAVAINNOT**Tilien luotettavuus**

1.6 Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat Euroopan unionin varainhoitovuoden 2011 konsolidoitua tilinpäätöstä, jonka komission tilinpitäjä on laatinut ja komissio hyväksynyt varainhoitoasetuksen⁽⁶⁾ mukaisesti ja jonka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti 31. heinäkuuta 2012. Konsolidoitu tilinpäätös koostuu seuraavista asiakirjoista:

- a) konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat, jotka sisältävät taseen (varainhoitovuoden lopussa olleet varat ja velat), tuotto- ja kululaskelman (varainhoitovuoden tulos), rahavirtalaskelman (tilien muutosten vaikutus käteisvaroihin ja muihin rahavaroihin) ja laskelman nettovarojen muutoksista (nettovarallisuuden vaihtelut) sekä muut liitetiedot
- b) talousarvion toteuttamista koskeva konsolidoitu selvitys, joka kattaa varainhoitovuoden tulot ja menot, sekä sitä koskevat liitetiedot.

⁽⁶⁾ 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 konsolidoidut tilinpäätökset on toimitettava ennen seuraavan varainhoitovuoden heinäkuun 31. päivää (ks. 129 artikla).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.7 Komission tilinpitäjä on toimittanut tilintarkastustuomioistuimelle kirjeen, jossa vahvistetaan, että konsolidoitu tilinpäätös on olennaisilta osiltaan kattava ja luotettava.

1.8 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa havaittiin, että varainhoitovuoden 2011 konsolidoitu tilinpäätös ei sisällä olennaisesti virheellisiä tietoja (ks. myös **liite 1.2**).

Toimien sääntöjenmukaisuus

Yhteenvedo tarkastuslausuman (DAS) yhteydessä esitettävistä erityisarvioista

1.9 Tilintarkastustuomioistuin esittää erityisarviot tuloja koskevassa toisessa luvussa sekä toimintoperusteisen budjetoinnin mukaisia toimintalohkoryhmiä koskevissa luvuissa 3–9 (ks. **taulukko 1.1**).

Taulukko 1.1 – Vuonna 2011 suoritettujen maksujen vuosikertomuksen lukujen mukaisesti jaoteltuina

(miljoonaa euroa)

Vuoden 2011 budjettinimikkeistön mukaiset pääluokat (päälk), osastot (os) ja luvut ⁽¹⁾ tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen lukujen mukaisesti jaoteltuina	Vuonna 2011 suoritettujen maksut ⁽²⁾	Osuus kokonaismäärästä (%)
Vuosikertomuksen luvut		
Luku 3: Maatalous; markkinatoimenpiteet ja suora tuki	43 809	33,9 %
Euroopan maatalouden tukirahasto (os 05 luvut 01–03 ja 06–08)	43 809	33,9 %
Luku 4: Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	13 876	10,7 %
Maaseudun kehittäminen (os 05 luvut 04–05)	12 399	9,6 %
Ympäristö ja ilmastotoimet (os 07)	240	0,2 %
Meri- ja kalastusasiat (os 11)	731	0,6 %
Terveys- ja kuluttaja-asiat (os 17)	506	0,4 %
Luku 5: Aluepolitiikka, energia ja liikenne	34 842	26,9 %
Liikenne ja liikkuminen (os 06)	1 042	0,8 %
Aluepolitiikka (os 13)	32 911	25,4 %
Energia (os 32)	889	0,7 %
Luku 6: Työllisyys- ja sosiaaliasiat	10 299	8,0 %
Työllisyys- ja sosiaaliasiat (os 04)	10 299	8,0 %
Luku 7: Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat	6 201	4,8 %
Ulkosuhteet (os 19)	3 156	2,4 %
Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin (os 21)	1 175	0,9 %
Laajentuminen (os 22)	835	0,6 %
Humanitaarinen apu (os 23)	1 035	0,8 %
Luku 8: Tutkimus ja muut sisäiset politiikat	10 591	8,2 %
Talous- ja rahoitusasiat (os 01)	319	0,2 %
Yritystoiminta (os 02)	1 213	0,9 %
Kilpailu (os 03)	0	0,0 %
Tutkimus (os 08)	4 283	3,3 %
Tietoyhteiskunta ja viestimet (os 09)	1 357	1,0 %
Suora tutkimustoiminta (os 10)	89	0,1 %
Sisämarkkinat (os 12)	34	0,0 %
Koulutus ja kulttuuri (os 15)	2 283	1,8 %
Viestintä (os 16)	134	0,1 %
Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue (os 18)	868	0,7 %
Kauppa (os 20)	11	0,0 %
Luku 9: Hallintomenot ja muut menot	9 777	7,6 %
Parlamentti (päälk I)	1 580	1,2 %
Neuvosto (päälk II)	547	0,4 %
Komissio (päälk III)	6 264	4,8 %
Tuomioistuin (päälk IV)	334	0,3 %
Tilintarkastustuomioistuin (päälk V)	137	0,1 %
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)	126	0,1 %
Alueiden komitea (päälk VII)	91	0,1 %
Euroopan oikeusasiamies (päälk VIII)	9	0,0 %
Euroopan tietosuojavaltuutettu (päälk IX)	7	0,0 %
Euroopan ulkosuhdehallinto (päälk X)	682	0,5 %
Kaikki yhteensä	129 395	100,0 %

⁽¹⁾ Yleisen talousarvion pääluokan III osastoja 14 ja 24–31, jotka liittyvät pääasiassa hallintomenoihin, on käsitelty vuosikertomuksen luvun 9 Euroopan komissiota koskevassa osassa.

⁽²⁾ Hallintomenoja ei ole käsitelty kunkin toimintaloikeryhmän yhteydessä, vaan ne esitetään omana otsakkeenaan. Kyseiset määrät eroavat näin ollen luvuissa 3–9 mainituista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.10 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tulojen (130 000 miljoonaa euroa) ⁽⁷⁾ sekä hallintomenojen ja muiden menojen toimintalohkoryhmän maksujen (9 777 miljoonaa euroa) virhetaso ei ollut olennainen ja että tarkastetut valvontajärjestelmät olivat vaikuttavia (ks. **taulukko 1.2** sekä kohdat 2.35–2.36 ja 9.30–9.32). Lisäksi kaikkien toimintalohkoryhmien osalta havaittiin, että sitoumusten virhetaso ei ollut olennainen.

1.11 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ulkosuhteiden, unionin ulkopuolelle suunnatun tuen ja laajentumisasioiden toimintalohkoryhmän (6 201 miljoonaa euroa) virhetaso ei ollut olennainen ja että toimintalohkoryhmän valvontajärjestelmät olivat osittain vaikuttavia. Väli- ja loppumaksujen virhetaso sen sijaan oli olennainen (ks. **taulukko 1.2** sekä kohdat 7.26 ja 7.27).

1.12 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että seuraavien toimintalohkoryhmien virhetaso oli olennainen: maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki (menoja korvattiin 43 801 miljoonaa euroa ⁽⁸⁾); maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat (menoja korvattiin 13 310 miljoonaa euroa ⁽⁸⁾); aluepolitiikka, energia ja liikenne (menoja korvattiin 33 373 miljoonaa euroa ⁽⁸⁾); työllisyys- ja sosiaaliasiat (menoja korvattiin 10 171 miljoonaa euroa ⁽⁸⁾) sekä tutkimus ja muut sisäiset politiikat (maksuja 10 591 miljoonaa euroa). Tilintarkastustuomioistuin toteaa lisäksi, että tarkastetut valvontajärjestelmät olivat näiden toimintalohkoryhmien kohdalla osittain vaikuttavia (ks. **taulukko 1.2** ja kohdat 3.42–3.43, 4.51–4.52, 5.70–5.71, 6.27–6.28 sekä 8.37–8.38).

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

1.11 Komissio on suunnitellut tarkastuksensa niin, että ne kattavat sen monivuotisten hankkeiden koko elinkaaren. Komissio katsoo, että valvontajärjestelmät ovat tehokkaita ja että ne ovat parantuneet merkittävästi viime vuosina.

1.12–1.13 Maatalous: Markkinatoimenpiteiden ja suoran tuen osalta komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistumin määrittämä maksujen todennäköisin virhetaso varainhoitovuonna 2011 merkitsee hienoista lisäystä edellisvuoteen verrattuna, mutta että se on edelleen tilastollisen vuosivaihtelun normaaleissa puitteissa, eikä se ole osoitus jäsenvaltioiden suorittaman menojen hallinnoinnin ja valvonnan yleisen laadun heikkenemisestä. Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistumin viime vuosien ajalta määrittämät virhetasot tarjoavat luotettavaa näyttöä siitä, että maataloustukirahastoa koskeva todennäköisin virhetaso on suhteellisen lähellä 2 prosentin olennaisuusrajaa. Maaseudun kehittämisen osalta tilanne on heikentynyt, mikä ilmenee aiheettomasti suoritettuja maksuja koskevasta arvioinnista, jonka komissio on itse toteuttanut jäsenvaltioiden vuonna 2011 toimittamien valvontatilastojen perusteella. Tämän vuoksi maatalouden pääosaston pääjohtaja esitti varauman vuoden 2011 toimintakertomuksessaan. Korjaavia toimenpiteitä kartoitetaan tilanteen ratkaisemiseksi. Maatalouden alan valvontajärjestelmien osalta komissio katsoo, että yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä, jonka osuus oli 91 prosenttia kaikista maataloustukirahaston menoista, on yleisesti ottaen tehokas valvontajärjestelmä, jonka avulla voidaan alentaa virheiden tai sääntöjenvastaisten menojen riskiä, ja haluaa muistuttaa, että EU:n talousarvioon kohdistuvat jäljelle jäävät riskit on riittävästi huomioitu sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn yhteydessä. Katso vastaukset 3.10, 3.14–3.15, 3.42, 4.10, 4.43, 4.51 ja 4.52 kohtaan.

⁽⁷⁾ Tuloja koskevan tarkastuksen sisällön osalta ks. kohdat 2.9–2.13.

⁽⁸⁾ Väli- ja loppumaksut perustuvat lopullisille edunsaajille aiheutuneisiin ilmoitettuihin menoihin (ks. kohta 3.9, 4.9, 5.27 ja 6.12).

KOMISSION VASTAUKSET

Aluepolitiikan, liikenteen, energian sekä työllisyys- ja sosiaaliasioiden osalta yhdistetty todennäköisin virhetaso on supistunut huomattavasti vuodesta 2010 eli 7,7 prosentista 5,1 prosenttiin, kuten taulukosta 1.3 ilmenee. Lisäksi jo kolmantena peräkkäisenä vuonna entisen koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohekoryhmän kunkin osan virhetaso (todennäköinen virhetaso oli 6,0 prosenttia aluepolitiikan, energian ja liikenteen aloilla ja 2,2 prosenttia työllisyyden osalta) alittaa selvästi tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2006–2008 raporttoiman tason. Tämä myönteinen kehitys johtuu valvontamääräysten tiukentamisesta ohjelmakaudella 2007–2013, keskeytyksiä ja lykkäyksiä koskevasta tiukasta politiikasta, jota komissio soveltaa vuoden 2008 toimintasuunnitelman mukaisesti puutteita havaittaessa, ja käynnissä olevalle ohjelmakaudelle säädöksissä vahvistettujen yksinkertaistamistoimenpiteiden myönteisestä vaikutuksesta. Komissio aikoo jatkossakin keskittää toimensa riskialteimpiin ohjelmiin ja/tai jäsenvaltioihin.

Tutkimus- ja muiden sisäisten politiikkojen osalta komissio katsoo, että hallinnon näkökulmasta tarkasteltuna – eli kun punnitaan tavoitteet laillisuuden ja säännönmukaisuuden kannalta ottaen huomioon riskien suhteellisuus ja valvontatoimien kustannustehokkuus – sen hallinto- ja valvontajärjestelmät takaavat riittävän varmuuden, jollei valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien antamista varauksista muuta johdu.

Ottaen erityisesti huomioon EU:n talousarvioon sovellettavat varainhoitoasetuksen säännökset (varainhoitoasetuksen soveltamissäännöistä annetun asetuksen 22 a artiklan 2 kohdan f alakohta ja uuden varainhoitoasetuksen 28 artiklan 2 b kohdan g alakohta), käytettävissä olevien resurssien ehdotetun vähentämisen ja jäsenvaltioiden toteuttamat nykyiset toimenpiteet komissio harkitsee tilintarkastustuomioistuimen suositusten kustannuksia ja hyötyjä ennen asianmukaisiin toimiin ryhtymistä tai niiden ehdottamista.

Taulukko 1.2 – Yhteenveto toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvistä havainnoista varainhoitovuodelta 2011

Toimintalohkoryhmä	Maksut (miljoonaa euroa)	Tarkastettujen valvontajärjestelmien arviointi ⁽²⁾	Todennäköi- sin virhetaso	Luottamusväli (%)		Virheiden esiintyvyys ⁽³⁾ (%)	Tarkastuspäätelmä
				Alempi virheraja	Ylempi virheraja		
Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki ⁽¹⁾	43 801 ⁽⁴⁾	Osittain vaikuttava	2,9 ⁽⁹⁾	1,1	4,7	39	Virhetaso on olennainen
Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat ⁽¹⁾	13 310 ⁽⁵⁾	Osittain vaikuttava	7,7 ⁽¹⁰⁾	4,5	10,9	57	Virhetaso on olennainen
Aluepolitiikka, energia ja liikenne ⁽¹⁾	33 373 ⁽⁶⁾	Osittain vaikuttava	6,0	3,0	9,0	59	Virhetaso on olennainen
Työllisyys- ja sosiaalasiat ⁽¹⁾	10 171 ⁽⁷⁾	Osittain vaikuttava	2,2	0,9	3,4	40	Virhetaso on olennainen
Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat	6 201	Osittain vaikuttava	1,1	0,0	2,4	33	Virhetaso ei ole olennainen
Tutkimus ja muut sisäiset politiikat	10 591	Osittain vaikuttava	3,0	1,1	4,9	49	Virhetaso on olennainen
Hallintomenot ja muut menot	9 777	Vaikuttava	0,1	0,0	0,3	7	Virhetaso ei ole olennainen
Koko tarkastettu perusjoukko	127 224 ⁽⁸⁾	Osittain vaikuttava	3,9 ⁽¹¹⁾	3,0	4,8	44	Virhetaso on olennainen
Tulot	130 000 ⁽¹²⁾	Vaikuttava	0,8	0,0	2,4	2	Virhetaso ei ole olennainen

⁽¹⁾ Vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2010 "maatalous: markkinatoimenpiteet ja suorat tuet" sekä "maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat" muodostivat yhden toimintalohkoryhmän; samoin "aluepolitiikka, energia ja liikenne" sekä "työllisyys- ja sosiaalasiat" sisältyivät yhteen ainoaan toimintalohkoryhmään. Varainhoitovuoden 2011 aggregoidut tulokset on esitetty aiemman jaottelun mukaisesti **taulukossa 1.3**.

⁽²⁾ Järjestelmät luokitellaan "osittain vaikuttaviksi", kun vain joidenkin valvontamenettelyjen arvioidaan toimivan asianmukaisesti. Tämän vuoksi niiden avulla ei kokonaisuutena kenties onnistuta vähentämään tilien perustana olevissa toimitissa esiintyviä virheitä hyväksyttävälle tasolle. Ks. yksityiskohtaisemmat tiedot luvuissa 2–9 olevan otsakkeen "Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa" yhteydessä.

⁽³⁾ Virheiden esiintyvyydellä kuvataan sitä, kuinka suureen osuuteen otoksesta liittyy virheitä (jotka joko voidaan ilmaista tai joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti). Prosenttiosuudet on pyöristetty.

⁽⁴⁾ Korvatut menot (ks. kohta 3.9).

⁽⁵⁾ Korvatut menot (ks. kohta 4.9).

⁽⁶⁾ Korvatut menot (ks. kohta 5.27).

⁽⁷⁾ Korvatut menot (ks. kohta 6.12).

⁽⁸⁾ Varainhoitovuoden 2011 maksujen (129 395 miljoonaa euroa – ks. **taulukko 1.1**) ja koko tarkastetun perusjoukon osalta toimien sääntöjenmukaisuuden yhteydessä esitetyn kokonaismäärän välinen erotus vastaa ennakkomaksuja, jotka on suoritettu toimintalohkoryhmissä maatalous: markkinatoimenpiteet ja suorat tuet (8 miljoonaa euroa), maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat (565 miljoonaa euroa), aluepolitiikka, energia ja liikenne (1 469 miljoonaa euroa) sekä työllisyys- ja sosiaalasiat (128 miljoonaa euroa) (ks. kohdat 3.9, 4.9, 5.27 ja 6.12).

⁽⁹⁾ Todennäköisintä virhetasoa laskettaessa otettiin – toisin kuin aiempina vuosina – huomioon tapaukset, joissa täydentäviin ehtoihin liittyviä velvoitteita ei ollut noudatettu. Havaitut virheet vastaavat noin 0,2:ta prosenttiyksikköä todennäköisimmästä kokonaisvirhetasosta (ks. kohta 3.9, toinen luettelukohta, sekä kohta 3.13).

⁽¹⁰⁾ Todennäköisintä virhetasoa laskettaessa otettiin – toisin kuin aiempina vuosina – huomioon tapaukset, joissa täydentäviin ehtoihin liittyviä velvoitteita ei ollut noudatettu. Havaitut virheet vastaavat noin 0,2:ta prosenttiyksikköä todennäköisimmästä kokonaisvirhetasosta (ks. kohta 4.9, toinen luettelukohta, sekä kohdat 4.16–4.18).

⁽¹¹⁾ Todennäköisintä virhetasoa laskettaessa otettiin – toisin kuin aiempina vuosina – huomioon tapaukset, joissa yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten tukimaksujen saajat eivät olleet noudattaneet täydentäviin ehtoihin liittyviä velvoitteita. Havaitut virheet vastaavat noin 0,1:ta prosenttiyksikköä tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta maksujen todennäköisimmästä kokonaisvirhetasosta (ks. myös alaviitteet 9 ja 10).

⁽¹²⁾ Tarkastuksen yhteydessä testattiin komission tasolla perintämääräysten joukosta poimittu otos, joka kattoi kaiken tyyppiset tulot (ks. kohdat 2.8, 2.9 ja 2.13).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Vertailu aiempien vuosien tuloksiin

1.14 Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan maksujen todennäköisin virhetaso on seuraavissa toimintalohekoryhmissä korkeampi varainhoitovuonna 2011 kuin varainhoitovuonna 2010:

- maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki sekä maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat (verrattuna aiempaan maatalouden ja luonnonvarojen toimintalohekoryhmään)

- tutkimus ja muut sisäiset politiikat.

1.14

- *Maatalous: Markkinatoimenpiteiden ja suoran tuen osalta komissio katsoo, että hienoinen lisäys viime vuoteen verrattuna on edelleen tilastollisen vuosivaihtelun tavanomaista tasoa, eikä se ole osoitus jäsenvaltioiden suorittaman menojen hallinnoinnin ja valvonnan yleisen laadun heikkenemisestä.*

Maaseudun kehittämisen osalta komissio on samaa mieltä siitä, että tilanne on heikentynyt, vaikkakin vähemmän kuin mitä tilintarkastustuomioistuimen kertomuksesta ilmenee.

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuimen päätelmä koskee toimintalohekoryhmää kokonaisuutena, ei alaryhmiä.

Komissio katsoo, että hallinnon näkökulmasta tarkasteltuna – eli kun punnitaan tavoitteet laillisuuden ja säännönmukaisuuden kannalta ottaen huomioon riskien suhteellisuus ja valvontatoimien kustannustehokkuus – tutkimus- ja muiden sisäisten politiikkojen ohjelmiin sovellettavat hallinto- ja valvontajärjestelmät takaavat riittävän varmuuden, jollei valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien antamista varaumista muuta johdu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että todennäköisin virhetaso aleni aluepolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohekoryhmässä sekä työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohekoryhmässä (verrattuna aiempaan koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohekoryhmään).

Muissa toimintalohekoryhmissä (ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat sekä hallintomenot ja muut menot) tilintarkastustuomioistuin arvio todennäköisimmästä virhetasosta on pysynyt entisellään (ks. **taulukko 1.3**).

1.15 Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin arvio maksujen todennäköisimmästä kokonaisvirhetasosta pysyi vakaana vuoteen 2010 verrattuna (3,9 prosenttia varainhoitovuonna 2011 ja 3,7 prosenttia varainhoitovuonna 2010; ks. myös **taulukko 1.3** ja **kaavio 1.1**)⁽⁹⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että noin kahdessa viidesosassa testatuista tapahtumista esiintyi virheitä (varainhoitovuonna 2010 osuus oli noin kolmannes tapahtumista). Tilintarkastustuomioistuin havaitsema virheiden esiintyvyys oli aiempaa suurempi kaikissa toimintalohekoryhmissä lukuun ottamatta entistä koheesiopolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohekoryhmää sekä hallintomenoja ja muita menoja, joiden kohdalla se pysyi entisellään (ks. **taulukko 1.3**).

KOMISSIION VASTAUKSET

Komissio toteaa, että jo kolmantena peräkkäisenä vuonna virheiden määrä alittaa huomattavasti tilintarkastustuomioistuin kaudella 2006–2008 raportoidut määrät. Tämä myönteinen kehitys on tulosta valvontamääräysten tiukentamisesta ohjelmakaudella 2007–2013 ja keskeytyksiä ja lykkäyksiä koskevasta tiukasta politiikasta, jota komissio soveltaa vuoden 2008 toimintasuunnitelman mukaisesti puutteita havaittaessa. Kuten taulukosta 1.3 ilmenee, aluepolitiikan, liikenteen, energian sekä työllisyys- ja sosiaaliasioiden yhdistetty todennäköisin virhetaso on myös supistunut huomattavasti vuodesta 2010 eli 7,7 prosentista 5,1 prosenttiin.

1.15 Ottaen huomioon maatalouden alan täydentäviin ehtoihin liittyvien virheiden uuden arvioinnin komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuin arvioima todennäköisin virhetaso on hyvin lähellä vuoden 2010 tasoa huolimatta monista kielteisistä teknisistä ja rakenteellisista tekijöistä (EU:n monivuotiset ohjelmat tulevat kriittiseen vaiheeseen ja maksujen monimutkaisuus lisääntyy, mikä väistämättä lisää virhealttiutta).

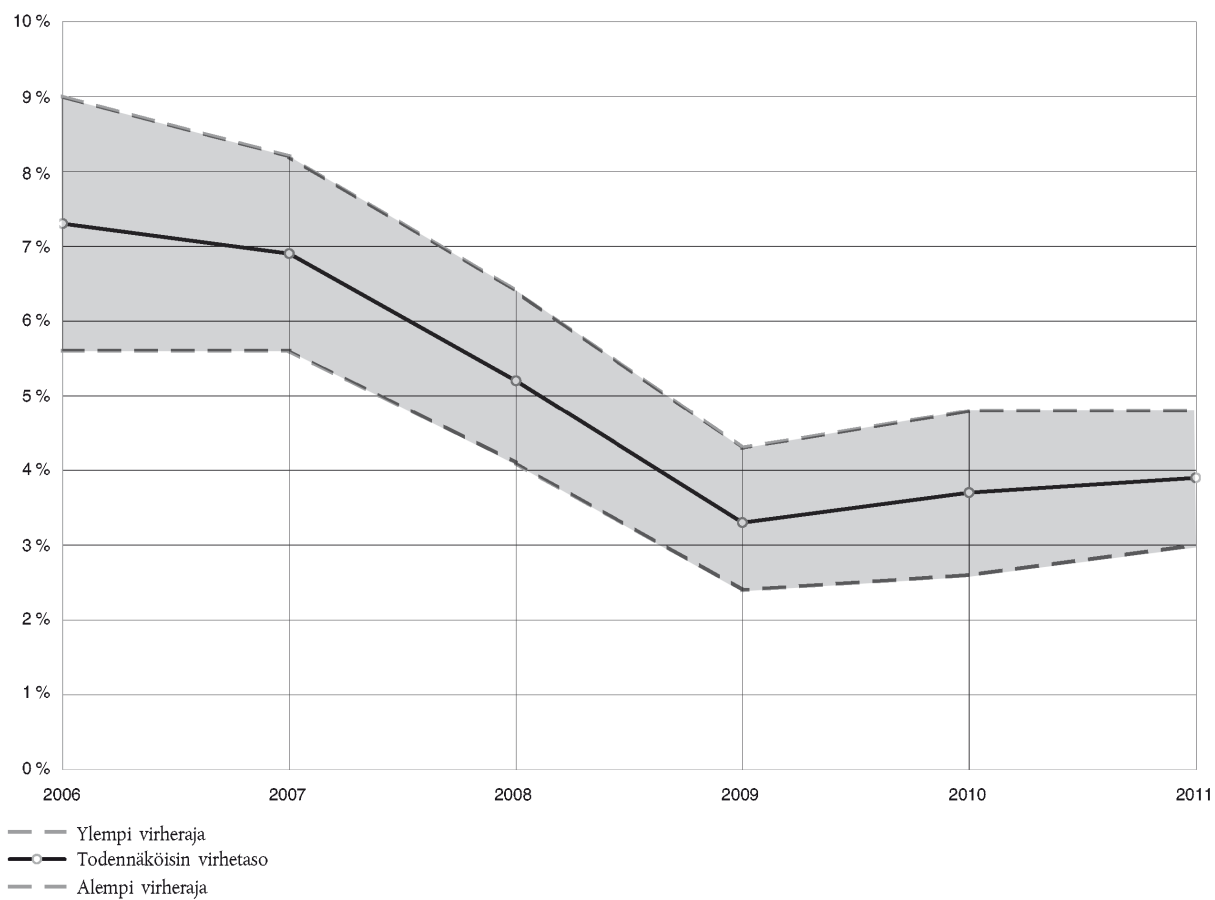
⁽⁹⁾ Todennäköisintä virhetasoa laskettaessa otettiin – toisin kuin aiempina vuosina – huomioon tapaukset, joissa yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten tukimaksujen saajat eivät olleet noudattaneet täydentäviin ehtoihin liittyviä velvoitteita. Havaitut virheet vastaavat noin 0,1:tä prosenttiyksikköä tilintarkastustuomioistuin arvioimasta maksujen todennäköisimmästä kokonaisvirhetasosta (ks. kohdan 3.9 toinen luetelmakohta, kohta 3.13, kohdan 4.9 toinen luetelmakohta sekä kohdat 4.16–4.18).

Taulukko 1.3 – Varainhoitovuosien 2010 ja 2011 tarkastustulosten vertailu

Toimintalohkoryhmä	Todennäköisin virhetaso			Luottamusväli (%)						Virheiden esiintyvyys (%)			Tarkastuspäätelmä	
				Alempi virheraja			Ylempi virheraja							
	2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011		2010	2011
Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki	2,3	4,0 ⁽¹⁾	2,9	0,8	2,5	1,1	3,8	5,6	4,7	37	48	39	Virhetaso on olennainen	Virhetaso on olennainen
Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat			7,7			4,5			10,9			57		Virhetaso on olennainen
Aluepolitiikka, energia ja liikenne	7,7	5,1	6,0	4,7	3,2	3,0	10,7	7,1	9,0	49	50	59	Virhetaso on olennainen	Virhetaso on olennainen
Työllisyys- ja sosiaaliasiat			2,2			0,9			3,4			40		Virhetaso on olennainen
Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat	1,7	1,1		0,1	0,0		3,3	2,4		23	33		Virhetaso ei ole olennainen	Virhetaso ei ole olennainen
Tutkimus ja muut sisäiset politiikat	1,4	3,0		0,6	1,1		2,1	4,9		39	49		Virhetaso ei ole olennainen	Virhetaso on olennainen
Hallintomenot ja muut menot	0,4	0,1		0,0	0,0		1,1	0,3		7	7		Virhetaso ei ole olennainen	Virhetaso ei ole olennainen
Koko tarkastettu perusjoukko	3,7	3,9 ⁽²⁾		2,6	3,0		4,8	4,8		36	44		Virhetaso on olennainen	Virhetaso on olennainen
Tulot	0,0	0,8		Ei sovelleta	0,0		Ei sovelleta	2,4		Ei sovelleta	2		Virhetaso ei ole olennainen	Virhetaso ei ole olennainen

⁽¹⁾ Todennäköisintä virhetasoa laskettaessa otettiin – toisin kuin aiempina vuosina – huomioon tapaukset, joissa täydentäviin ehtoihin liittyviä velvoitteita ei ollut noudatettu (ks. kohdat 3.9, 3.13, 4.9 ja 4.16–4.18). Havaitut virheet vastaavat noin 0,2:ta prosenttiyksikköä todennäköisimmästä kokonaisvirhetasosta.

⁽²⁾ Todennäköisintä virhetasoa laskettaessa otettiin – toisin kuin aiempina vuosina – huomioon tapaukset, joissa yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten tukimaksujen saajat eivät olleet noudattaneet täydentäviin ehtoihin liittyviä velvoitteita. Havaitut virheet vastaavat noin 0,1:tä prosenttiyksikköä tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta maksujen todennäköisimmästä kokonaisvirhetasosta (ks. myös alaviite 1).

Kaavio 1.1 – Tilintarkastustuomioistuimen arvioima todennäköisin virhetaso (2006–2011) ⁽¹⁾

(1) Varainhoitovuoden 2011 todennäköisintä virhetasoa laskettaessa otettiin – toisin kuin aiempina vuosina – huomioon tapaukset, joissa yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten tukimaksujen saajat eivät olleet noudattaneet täydentäviin ehtoihin liittyviä velvoitteita. Havaitut virheet vastaavat noin 0,1:tä prosenttiyksikköä tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta maksujen todennäköisimmästä kokonaisvirhetasosta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komission johdon antamien tietojen luotettavuus*Johdanto*

1.16 SEUT:n 317 artiklan mukaan komissio on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta. Komission nykyisen EU-varojen hallinnointijärjestelmän kulmakiviin kuuluu pääjohtajien vastuu (hallinnointijärjestelmää on tarkistettu huhtikuussa 2000 ⁽¹⁰⁾ käynnistetyn uudistuksen ansiosta perusteellisesti vastauksena Euroopan parlamentin päätöslauselmaan ⁽¹¹⁾). Pääjohtajien on kehitettävä vaikuttavat valvontajärjestelmät, jotka vastaavat ennalta asetettuja standardeja ⁽¹²⁾.

1.17 Komission pääjohtajat raportoivat vuosittain toimintakertomuksessa tehtäviensä toteuttamisesta ⁽¹³⁾. 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. Kun pääjohtajat havaitsevat näiltä osin merkittäviä ongelmia, he voivat sisällyttää lausumiinsa varauksia.

1.18 Komissio ottaa poliittisen vastuun pääjohtajiensa toteuttamasta hallinnoinnista yhteenvetokertomuksen kautta. Yhteenvetokertomus pohjautuu pääjohtajien vuotuisissa toimintakertomuksissaan antamiin tietoihin sekä muihin lähteisiin, kuten sisäisen tarkastajan kokonaislausuntoon. Lisäksi yhteenvetokertomuksessa kuvataan toimenpiteitä, jotka komissio on toteuttanut korjatakseen hallinnointiin ja valvontaan liittyviä puutteita.

⁽¹⁰⁾ Komission uudistaminen – Valkoinen kirja, KOM(2000) 200/lopulinen, 5.4.2000.

⁽¹¹⁾ Euroopan parlamentin 19. tammikuuta 2000 antama päätöslauselma, johon sisältyvät parlamentin huomiot komission uudistamista käsitelleen riippumattoman asiantuntijakomitean toisen kertomuksen johdosta toteutettavista toiminnoista (EUVL C 304, 24.10.2000, s. 135).

⁽¹²⁾ Komission sisäisen valvonnan standardit perustuvat suurelta osin COSO:n periaatteisiin. COSO (*Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission*) on vapaaehtoinen yksityisen sektorin järjestö, joka pyrkii parantamaan taloushallinnon ja raportoinnin laatua yritysetiikan, vaikuttavien sisäisen valvonnan menettelyjen ja hyvän hallintotavan avulla.

⁽¹³⁾ Nimikettä ”pääjohtaja” käytetään tässä laajassa merkityksessään kuvaamaan eri vastuuhenkilöitä. Tosiasiassa 48 lausuman allekirjoittajina on yksi pääsihteeri, 36 pääjohtajaa, seitsemän johtajaa ja neljä toimialajohtajaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat ⁽¹⁴⁾**Yhä suuremmasta määrästä maksuja on esitetty varauma**

1.19 Kaikki pääjohtajat ilmoittivat, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla voitiin taata tarpeellisessa määrin toimien sääntöjenmukaisuus, mutta niiden pääosastojen ja yksiköiden, jotka esittivät yhden tai useampia varaumia, määrä kasvoi 16:een varainhoitovuonna 2011 (vuonna 2010 määrä oli 13). Varaumien kokonaismäärä lisääntyi 27:ään vuonna 2011 (vuonna 2010 niitä esitettiin 17). Kuten aiempina vuosina, suurin osa varaumista liittyy toimien sääntöjenmukaisuudessa ilmenneisiin puutteisiin. Varaumien arvioitu taloudellinen kokonaisvaikutus kasvoi 1 959 miljoonaan euroon, mikä vastaa 1,5:tä prosenttia varainhoitovuonna 2011 suoritetuista maksuista (vuonna 2010 määrä oli 423 miljoonaa euroa eli 0,3 prosenttia) (ks. **taulukko 1.4** sekä luvut 2–9).

⁽¹⁴⁾ Vuotuisten toimintakertomusten tuloksellisuuskäsitteitä käsitellään luvussa 10.

Taulukko 1.4 – Komission pääosastojen varauvat varainhoitovuonna 2011

(miljoonaa euroa)

Pääosasto/yksikkö ⁽¹⁾	Varauma	Kyseisiin toimintoperusteisen budjetoitijärjestelmän toimiin liittyvien maksujen kokonaismäärä ⁽²⁾	Varaumien taloudellinen vaikutus ⁽³⁾
AGRI	1 – Vakavia puutteita yhdenmetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä Bulgariassa ja Portugalissa	Maineriski	
	2 – Maaseudun kehittämisen menot	12 292,02	278,00
	3 – Puutteita sertifioitujen luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden seurannassa ja valvonnassa	Maineriski	
BUDG	1 – Belgian tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjen ja tilinpitäjärjestelmän luotettavuuteen sekä EU:n talousarvion siirrettyjen perinteisten omien varojen määrän oikeellisuuteen kohdistui epäilyjä.	Ei arvioitu	
CLIMA	1 – EU:n päästökauppajärjestelmän kansallisten rekistereiden turvallisuudessa yksilöitiin huomattavia puutteita vuosina 2010 ja 2011 useissa jäsenvaltioissa tapahtuneiden tietoverkkohyökkäysten jälkeen.	Maineriski	
COMM	1 – Immateriaalioikeuksiin sovellettavaa lainsäädäntöä ei mahdollisesti noudatettu.	Ei arvioitu	
EACEA	Elinikäisen oppimisen ohjelman (2007–2013) vuoden 2011 määrärahoista suoritettujen avustuksmaksujen virhetasosta johtuva mahdollisten menetysten määrä oli olennainen vuonna 2011.	1 189,68	4,26
EMPL	1 – ESR:n toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmissä (2007–2013) havaittiin puutteita Belgiassa, Tšekissä, Saksassa, Espanjassa, Italiassa, Latviassa, Liettuassa, Romaniassa, Slovakiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian osalta liittymistä valmisteleval tukivälineen osa-alueen IV kohdalla.	9 557,19	58,70
	2 – ESR:n toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmissä (2000–2006) Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Espanjassa havaittiin puutteita, joihin kansalliset viranomaiset eivät ole kohdistaneet riittäviä valvonta- ja korjaavia toimia.	437,04	0,00
ENER	1 – Menoilmoitusten oikeellisuutta koskeva jäännösvirhetaso kuudennen tutkimuksen puiteohjelman sopimuksissa	25,79	1,15
	2 – Menoilmoitusten oikeellisuutta koskeva jäännösvirhetaso seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman sopimuksissa	133,43	5,26
ENTR	1 – Menoilmoitusten oikeellisuus kuudennessa tutkimuksen puiteohjelmassa	4,17	0,16
	2 – Menoilmoitusten oikeellisuus seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa	419,65	0,93
	3 – Ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuiseen seurantaan liittyvän ohjelman (GMES) avaruuskomponentin yhteistyössä tapahtuvaa tähtäntöönpanoa sekä EGNOS- ja Galileo-ohjelmien tähtäntöönpanoa koskevan Euroopan avaruusjärjestön ESAn taloudellisen raportoinnin luotettavuus	Ei arvioitu	
HOME	1 – Jäännösvirhetaso toimintoperusteisen budjetoitijärjestelmän toimintoon ”turvallisuus ja vapauksien suojelu” liittyvien ohjelmien avustuksista koostuvassa perusjoukossa, jota ei tarkastettu.	132,90	3,09
	2 – Schengenin tietojärjestelmää koskeva SIS II -hanke on edelleen vaarassa viivästyä.	Maineriski	
INFSO	1 – Menoilmoitusten oikeellisuus seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman avustussopimuksissa	1 217,06	22,60
MARE	1 – Kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen (KOR) toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmät Saksassa (tavoite 1)	Maineriski	
	2a – Euroopan kalatalousrahaston ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmät Tšekissä, Espanjassa, Italiassa, Alankomaissa, Romaniassa, Slovakiassa, Suomessa ja Ruotsissa	444,42	9,11
	2b – Aluksiin tehtävistä investoinneista aiheutuvien menojen tukikelpoisuus	10,71	
MOVE	1 – Menoilmoitusten oikeellisuus kuudennen tutkimuksen puiteohjelman sopimuksissa	19,29	0,86
	2 – Menoilmoitusten oikeellisuus seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman sopimuksissa	39,68	1,23
REA	Seitsemänteen tutkimuksen puiteohjelman liittyvän, yhteistyötä käsittelevän erityisohjelman yhteydessä avaruuden ja turvallisuuden tutkimusaloille myönnettyihin EU:n varoihin vaikuttava menoilmoitusten oikeellisuus	423,82	3,63
REGIO	1 – EAKR:n/koheesiorahaston / liittymistä valmisteleval tukivälineen hallinto- ja valvontajärjestelmät (2007–2013) Bulgariassa, Tšekissä, Saksassa, Virossa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa, Latviassa, Liettuassa, Alankomaissa, Itävallassa, Puolassa, Sloveniassa, Slovakiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sekä alueellisten yhteistyöohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmät	30 044,46	1 427,00
	2 – EAKR:n/koheesiorahaston / liittymistä valmisteleval tukivälineen hallinto- ja valvontajärjestelmät (2000–2006) Saksassa, Irlannissa, Espanjassa, Italiassa ja Unkarissa sekä rajatylittävien ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmät	Maineriski	
RTD	1 – Menoilmoitusten oikeellisuus kuudennen tutkimuksen puiteohjelman avustuksissa	517,11	20,56
	2 – Menoilmoitusten oikeellisuus seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman avustuksissa	3 765,16	100,80
SANCO	1 – Jäsenvaltioiden menoilmoitusten oikeellisuus eläintautien hävittämistä ja seurantaan koskevilla ohjelmissa elintarvikkeiden ja rehujen alalla	256,23	10,70
Yhteensä		60 919,10	1 958,75

⁽¹⁾ Kaikki komission pääosastot ja yksiköt on lueteltu osoitteessa <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>.⁽²⁾ Lähde: Varainhoitovuoden 2011 konsolidoitu tilinpäätös.⁽³⁾ Lähde: Toimintakertomukset vuodelta 2011. Aluepolitiikan pääosasto ja tutkimuksen toimeenpanovirasto ovat ilmoittaneet vähimmäis- ja enimmäismäärät. Ainoastaan jälkimmäinen on otettu huomioon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.20 Varaumien ja varauksia esittäneiden pääosastojen lukumäärän sekä varaumien arvioitun taloudellisen vaikutuksen kasvu kuvastaa sitä, että pääjohtajat ovat todenneet virheriskin suureksi tietyillä aloilla, kuten maaseudun kehittämisen, koheesiopolitiikan ja seitsemännen puiteohjelman kohdalla. Tämä myös vahvistaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset varainhoitovuodelta 2011 (ks. kohdat 1.10–1.15).

Komission arviot ”jäännösvirhetasosta”

1.21 Jokaisen pääosaston on arvioitava, missä määrin tapahtumiin jää virheitä valvontajärjestelmistä huolimatta. Tätä varten lasketaan jäännösvirhetaso. Yksinkertaisesti kuvattuna jäännösvirhetaso on virhetaso, joka saadaan tarkastamalla edustava tapahtumaotos, josta on vähennetty valvontajärjestelmien puitteissa tehty oikaisu. Jos jäännösvirhetaso on suurempi kuin kaksi prosenttia, pääjohtajan täytyy sisällyttää varauksessa vuotuisessa toimintakertomuksessa antamaansa lausumaan.

1.22 Kun komissio antoi pääosastoille ohjeita varainhoitovuoden 2011 vuotuisen toimintakertomuksen laatimista varten, se ohjeisti niitä ensimmäistä kertaa siitä, miten jäännösriskitaso pitäisi laskea. Tämän ansiosta osa lausumista parani aiempaan verrattuna, etenkin koheesiopolitiikasta vastaavissa pääosastoissa (ks. kohdat 5.66 ja 6.25), tutkimuksen ja innovoinnin pääosastossa sekä tietoyhteiskunnan ja viestintän pääosastossa (ks. kohdat 8.35 ja 8.36). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin puutteita ohjeissa ja niiden täytäntöönpanossa. Joidenkin pääosastojen antamat tiedot olivat epäselviä ja/tai jäännösvirhetaso oli aliarvioitu, mikä merkitsee, että pääosastot eivät esittäneet varauksia lainkaan tai varaukset eivät olleet riittävän vakavia ⁽¹⁵⁾. Tästä voidaan mainita seuraavat esimerkit:

- ohjeissa ei riittävällä tavalla selitetty, miten pitäisi toimia, jos jäännösvirhetasoa ei ole mahdollista laskea luotettavasti
- laskelmiin otettiin määriä, joita ei pitkien viiveiden vuoksi ollut saatu tai muulla tavoin peritty

KOMISSION VASTAUKSET

1.20 Komissio on esitellyt vuoden 2011 yhteenvetoraportissa analyysia, joka koskee tämän lisäyksen eri syitä. Nämä esitetään jäljempänä 1.27 kohdassa. Aluepolitiikan alan varaumien määrän kasvu johtuu pääasiassa tiukempien menetelmien soveltamisesta, erityisesti arvioimalla kumulatiivinen jäljelle jäävä riski, jotta voidaan ryhtyä toimiin tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyjen havaintojen perusteella. Ohjelmien ensimmäisen vuoden osalta esitetään varauksia, kun kumulatiivinen jäljelle jäävä riski on yli 2 prosenttia.

1.21 Edustavan tapahtumaotoksen tutkiminen edellyttää yleensä sellaista tarkastusta, johon pääosastoilla ja yksiköillä ei ole käytettävissä keinoja neljän keskeisen menoalan (maatalous, rakennerahastot, ulkoinen apu ja tutkimus) ulkopuolella. Vuotuisten toimintakertomusten laatimista koskevissa vakio-ohjeissa annetaan kattavia ohjeita varmuuden antamisesta silloin, kun käytettävissä olevat valvontaindikaattorit eivät ole tapahtumien perusjoukon kannalta tilastollisesti edustavia. Koheesiopolitiikan osalta asetuksissa säädetään, että jäsenvaltiot tarkastavat ohjelmien tai ohjelmaryhmien edustavia tapahtumaotoksia vuosittain. Tämän jälkeen komission yksiköt tarkistavat ja vahvistavat tuloksena saatavat virhetasot, joita käytetään varmuuden hankkimisessa.

1.22 Komissio on tyytyväinen toteamukseen, joka koskee sen tarkistettuja ohjeita vastauksena tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2010 vuosikertomuksessa annettuihin suosituksiin.

Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat pääosastot ovat noudattaneet ohjeita ja tehneet asianmukaiset varaukset.

- Ensimmäinen luettelukohta: Vuotuisten toimintakertomusten laadintaohjeissa opastetaan vaihe vaiheelta, miten on meneteltävä, jos nämä tiedot eivät ole saatavilla.
- Toinen luettelukohta: Komission ohjeiden mukaisesti ainoastaan rahoitusoikaisu, jotka kansalliset viranomaiset hyväksyivät virallisesti ja todentamisviranomaisen kirjasi kirjanpitoonsa, otettiin huomioon laskettaessa jäännösvirheiden määrää. Jos nämä edellytykset täyttyvät, komissio varmistaa, että kaikki sovitut rahoitusoikaisu vähennetään asianomaisten viranomaisten seuraavasta maksupyynnöstä.

⁽¹⁵⁾ Ks. kohdat 3.40–3.41, 4.48–4.50, 5.67–5.69, 6.24–6.26 ja 7.25.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— jäänösvirhetasoa laskettaessa mukaan otettiin eri tyyppisiä korjaavia toimia (rahoitusoikaisut / peruutukset ja takaisinperintä), vaikka ne ovat luonteeltaan erilaisia⁽¹⁶⁾; lisäksi ohjeiden mukaisesti myös maksujen lykkäykset otettiin huomioon.

1.23 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että jäänösvirhetaso ei vielä ole luotettava indikaattori, joka osoittaisi, missä määrin tapahtumiin jää virheitä.

Komission yhteenvetokertomus

1.24 Komissio ottaa yhteenvetokertomuksen⁽¹⁷⁾ johdannossa yleisen poliittisen vastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista pääjohtajiensa ja toimialajohtajiensa vuotuisissa toimintakertomuksissaan esittämien lausumien ja varaumien perusteella.

1.25 Vuotuiset toimintakertomukset ovat yhteenvetokertomuksen pääasiallisia tietolähteitä. Komissio toteaa, että ne kaikki antavat kohtuullisen varmuuden tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin on havainnut, että joissakin vuotuisissa toimintakertomuksissa otetaan aiempaa paremmin huomioon korkea virheriski ja määritetään kvantitatiivisia indikaattoreita, joilla tapahtumien sääntöjenmukaisuutta voidaan mitata (ks.kohdat 1.20 ja 1.22). Tilintarkastustuomioistuin korostaa kuitenkin, että eräitä aiemmin yksilöityjä kysymyksiä ei ole ratkaistu (ks. kohta 1.22 ja **liite 1.2**, kohta 2).

1.26 Yhteenvetokertomuksessa hyödynnetään myös komission sisäisen tarkastajan nyt toisen kerran antamaa kokonaislausuntoa. Kokonaislausunnon pohjana on sisäisen tarkastuksen osaston ja sisäisen tarkastuksen yksiköiden vuosina 2009–2011 tekemä työ sekä ylemmän johdon vuoden 2011 vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmaisema varmuus. Kokonaislausunto on parantunut viimevuotisesta, sillä siinä annetaan yksityiskohtaisempia tietoja esiin tuoduista näkökohdista. Lausuma on edelleen myönteinen, ja siinä toistetaan useimmiten samat varaumat, jotka on esitetty vuotuisissa toimintakertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseisten pääosastojen olisi asianmukaisesti paneuduttava seikkoihin, joihin sisäinen tarkastaja kehotti kiinnittämään enemmän huomiota – esimerkkinä voidaan mainita unionin ulkopuolelle suunnattuun tukeen liittyvät puutteet⁽¹⁸⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

— Kolmas luetelmakohta: Komissio on samaa mieltä siitä, että lykkäyksiä ei pitäisi sisällyttää jäänösvirhetasoa koskevaan laskelmaan, ja kaikki pääosastot ovat noudattaneet tätä periaatetta.

1.23 Komissio myöntää, että jäänösvirhetasoiden indikaattorin laajempi ja johdonmukaisempi käyttö on toivottavaa. Se muistuttaa kuitenkin, että indikaattoria ei ole tarkoitettu käytettäväksi yksinomaisesti tai yleisesti. Useimmat pääosastot ja yksiköt käyttävät edelleen muita indikaattoreita riskin arvioinnissa. Erityisesti keskikokoisten pääosastojen valvontajärjestelmien kustannustehokkuusastot olisivat epäsuotuisia.

1.25 Ks. komission vastaus 1.22 kohtaan ja liite 1.2, 2 kohta.

1.26 Sisäinen tarkastaja varmistaa kokonaislausuntoaan koskevien varaumien ja pääjohtajien ja yksikönpäälliköiden esittämien varaumien välisen yhdenmukaisuuden vuoropuhelulla, jota käydään tarkastuksen päätyttyä tarkastuslausumien allekirjoittamiseen. Lausunto perustuu kolmen vuoden aikana kaikilla keskeisillä aloilla tehtyyn tarkastustyöhön.

Asianomaiset pääosastot ryhtyvät asianmukaisiin toimiin kaikkien niiden riskien osalta, jotka sisäinen tarkastaja on tuonut valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien tietoon, laatimalla ja toteuttamalla toimintasuunnitelmat, joiden täytäntöönpanoa pääjohtajat ja komission sisäisen tarkastuksen seurantakomitea seuraavat tarkasti.

⁽¹⁶⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohdat 1.32–1.50.

⁽¹⁷⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle – Yhteen veto komission hallintosäävutuksista vuonna 2011, KOM(2012) 281 lopullinen, 6.6.2012.

⁽¹⁸⁾ Unionin ulkopuolelle suunnatusta tuesta vastaavat pääosastot eivät ole antaneet tietoja varainhoidon yleisestä laadusta, mistä ei kuitenkaan esitetty varaumaa (ks. kohta 7.25 sekä Euroopan kehitysrahastoa koskeva vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohdat 52–53).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

1.27 Komissio on esittänyt varauman suuremmasta määrästä maksuja – näin ollen se myöntää virheriskin olevan suuri (ks. kohta 1.20). Komissio toteaa, että varauman antaminen suuremmasta määrästä maksuja on seurausta muun muassa seuraavista tekijöistä:

- useimpien kauden 2007–2013 ohjelmien monivuotinen toteutusjakso on täydessä käynnissä
- monilla menoaloilla on nyt käytettävissä luotettavampia indikaattoreita, joilla voidaan mitata varainhoidon laatua
- indikaattoreita koskevien uusien ohjeiden ansiosta ennakkomaksut eivät ole alentaneet väli- ja loppumaksuissa havaittua keskimääräistä virhetasoa.

1.28 Komissio toteaa tässä yhteydessä myös, että lisäparannuksia tarvitaan, jotta varainhoidon laadusta voidaan antaa avoimemmin tietoja. Se ehdottaa tätä varten muun muassa seuraavia toimia:

- Rahoitusvälineisiin liittyvien toimien toteuttamisesta, tuloksista ja tarkastuksista raportoidaan asianomaisissa vuotuisissa toimintakertomuksissa.

- Asianomaisissa vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetään monivuotisten valvontastrategioiden kannalta relevantit indikaattorit, kuten koheesiopolitiikan osalta tehdään, ja jatketaan vuotuisissa toimintakertomuksissa käytettyjen olennaisuuskriteerien yhdenmukaistamista koheesiopolitiikasta vastaavien pääosastojen ja muiden yhteisesti hallinnoiduista varoista vastaavien pääosastojen kesken.

1.27 Ks. komission vastaus 1.20 kohtaan.

1.28

- Ensimmäinen luettelmakehta: Komissio aloitti heinäkuussa 2011 neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 tarkistuksen, ja asetusmuutos hyväksyttiin 13. joulukuuta 2011. Muutoksella otettiin käyttöön hallintoviranomaisia koskeva muodollinen vaatimus raportoida rahoitusvälineistä toimenpideohjelmien täytäntöönpanoa koskevista vuosi- ja loppukertomuksissa. Komissio esittää näistä rahoitusvälineiden rahoituksen ja täytäntöönpanon edistymistä koskevista tiedoista yhteenvedon vuotuisessa toimintakertomuksessa. Komission yhteenvetokertomus annetaan 1. lokakuuta 2012 mennessä.

Komissio toteutti vuonna 2011 rahoitusvälineitä koskevia erityistarkastuksia tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2010 kertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta ja raportoi tuloksista aluepolitiikan pääosaston (s. 73) ja työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston (s. 45–46) vuotuisissa toimintakertomuksissa. Komissio aikoo jatkaa tarkastustyötään tällä alalla vuonna 2012 ja sitä seuraavina vuosina.

- Toinen luettelmakehta: Vuotuisissa toimintakertomuksissa käytettyjä indikaattoreita, esimerkiksi kumulatiivista jäännösvirhetasoa, joka on tärkeä monivuotisten strategioiden kannalta, yhdenmukaistetaan mahdollisuuksien mukaan edelleen muiden rakennetöistä vastaavien pääosastojen kanssa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— Muutokset, joita komissio on ehdottanut kaudeksi 2014–2020 varainhoitoasetukseen ja alakohtaisiin asetuksiin ja joista parhaillaan keskustellaan Euroopan parlamentissa ja neuvostossa. Muutoksilla pyritään parantamaan rahoitusjärjestelmien rakennetta, vähentämään virheriskiä, rajoittamaan edunsaajille ja muille sidosryhmille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, vähentämään valvontakustannuksia sekä saamaan vuosittain hallinnollinen vahvistuslausuma kaikista yhdessä hallinnoidusta ohjelmista.

1.29 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission aloitteet vastuuvollisuuden vahvistamiseksi ja varainhoidon laatua koskevien tietojen avoimuuden lisäämiseksi ovat oikeasuuntaisia. Tilintarkastustuomioistuin toi kuitenkin jokin aika sitten esiin, että ehdotuksilla voidaan kenties lisätä varmuutta siitä, että menot ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia, mutta komissio ei ole osoittanut, miten se aikoo hyödyntää kyseisiä tietoja päästäkseen tilanteeseen, jossa tapahtumien virhetaso ei ole olennainen ⁽¹⁹⁾.

1.30 Maksujen keskeyttäminen tai lykkääminen saattaa olla käyttökelpoinen keino ehkäistä sitä, että puutteet johtaisivat sääntöjenvastaisiin menoihin. Kyseisiä välineitä täytyy kuitenkin täydentää toimilla, joilla virheet korjataan (eli rahoitusoikaisuilla ja takaisinperintätoimilla). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission olisi esitettävä rahoitusoikaisuja ja takaisinperintää koskevat määrät tarkoituksenmukaisessa asiasyhteydessä – jäsenvaltioilta saadut tiedot ovat yhä puutteellisia tai niitä ei ole kokonaisuudessaan tarkastettu ja/tai varmennettu, ja kahden olemassa olevan oikaisumekanismin luonteenomaisia eroja ja niiden vaikutusta ei edelleenkään oteta huomioon riittävällä tavalla.

BUDJETTIHALLINTO

1.31 Luvun tässä osassa analysoidaan eräitä budjettihallinnon keskeisiä tietoja varainhoitovuodelta 2011 ja etenkin maksusitoumuksiin ja maksumääräyksiin käytettävien talousarvio-määrärahojen toteuttamista, maksumäärärahojen käyttöä vuoden lopussa sekä maksattamatta olevien talousarviositoumusten osuutta.

KOMISSION VASTAUKSET

— Kolmas luetelmakohta: Komission tavoitteena on parantaa vuosi 2007–2013 käyttöön otettuja järjestelyjä, samalla kun varmistetaan riittävä jatkuvuus ja vältetään järjestelmien kokonaan muuttaminen. Parempi tulossuuntautuneisuus on yksi komission yleisistä tavoitteista. Suunnittelu-, täytäntöönpano-, seuranta-, arviointi- sekä valvonta- ja tarkastusjärjestelyjä on tarkistettu tai uudistettu tulosten saavuttamisen ja mittauksen edistämiseksi ja helpottamiseksi.

1.29 Komission ehdotus yhdestä ainoasta loogisesta varmennusketjusta, jolla tuetaan komission yksiköiden omia hallinnon tarkastuslausumia, jos lainsäätäjät sen hyväksyy, on nähtävä suurena edistysaskeleena, koska tämä tarjoaa varmuuden kaikilla EU:n varojen hallinnoinnista vastaavilla tasoilla.

Asianomaiset komission johtajat ottavat täysimääräisesti huomioon perustana olevat tarkastuslausumat laatiessaan omia hallinnollisia lausumia, mikä luo vankan perustan varmuudelle ja toimille, joilla tarvittaessa puututaan hallinto- ja valvontajärjestelmien heikkouksiin.

1.30 Komissio on samaa mieltä siitä, että tiukka keskeytys- ja lykkäyspolitiikka on tehokas keino estää sääntöjenvastaisiin menoihin johtavia puutteita, kuten komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa [SEC(2011) 1179] osoitetaan. Komissio täydentää tarvittaessa näitä ennalta ehkäiseviä järjestelyjä tiukoilla rahoitusoikaisuilla. Komissio on raportoinut vuotuisissa toimintakertomuksissa ensimmäisistä tuloksista, joita on saatu jäsenvaltioiden oikaisukapasiteettiin kohdistuvista riskiperusteisista tarkastuksista, ja antanut yksityiskohtaisia ohjeita jäsenvaltioille lukujen ilmoittamisen parantamiseksi. Jäsenvaltioiden lukuihin kohdistuvien, käynnissä olevien tarkastusten tuloksia käytetään tarvittaessa parantamaan ohjeita edelleen ja hyviä käytäntöjä jaetaan jäsenvaltioiden kanssa.

⁽¹⁹⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuin lausunto nro 6/2010 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EUVL C 334, 10.12.2010, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Maksusitoumuksiin ja maksumääräyksiin käytettävät talousarviomäärärahat

1.32 EU:n varainhoitovuoden 2011 talousarvioon sisältyi maksusitoumuksiin käytettäviä talousarviomäärärahoja ⁽²⁰⁾ 142,5 miljardia euroa ⁽²¹⁾ ja maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja ⁽²²⁾ 128,3 miljardia euroa ⁽²³⁾. Talousarviota toteuttavat elimet saavuttivat korkean käyttöasteen: maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen käyttöaste oli 99,3 prosenttia (samoin kuin vuonna 2010) ja maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen 98,6 prosenttia (96,6 prosenttia vuonna 2010) ⁽²⁴⁾. Kun siirtoja seuraavalle varainhoitovuodelle ei oteta huomioon, maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen määrä oli kaikki varaukset mukaan lukien 0,1 miljardia euroa ja maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen määrä 7,0 miljardia euroa alhaisempi kuin rahoituskehysten enimmäismäärä.

1.33 Koko talousarvion toteuttamisen tulos vuoden 2011 lopussa oli 1,5 miljardia euroa ylijäämäinen ⁽²⁵⁾ (4,5 miljardia euroa vuonna 2010). Tämä periaatteessa kompensoi jäsenvaltioilta tulevana vuosina kerättävää omien varojen määrää.

⁽²⁰⁾ Kyseisenä varainhoitovuonna ja tulevana vuosina maksusitoumuksiin käytettävissä oleva määrä.

⁽²¹⁾ Määrä sisältää varainhoitovuodelta 2010 siirretyt maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat 259 miljoonaa euroa ja yhteensä 284 miljoonan euron suuruisen maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen lisäyksen, joka on seurausta seitsemän lisätalousarvion vahvistamisesta vuoden 2011 mittaan. Määrä ei sisällä vuoden 2011 käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja: maksusitoumuksiin käytettäviä määrärahoja 6,2 miljardia euroa ja maksumääräyksiin käytettäviä määrärahoja 6,7 miljardia euroa. Käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja käytetään rahoittamaan tietyt menoerät (ks. varainhoitoasetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, 18 artikla). Käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin kuuluvat muun muassa virheellisesti maksettujen määrien takaisinperinnästä aiheutuvat palautukset, jotka osoitetaan uudelleen alkuperäisiin budjettikohtiin, EFTA-mailta saadut maksusuudet, jotka kasvattavat tiettyjä budjettikohtia, ja kolmansilta osapuolilta peräisin olevat tulot, kun sopimuksissa edellytetään rahallista osallistumista EU:n toimintaan.

⁽²²⁾ Varainhoitovuoden maksuihin käytettävissä olevat määrät.

⁽²³⁾ Luku sisältää varainhoitovuodelta 2010 siirretyt maksumääräyksiin käytettävät määrärahat 1 582 miljoonaa euroa ja yhteensä 200 miljoonan euron suuruisen maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen lisäyksen, joka on seurausta seitsemän lisätalousarvion vahvistamisesta vuoden 2011 mittaan.

⁽²⁴⁾ Vuoden 2011 maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat olivat 0,6 miljardia euroa (0,4 prosenttia) suuremmat ja maksumääräyksiin käytettävät määrärahat 3,6 miljardia euroa (2,9 prosenttia) suuremmat kuin vuonna 2010.

⁽²⁵⁾ Talousarvion ylijäämä (talousarvion toteutuma) kertoo talousarvion toteuttamisen tuloksen. Ylijäämä ei ole vararahasto, jota voitaisiin kasvattaa ja joka voitaisiin käyttää tulevana vuosina menojen rahoitukseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.34 Monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeeseen 1b "kasvua ja työllisyyttä edistävä koheesio" kuuluvien kolmen rahaston (Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja koheesiorahasto) kohdalla oli kuitenkin havaittavissa, että jäsenvaltioiden maksupyyntöjen esittäminen nopeutui vuoden loppua kohden. Maksut olisivat voineet olla määrältään olla jopa viisi miljardia euroa suuremmat, jos rahoitustarpeen kasvu olisi ennakoitu oikein ja jos tarvittavat maksumäärärahat olisi asetettu käyttöön esimerkiksi suorittamalla muilla aloilla käyttämättä jääneiden määrien siirtoja ⁽²⁶⁾.

Maksumäärärahojen käyttö vuoden lopussa

1.35 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että joissakin talousarvion osastoissa suoritettiin joulukuussa suhteettoman suuri määrä maksuja verrattuna vuoden muiden kuukausien yhteismäärään ⁽²⁷⁾. Se, että merkittävä osuus maksuista keskittyy tiettyyn osaan vuotta, saattaa heikentää valvontajärjestelmien vaikuttavuutta ja lisätä virheriskiä.

KOMISSION VASTAUKSET

1.34 Yleensä oikeusperustassa säädetään, että maksupyyntö on tehtävä kolme kertaa vuodessa niin, että viimeiset toimitetaan loppuun loppuun mennessä. Tämä määräys ei kuitenkaan ole sitova, vaan jäsenvaltiot voivat esittää maksupyyntöjä vuoden loppuun asti, jotta vältetään varojen automaattinen vapauttaminen. Tämä selittää vuoden lopussa esitettyjen maksupyyntöjen suuren määrän.

Lisäksi lykkäämistä tai keskeyttämistä koskevat päätökset ovat teki-joita, joita tuskin voidaan ottaa huomioon, kun tehdään tarvittavia määrärahoja koskevia ennusteita. Asetuksen mukaan keskeytys voi kestää enintään 6 kuukautta. Kun jäsenvaltiot korjaavat puutteen ja tekevät mahdollisesti tarvittavat rahoitusoikaisut, komissio peruuttaa keskeytyksen, jolloin maksatus voi jatkua.

Komissio kirjoitti jäsenvaltioille vuoden 2012 alussa korostaakseen tarvetta esittää suurin osa maksupyyntöistä viimeistään 31. lokakuuta. Tämän johdosta komissio voisi kokonaismäärärahasiirron lisäksi pyytää budjettivallan käyttäjältä lisätalousarviota maksumäärärahojen lisäämiseksi, jotta esitettävät pyynnöt voitaisiin kattaa tosiasiallisesti saatujen maksupyyntöjen perusteella ennusteiden sijaan.

1.35 Maksujen keskittyminen riippuu siitä, missä tahdissa jäsenvaltiot ja muut edunsaajat lähettävät maksupyyntö komissiolle. Komissio on myös sitä mieltä, ettei vuoden lopussa suoritettavien maksujen osuus ole suuri kaikissa alaviitteessä mainituissa talousarvion osastoissa.

⁽²⁶⁾ Sosiaalirahaston vajaakäyttö vuonna 2010 (ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 1.41) johti maksujen lisääntymiseen vuonna 2011. Tämä seikka yhdessä vuoden lopun maksupyyntöjen lisääntymisen kanssa kasvatti tosiasiallisten maksujen määrän 114 prosenttiin alkuperäisestä budjetoidusta määrästä. Sosiaalirahastolle osoitettujen maksupyyntöjen lisääntyminen katettiin pääosin siirtämällä varoja EAKR:sta ja koheesiorahastosta. EAKR ja koheesiorahasto saivat kuitenkin vastoin ennusteita vuoden loppua kohden ennakoitua suuremman määrän maksupyyntöjä, mikä kasvatti tosiasiallisten maksujen määrän niin suureksi, että näistä rahastoista olisi voitu suorittaa lisämaksuja, jos määrärahoja olisi ollut saatavilla. Ks. myös yhteisön tilinpäätökseen liitetty selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta varainhoitovuodelta 2011 *Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts — Financial year 2011*, s. 42–45.

⁽²⁷⁾ Seuraavissa osastoissa suuri osuus maksuista (verrattuna koko vuoden tosiasiallisiin maksuihin) suoritettiin joulukuussa: osasto 06 – liikenne ja liikkuminen 26 prosenttia (295 miljoonaa euroa), osasto 17 – terveys- ja kuluttaja-asiat 44 prosenttia (266 miljoonaa euroa), osasto 19 – ulkosuhteet 31 prosenttia (1 016 miljoonaa euroa), osasto 21 – kehitysyhteistyö ja suhteet Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioihin 27 prosenttia (403 miljoonaa euroa), osasto 22 – laajentuminen 28 prosenttia (264 miljoonaa euroa) ja osasto 32 – energia 23 prosenttia (219 miljoonaa euroa).

Maksattamatta olevat talousarviositoumukset

1.36 Maksattamatta olevien talousarviositoumusten ⁽²⁸⁾ (joiden osalta maksuja ei ole vielä suoritettu ja/tai varoja ei vielä ole vapautettu ⁽²⁹⁾), määrä kasvoi 13 miljardia euroa (6,7 prosenttia) aina 207 miljardiin euroon. Kasvu koskee etenkin toimintaloikoja, jotka rahoitetaan jaksotetuina määrärahoihin ⁽³⁰⁾. Maksattamatta olevien talousarviositoumusten määrä vastaa 2,3 vuoden jaksotettuja maksusitoumuksia tai 2,7 vuoden jaksotettuja maksuja vuoden 2011 käyttöasteella.

1.37 Useimmat maksattamatta olevat maksusitoumukset liittyvät koheesiopolitiikkaan ⁽³¹⁾ (ks. **kaavio 1.2**). Koheesiopolitiikan alan maksattamatta olevien sitoumusten määrä oli 136 miljardia euroa ⁽³²⁾ (noin 65,5 prosenttia kokonaismäärästä), mikä vastaa 2,7 vuoden sitoumuksia tai 3,2 vuoden maksuja alan vuoden 2011 käyttöasteella. Suurin osa näistä maksattamatta olevista sitoumuksista (124,6 miljardia euroa eli 92 prosenttia kokonaismäärästä) liittyy meneillään olevaan kauteen 2007–2013 ⁽³³⁾.

1.36–1.37 Maksattamatta olevat sitoumukset johtuvat monivuotisten ohjelmien tavanomaisesta hallinnoinnista ja uusien sitoumusten yleisen tason kasvusta. Rakennerahastojen maksattamatta olevien maksusitoumusten määrää säädellään vastaavissa asetuksissa määritellyllä $N + 2 / N + 3$ -säännöllä. Tämän säännön mukaan maksattamatta olevan määrän odotetun tason on vastattava kahden tai kolmen vuoden sitoumuksia. Näin ollen maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä on tavanomainen, kuten kuviosta 1.2 selviää. Kuviossa kauden 2000–2006 maksattamatta olevien sitoumusten määrää verrataan tilanteeseen, joka vallitsi kauden 2007–2013 ensimmäisinä täytäntöönpanovuosina.

Vuoden 2011 käyttöastetta koskevalla indikaattorilla on maksujen osalta vain suhteellista arvoa vuoden lopussa käytettävissä olevien määrärahojen puutteen vuoksi (ks. 1.34 kohdan viimeinen virke).

⁽²⁸⁾ Maksattamatta olevista maksusitoumuksista käytetään usein ranskankielistä lyhennettä "RAL" (*restant à liquider*).

⁽²⁹⁾ Maksattamatta olevat talousarviositoumukset ovat suora seuraus määrärahojen jaksottamisesta (ks. alaviite 28): meno-ohjelmien päätökseenvieminen kestää useita vuosia, ja sitoumukset tehdään vuosia ennen vastaavien maksujen suorittamista.

⁽³⁰⁾ Talousarviossa tehdään ero kahden määrärahatyyppin, jaksotattomien määrärahojen ja jaksotettujen määrärahojen, välillä. Jaksotattomia määrärahoja käytetään luonteeltaan vuotuisten toimintojen rahoittamiseen, esimerkiksi hallintomeneihin. Jaksotetut määrärahat otettiin käyttöön monivuotisia tukitoimia varten, ja niihin liittyvät maksut voidaan tehdä sitoumusvuoden ja sitä seuraavien vuosien kuluessa. Jaksotettuja määrärahoja käytetään lähinnä rakennerahastojen ja koheesiorahaston yhteydessä.

⁽³¹⁾ Koheesiopolitiikan osalta sitoumusten kokonaismäärä oli vuosien 2000–2006 rahoituskehityksessä 261 miljardia euroa (ks. varainhoitovuoden 2006 tilinpäätös) ja vuosien 2007–2013 rahoituskehityksessä 348 miljardia euroa (ks. varainhoitovuoden 2011 tilinpäätös). Tämä merkitsee 33 prosentin kasvua.

⁽³²⁾ Koheesiopolitiikan osalta ks. yhteisön tilinpäätökseen liitetty selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta varainhoitovuodelta 2011 *Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts – Financial year 2011*, s. 28 ja 42–45.

⁽³³⁾ Talousarviositoumusten vapauttamista ilman eri toimenpiteitä koskevan säännön ($n + 2 / n + 3$ -sääntö) soveltaminen auttaa selvittämään maksattamatta olevat sitoumukset. Säännön mukaan kaikki ne varat vapautetaan ilman eri toimenpiteitä, joita ei ole käytetty tai joiden osalta ei ole esitetty maksupyyntöä myöntämisvuotta seuraavan toisen/kolmannen vuoden loppuun mennessä. $N + 2 / n + 3$ -sääntöä muutettiin viimeksi osana "kolmatta yksinkertaistamispakettia" varainhoitovuoden 2007 koheesiopolitiikan sitoumusten osalta (ks. neuvoston asetusta (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 26), sellaisena kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 539/2010 (EUVL L 158, 24.6.2010, s. 1)).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.38 Ohjelmakauden 2007–2013 kertyneiden maksattamatta olevien sitoumusten huomattavasti suurempi määrä johtuu suureksi osaksi ohjelmien toteutuksen viivästymisestä⁽³⁴⁾. Rakennerahastoihin sovellettavien asetusten mukaisesti maksuja voitiin suorittaa vasta, kun komissio oli hyväksynyt jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät. Toimielinten sopimuksessa talousarviota koskevasta kurinalaisuudesta ja moitteettomasta varainhoidosta⁽³⁵⁾ määrätään seuraavaa: on huolehdittava siitä, että tulevina vuosina asetetaan käyttöön riittävästi maksumäärärahoja, joilla voidaan kattaa maksattamatta olevien maksusitoumusten ja maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen yhä kasvava erotus (ks. myös kohta 1.34).

KOMISSION VASTAUKSET

1.38 Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät on hyväksytävä ennen välimaksun suorittamista. Tämä mekanismi otettiin ensimmäisen kerran käyttöön kaudeksi 2007–2013, ja se merkitsee suurta parannusta EU:n koheesiopolitiikkaan osoitettujen maksujen varmistamisessa. Ohjelmakaudella maksupyyntöjen esittämistä koskevia vaatimuksia muutettiin vuoden 2007 sitoumusten osalta ja joustavuutta lisättiin kun oli kyse suurhankkeisiin liittyvistä maksuista. Nämä toimenpiteet hidastivat menojen kasvua.

Rakennerahastoista käytettävissä olevien määrärahojen käyttäminen täysimääräisesti sekä vuonna 2010 että vuonna 2011 osoittaa, että maksattamatta olevan määrän kasvu voi johtua myös varainhoitovuoden lopussa olevien talousarviomäärärahojen puutteesta (ks. myös 1.34 kohta).

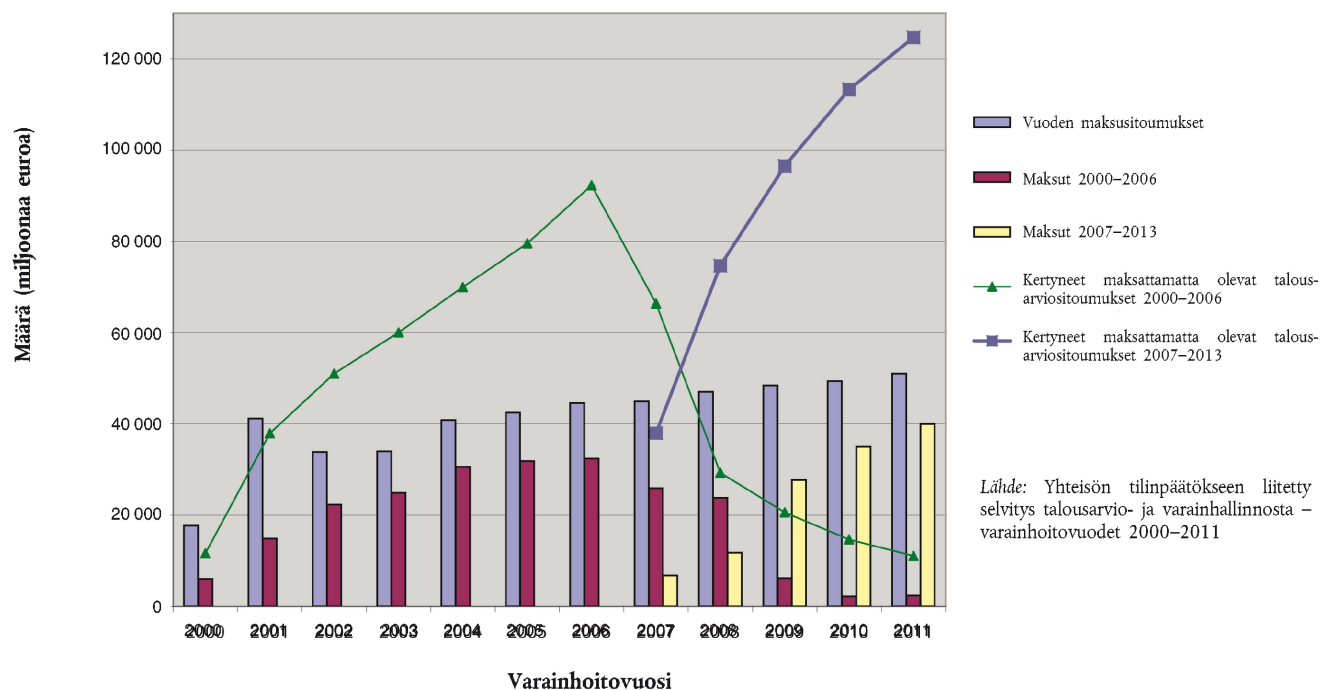
Kuviossa 1.2 osoitetaan rahoituskehyksen ohjelmakauden aikana kertyneiden, maksattamatta olevien sitoumusten todennäköinen käyttö.

Komissio on samaa mieltä siitä, että riittävät maksumäärärahat on asetettava saataville tulevina vuosina. Komissio on lujasti sitoutunut tekemään alustavia talousarvioesityksiä poistaakseen maksattamatta olevien sitoumusten ja maksumäärärahojen välisen laajenevan kuilun.

⁽³⁴⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 6.8 ja 6.26–6.28. Tarkempia lisätietoja on saatavissa yhteisön tilinpäätökseen liitetystä selvityksestä talousarvio- ja varainhallinnosta varainhoitovuodelta 2008 (*Commission Report on budgetary and financial management accompanying the Community accounts – Financial year 2008*), s. 42, sekä talousarvion toteuttamista rakenne- ja koheesiorahastojen osalta koskevasta komission analyysistä varainhoitovuodelta 2008 (*Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2008*), s. 5 ja 13–17.

⁽³⁵⁾ EUVL C 139, 14.6.2006, s. 1. Ks. myös neuvoston päätös 2007/436/EY, Euratom, tehty 7 päivänä kesäkuuta 2007, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä (EUVL L 163, 23.6.2007, s. 17), 3 artikla.

Kaavio 1.2 – Kertyneiden maksattamatta olevien maksusitoumusten kehitys rakennerahastojen ja koheesiorahaston osalta (2000–2006) sekä koheesiopolitiikan osalta (2007–2011)



LIITE 1.1

TARKASTUKSEN LÄHESTYMISTAPA JA TARKASTUSMENETELMÄT

OSA 1 – Tarkastuksen lähestymistapa ja tarkastusmenetelmät tilien luotettavuuden osalta (tilintarkastus)

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

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

2. Tarkastus 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 (säännönmukaisuuden tarkastus)

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

- tulotapahtumien ja kunkin 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 työhön perustuvaa todentavaa aineistoa (kun relevanttia aineistoa on saatavilla) ja analysoi komission johdon antamia tietoja.

Miten tilintarkastustuomioistuin testaa tapahtumat?

5. Tapahtumien suora testaaminen jokaisen erityisarvion yhteydessä (luvut 2–9) perustuu edustavaan **tilastolliseen otokseen**, joka on kussakin toimintalohkoryhmässä poimittu perintämääräysten (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 maksupyyntö määrän taikka maksu laskettu oikein ja sääntöjen ja säännösten mukaisesti. Talousarvioletiloihin kirjatusta tapahtumasta poimitun otoksensa avulla tilintarkastustuomioistuin jäljittää maksun lopullisen edunsaajan (esimerkiksi viljelijän, kurssinjärjestäjän tai kehitysapuhankkeen edistäjän) 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 summamäärästä 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 merkittäviä virheitä, jotka liittyvät julkisiin hankintoihin. EU:n ja kansallinen 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 osiin kynnysarvojen alittamiseksi jne.

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

a) pitää ”vakavina” virheitä, jotka haittaavat julkisia hankintoja koskevilla säännöissä asetettujen tavoitteiden saavuttamista; näitä tavoitteita ovat oikeudenmukainen kilpailu ja sopimuksen tekeminen parhaan tarjoajan kanssa ⁽³⁾

b) 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⁾

c) käsittelee vähemmän vakavia virheitä, jotka eivät vaikuta tarjouskilpailun lopputulokseen, ei-kvantitatiivisesti 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 kuvaa 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 toimintaloikoryhmässä todennäköisesti on virheitä. Jos virhetaso on olennainen, asianomaiset tiedot on annettu lukujen 2–9 liitteessä X.1.

13. Kvantifioimien 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 – tavanomaisten 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.

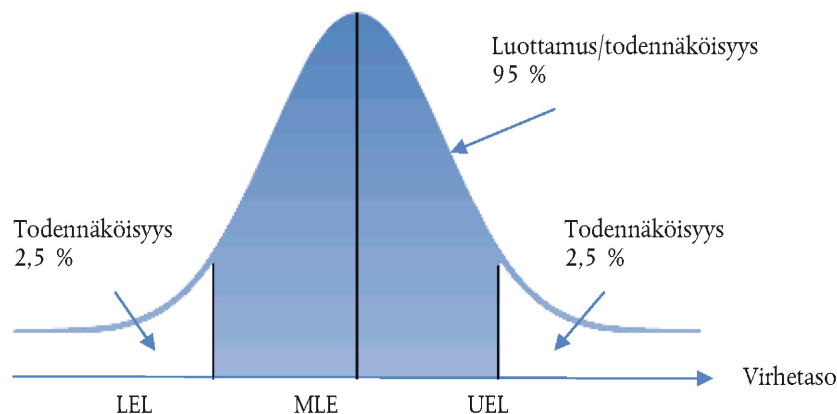
⁽⁴⁾ Esimerkkejä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä: pää- tai lisäsopimusta koskeva kilpailu on vähäistä tai olematonta (lukuun ottamatta tapauksia, joissa tämä on erikseen sallittu lainsäädännössä); tarjoukset on arvioitu epätarkoituksenmukaisesti, mikä vaikuttaa tarjouskilpailun lopputulokseen; sopimuksen sisältöä on muutettu huomattavasti; sopimus on jaettu eri rakennustyömaita koskeviksi sopimuksiksi, vaikka niiden taloudellinen tarkoitus on sama.

Tilintarkastustuomioistuin noudattaa tavallisesti erilaisia lähestymistapoja tapauksissa, joissa EU:n toimielimet ovat soveltaneet julkisia hankintoja koskevia sääntöjä virheellisesti. Syynä on se, että kyseiset sopimukset ovat yleensä kaikesta huolimatta edelleen soveltamiskelpoisia. 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⁾ $MLE = \frac{1}{\sum ASI_i} * \sum_i \left(ASI_i * \frac{\text{virheen määrä}_i}{\text{tarkastettu määrä}_i} \right)$, kun ASI on keskimääräinen otantaväli (*average sampling interval*) ja i otokseen sisältyvien tapahtumien numerointi.

⁽⁷⁾ $LEL = MLE - t_{n,97,5} \% * \frac{s}{\sqrt{n}}$ ja $UEL = MLE + t_{n,97,5} \% * \frac{s}{\sqrt{n}}$, kun t on t-jakaantumiskerroin, n on otoskoko ja s on virhetasojen vakioitkeama.



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

15. Suunnitellessaan tarkastustyötä tilintarkastustuomioistuin valitsee tarkastusmenettelyjä, joiden avulla se voi verrata perusjoukon arvioitua virhetasoa suunnitteluvaiheessa asetettuun kahden prosentin **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 (ja hajautetun tai yhteisen hallinnon 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 toimintaloikeryhmää, 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 2–9 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 laatii lisäksi toimintaloikeryhmän valvontajärjestelmiä koskevan **yleisarvion** (myös se on esitetty lukujen 2–9 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 2–9 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 valvontamenettelyillä 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 ja yksilöidäänkö niissä toimenpiteet, joita tarvitaan korjattaessa vakavat valvontapuutteet. Tilintarkastustuomioistuin esittää arvioinnin tulokset lukujen 2–9 osassa "Järjestelmien vaikuttavuus"⁽⁹⁾.

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

⁽⁹⁾ Aiemmin vuosina arvioinnin tulokset esitettiin erikseen osassa "Komission johdon antamien tietojen luotettavuus".

Mihin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumassa esitetyt kannanotot perustuvat?

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 2–9. Menotapahtumien testauksessa saatujen tulosten arvioinnilla on keskeinen merkitys. Tilintarkastustuomioistuimen parhaan arvion mukaan kaikkien menojen kokonaisvirhetaso oli 3,9 prosenttia varainhoitovuonna 2011. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 3,0–4,8 prosenttia. Eri toimintalohtojen virhetasot käyvät ilmi luvuista 3–9. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että virheet olivat laaja-alaisia ja niiden vaikutus ulottui suurimpaan osaan menoaloista. Tilintarkastustuomioistuin antaa yleisen lausuman sitoumusten sääntöjenmukaisuudesta täydentävän, koko talousarviota edustavan 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 petostentorijuntavirastolle OLAFille, joka huolehtii mahdollisista tutkimuksista. Tilintarkastustuomioistuin raportoi tarkastustyönsä perusteella OLAFille vuosittain noin neljästä tapauksesta.

TILIEN LUOTETTAVUUDEN OSALTA AIEMPINA VUOSINA ESITETTYJEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
1. Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja jaksotusmenetelyt	1. Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja jaksotusmenetelyt	1. Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja jaksotusmenetelyt
Ennakkomaksujen, muiden lyhytaikaisten velkojen ja niihin liittyvien jaksotusmenettelyjen osalta tilintarkastustuomioistuin on varainhoitovuodesta 2007 alkaen yksilöinyt kirjanpidosta virheitä, joiden taloudellinen vaikutus ei kaiken kaikkiaan ole olennainen, mutta joiden esiintyvyys on suuri. Tämä osoittaa, että on tärkeää parantaa edelleen peruskirjanpito tietojen oikeellisuutta tietyissä pääosastoissa. Ennakkomaksujen kirjaamisen osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi seuraavanlaisia seikkoja: — Jäljellä olevia ennakkomaksuja ei aina selvitetä oikein. Useita ennakkomaksuja ei selvitetty lainkaan tai kyseinen määrä oli virheellinen. — Osa pääosastoista käyttää jaksotusta laskiessaan likiarvoja sen sijaan, että prosessoisi saatavissa olevat tiedot, jotka koskevat edistymistä ja aiheutuneita kuluja, ja selvittäisi asianomaiset ennakkomaksut näiden tietojen perusteella.	Komissio paransi edelleen kirjanpito tietojensa oikeellisuutta jatkuvilla toimilla (esimerkiksi kirjanpidon laatuun liittyvällä hankkeella ja hyväksymällä paikallisia järjestelmiä). Tilintarkastustuomioistuin tarkasti ennakkomaksujen sekä laskujen/menoilmoitusten joukosta poimittuja edustavia otoksia ja havaitsi jälleen virheitä, joiden taloudellinen vaikutus ei ole olennainen, mutta joiden esiintyvyys on suuri. Komission olisi niin ollen edelleen parannettava peruskirjanpito tietoja tietyissä pääosastoissa. Tilinpitäjän yksiköt ovat pyrkineet korjaamaan tilannetta, mutta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useat pääosastot kirjaavat edelleen tileihin arvioituja määriä silloinkin, kun niillä olisi riittävä perusta kyseisten ennakkomaksujen selvittämiseksi.	Komissio pyrkii edelleen parantamaan kirjanpito tietojen laatua, ja paikallisia järjestelmiä päivitetään jatkuvasti kirjanpito vaatimusten täyttämiseksi. Kirjanpito yksikkö on laatinut useita ohjeita ennakkomaksujen selvittämiseksi. Ne jaetaan, kunhan varainhoitoasetuksen tarkistus saadaan päätökseen.

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
— Varainhoitovuotta 2010 koskevassa vuosikertomuksessa todettiin ensimmäisen kerran, että yhä suuremmassa joukossa tapauksia komissio ei ollut kirjannut maksuja asianmukaisesti varoihin. Tämä liittyy etenkin rahoitusjärjestelyjä koskeviin välineisiin ja muiden tukijärjestelmien ennakkomaksuihin. Kuten tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2009 on mainittu, eräät pääosastot eivät myöskään noudattaneet vaatimusta, jonka mukaan laskut/menoilmoitukset on kirjattava viiden työpäivän kuluessa niiden vastaanottamisesta. Tilintarkastustuomioistuin toi esiin vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2010, että 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.	Rahoitusjärjestelyjä koskeviin välineisiin liittyvää kysymystä käsiteltiin jo varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksen yhteydessä, kun jäsenvaltiot olivat toimittaneet tietoja vapaaehtoisesti. Komissio on myös ehdottanut nykyisen säädösketjyksen tarkistamista ja tehnyt tarvittavat ehdotukset vuoden 2013 jälkeistä aikaa varten niin, että kyseisten tietojen toimittaminen olisi pakollista. Varainhoitovuoden 2011 konsolidoituun tilinpäätökseen on ensimmäisen kerran kirjattu 2 512 miljoonan euron omaisuuserä, joka vastaa jäsenvaltioille muissa tukijärjestelmissä maksettua ennakkomaksuja ja maksuosuuksia Euroopan globalisaatiorahastoon. Jäsenvaltiot eivät ennen vuotta 2011 toimittaneet komissiolle tietoja, joiden perusteella se olisi voinut laatia luotettavia arvioita. Nyt saatavilla olevat luvut osoittavat, että määrät eivät olisi olleet ollenaisia. Käyttämättömät määrät, jotka oli kirjattu edellä mainittujen rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden ja muiden tukijärjestelmien yhteyteen, on määritetty komission suorittamien maksujen perusteella ja arvioimalla käyttämättömät määrät lineaarisesti – tämä ei kuitenkaan koske Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tukijärjestelmiä koskevia ennakkomaksuja. Tosiasiallisesti käytettyjä määriä ei tiedetä, mikä vähentää merkittävästi näiden tietojen hyödyllisyyttä hallinnoinnissa. Uusien menoilmoitusten kirjaamisen havaittiin nopeutuneen, mutta jotkin pääosastot eivät vielääkään aina noudata vaatimusta, jonka mukaan laskut ja menoilmoitukset on kirjattava ripeästi. Kirjanpitosääntöä on päivitetty vuonna 2012, jotta rahoitusjärjestelyjä koskeviin välineisiin suoritettuja maksuosuuksia ja muihin tukijärjestelmiin maksettua ennakkomaksuja koskevat käyttämättömät määrät voidaan kirjata varoihin.	Rahoitusjärjestelyihin liittyviä välineitä sekä valtiontuen ennakoon maksettua määriä, mukaan lukien menoilmoituksen liite, koskeva oikeusperusta on pantu täytäntöön (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 muutos, hyväksytty 13. joulukuuta 2011). Muutoksen seurauksena Euroopan komissiolle on oikeusperusta, jonka nojalla se voi pyytää tarvittavia tietoja jäsenvaltioilta. Edellä mainittuja tietoja käytetään vuoden 2012 tilejä päätettäessä. Lopullisille edunsaajille tarkoitetut maksamattomat summat perustuvat aikasidonnaiseen arvioon. Koska aluepolitiikan pääosasto on parhaillaan seitsemänvuotisen ohjelmakauden kuudennessa vuodessa, menetelmää ei ole syytä muuttaa. Tätä lähestymistapaa on kuitenkin tarkoitus muuttaa seuraavalla ohjelmakaudella, edellyttäen, että jäsenvaltiot hyväksyvät sen uuden varainhoitoasetuksen yhteydessä. Kun rakennerahastojen uuden ohjelmakauden oikeusperusta tulee voimaan, komissiolle on oikeus saada tosiasiallisesti käytettyjä määriä koskevat tiedot, joita käytetään tilinpäätöksen laatimisessa. Uusien vaatimusten myötä on todennäköistä, että myös hallinnointia koskevat tiedot paranevat. Menetelmä, jota komissio on soveltanut vuoden 2011 tilinpäätökseen, on kustannustehokkain, ja sitä käytettiin jo varainhoitovuoden 2010 tilinpäätöksessä. Komission yksiköt jatkavat edelleen toimiaan tähän suuntaan. Tätä varten paikallisia järjestelmiä päivitetään jatkuvasti, ja esimerkiksi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ja aluepolitiikan pääosaston vastaanottamat maksupyynnöt käsitellään määrääjassa. Komission yksiköt soveltavat sääntöä rahoitusvälineisiin ja valtiontukiin liittyvien maksujen perusteella (katso vastaus edellä).

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
2. Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen Tilintarkastustuomioistuin totesi jo vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2007, että vaikka komissio on ryhtynyt toimiin voidakseen antaa enemmän ja parempia tietoja EU:n talousarvioon sovellettavista oikaisumekanismeista, tiedot eivät edelleenkaan olleet täysin luotettavia, sillä komissio ei aina saanut luotettavaa tietoa jäsenvaltioilta. Lisäksi pitäisi tutkia, olisiko tarpeen tarkentaa tilinpäätösraportoinnin ohjeita siltä osin, mitä tietoja tilinpäätökseen on syytä sisällyttää ja millä tavoin niitä pitäisi käsitellä. Tilintarkastustuomioistuin arvosteli vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2009 ensimmäisen kerran sitä, että joillakin menoaloilla komissio ei aina anna tietoja, joiden avulla olisi mahdollista täsmäyttää, minä vuonna maksu suoritettiin, minä vuonna siihen liittyvä virhe havaittiin ja minä vuonna asianomainen rahoitusoikaisu sisällytettiin tilinpäätöksen liitetietoihin.	2. Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen Vaikka jäsenvaltioiden toimittamat tiedot eivät edelleenkaan ole täysin luotettavia ja kattavia etenkin koheesiopolitiikan alalla, tiettyjä parannuksia on saatu aikaan vuosien mittaan. Komissio käynnisti vuoden 2011 alussa tarkastuksen, joka koskee jäsenvaltioiden koheesiopolitiikan alalla soveltamia takaisinperintäjärjestelmiä. Komission paikalla toimittamat tarkastukset osoittivat, että tietojen kirjaamis- ja raportointijärjestelmät eivät vielä ole täysin luotettavia kaikissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa. Tästä syystä jäsenvaltioiden koheesiopolitiikan alalta toimittamia tietoja ei ole esitetty varainhoitovuoden 2011 tilinpäätöksen liitetiedoissa. Tilinpitäjän ohjeissa valtuutetuille tilinpitäjille ilmoitetaan, mitkä tiedot on toimitettava. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikana havaittiin, että ohjeita noudatettiin aiempaa paremmin. Esitettyjen tietojen laatua on kuitenkin vielä parannettava. Maksujen, virheiden, takaisin perittyjen määrien ja rahoitusoikaisujen täsmäyttämisen mahdollistavia tietoja ei ole vielä esitetty. Tilintarkastustuomioistuin pitäytyy kannassaan, jonka mukaan tällainen täsmäyttäminen olisi suoritettava aina, kun se on mahdollista. Lisäksi olisi luotava selkeä yhteys vuotuisiin toimintakertomuksiin etenkin jäännösvirhetason määrittämistä varten sisällytettyjen määrien ja tilinpäätöksessä olevien takaisin perittyjä määriä / rahoitusoikaisuja koskevien tietojen välille.	2. Takaisinperintää ja rahoitusoikaisuja koskevien tietojen esittäminen Maatalouden osalta komissio on kirjannut jäsenvaltioiden tason maksamatta olevat velat ja vastaavan arvovähennyksen sekä jäsenvaltioiden perimät määrät vuoden 2011 tilinpäätökseen. Koheesiopolitiikkaan liittyviä, jäsenvaltioilta takaisin perittyjä määriä koskevien tietojen luotettavuus on parantunut viime kauteen verrattuna, mutta komissio on samaa mieltä siitä, että sitä olisi parannettava edelleen. Tätä varten komissio käynnisti varainhoitovuoden 2011 alussa jäsenvaltioiden takaisinperintäjärjestelmien riskiperusteisen tarkastuksen. Se perustuu vuosittain 31. maaliskuuta vallitsevan tilanteen mukaan laadittavaan raportointiin, ja sen tarkoituksena on parantaa kansallisista rahoitusoikaisuista ilmoittamista komissiolle sekä varmistaa raportoinnin täydellisyys, oikeellisuus ja oikea-aikaisuus. Ensimmäiset tulokset raportointiin rakennetoimista vastaavien pääosastojen vuoden 2011 toimintakertomuksissa. Komissio pyrkii edelleen parantamaan esitettyjen tietojen laatua. Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämät pyynnöt ja huomauttaa, että tämä on mahdollista vain harvoin. Jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa rahoitusoikaisujen tarkoituksena ei ole sääntöjenvastaisten menojen takaisinperintä (joka säilyy jäsenvaltioiden vastuulla) vaan pikemminkin EU:n talousarvion suojeleminen tällaisilta sääntöjenvastaisuuksilta. Sen vuoksi ei ole oikein yhdistää tietyn vuoden virhetasoa saman vuoden tilinpäätöksessä ilmoitettuihin rahoitusoikaisuihin ja takaisinperittyihin määriin.

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
		Lisäksi erot rahoitusoikaisujen ja todellisten takaisinperintöjen ajoituk- sessa sekä virheiden määrät estävät tämän täsmäytyksen. Tämä viimeksi mainittu huomautus on tärkeä paitsi yhteisessä hallinnoinnissa myös suorassa hallinnoinnissa, jossa perintämääräykset joko esitetään (moni- vuotisen) tukikauden päätyttyä tai niitä ei esitetä, sillä tuensaja esittää korjatun kustannus selvityksen. Komissio toistaa esittämänsä toteamuksen, että menot tarkastetaan useita vuosia sen vuoden jälkeen, jolloin tietty maksu todellisuudessa suoritettiin, lähinnä ohjelmaa päätettäessä. Rahoitusoikaisun syynä saattaa olla myös jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä havaitut puutteet, jolloin suora yh- teys maksuihin puuttuu. Tällöin ei ole mahdollista eikä tarpeellista täs- mäyttää kyseistä maksuvuotta sen vuoden kanssa, jolloin rahoitusoikaisu ilmoitetaan tilinpäätöksen liitetiedoissa. Lisäksi yhteisessä hallinnoinnissa jäsenvaltioilla on pääasiallinen vastuu virheiden ja sääntöjenvastaisuuksien torjunnasta, havaitsemisesta ja korjaamisesta. Maatalouden osalta kaikki liitetiedossa 6 olevissa taulukoissa esitetyt määrät voidaan täsmäyttää joko komission tasolla saatavilla olevien tietojen tai jäsenvaltion ilmoitusten kanssa. Aluepolitiikan osalta vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetyn jäännös- virhetason määrittämisessä käytettyjen määrien ja alustavassa tilinpää- töksessä esitettyjen tietojen välinen yhteys on mahdollinen edellisen vuo- den raportoinnin osalta ja jäsenvaltioiden ennen säädettyä määräaikaa eli 31. maaliskuuta mennessä toimittamien tietojen osalta. Mainittu mää- räaika koskee myös alustavan tilinpäätöksen laatimista. Komissio kan- nusti jäsenvaltioita ilmoittamaan oikaisut mahdollisimman aikaisin en- nen 31. maaliskuuta tämän ajoitusongelman välttämiseksi.

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
Vuoden 2010 lopussa koheesiopolitiikan alalla oikaisuja oli vielä toteuttamatta kaikkiaan 2,5 miljardia euroa (komission pitäisi saada vastaava määrä takaisin tai jäsenvaltion pitäisi vähentää tukeen oikeuttamaton määrä maksupyyntöistään). Alhainen toteutusaste (71 prosenttia) selittyy sillä, että ohjelmakauden 2000–2006 päättämisen menettely on parhaillaan käynnissä. Vuoden 2010 lopulla vastaanotettuja maksupyyntöjä ei ole vielä hyväksytty, mikä merkitsee, että niihin liittyviä rahoitusoikaisuja ei voitu ottaa huomioon toteutusta koskevissa vuoden 2010 luvuissa. Konsolidoidun tilinpäätöksen liitetietojen mukaan komission yksiköt tai jäsenvaltiot tekevät todennäköisesti myöhemmin oikaisuja joihin-kin tapahtumiin. Tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodesta 2005 alkaen esittämistä toistuvista kehoituksista huolimatta tilinpäätöksen liitetiedoissa ei vielä mainita, mitkä ovat ne määrät ja menoalat, joita mahdollisesti vielä tarkastetaan ja joihin sovelletaan tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä.	Vuoden 2011 lopussa 2,5 miljardin euron verran oikaisuja oli vielä tekemättä (toteutusaste 72 prosenttia). Määrä ja toteutusaste pysyivät lähes samalla tasolla kuin edeltävänä vuonna, koska vuoden 2010 lopulla vastaanotettuja maksupyyntöjä ei vielä voitu hyväksyä. Määriä, jotka ovat lisätarkastusten ja tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn kohteena, ei vielä ilmoiteta konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoissa (toisin kuin mahdolliset takaisin perittävät määrät, jotka on mahdollista kvantifioida).	Ohjelmien päättäminen on monimutkainen menettely, jossa lukuisia jäsenvaltion toimittamia asiakirjoja tarkastetaan ja jossa komissio voi pyytää lisätietoja saadakseen näyttöä, että jäsenvaltio on todellakin vähentänyt erityisesti monimutkaisia toimintaohjelmia koskevat päätetyt rahoitusoikaisut. Tämä lykkää lopullisen maksettavan määrän laskemista. Lisäksi komissio vahvistaa rahoitusoikaisun täytäntöönpanon vasta sitten, kun tulojen ja menojen hyväksyjä on asianmukaisesti hyväksynyt lopullisen maksun. Tämä vaihe saadaan päätökseen aivan varmennusketjun lopussa. Niiden koheesiopolitiikan oikaisujen määrä, jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet mutta joita ei ole vielä toteutettu, koskee kauden 2000–2006 ohjelmia. Tämä näkyy komission saamissa loppumaksupyyntöissä, joita ei ole vielä hyväksytty, sillä komission on päättämismenettelyssä arvioitava, ovatko kaikki saadut tiedot täydellisiä ja johdonmukaisia. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio noudattaa tätä varovaista lähestymistapaa eikä ilmoita tällaisia oikaisuja täytäntöönpannuiksi ennen kuin loppumaksut on hyväksytty. Varainhoitoasetuksen mukaan komissio voi tehdä jälkitarkastuksia kaikkien menojen osalta useita vuosia menon kirjausvuoden jälkeen. Tilinpäätöstä ei pitäisi tulkita siten, että tulevina vuosina tehtävien tarkastusten vuoksi mitään kyseessä olevia menoja ei olisi vielä hyväksytty. Muutoin kaikkia budjettimenoja pidettäisiin väliaikaisina jälkiarviointin suorittamiseen asti tai kunnes mainittu vanhentumisaika on kulunut. Kun mahdolliset takaisin perittävät määrät ovat kvantifioitavissa, ne ilmoitetaan konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedoissa 6. Maatalouden osalta tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätös tehdään noin kuuden kuukauden kuluttua 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.

Aiempina vuosia esitetyt huomautukset	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
3. Galileon omaisuuden siirto	3. Galileon omaisuuden siirto	3. Galileon omaisuuden siirto
Sopimuksia kaiken Galileo-ohjelman yhteydessä luodun, kehitetyn tai hankitun omaisuuden siirtämisestä unionin omistukseen ei ole vielä pantu täytäntöön kaikilta osin. Koska kaikkia menoja on vuodesta 2003 alkaen käsitelty tutkimusmenoina, niillä ei ollut vaikutusta taseeseen 31. joulukuuta 2010. Komission olisi kuitenkin varmistettava, että kaikki tarvittavat tiedot ovat käytettävissä silloin, kun siirto tapahtuu, jotta omaisuus voidaan suojata tehokkaasti. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa varainhoitovuotta 2010 koskevassa vuosikertomuksessaan kiinnittämään huomiota Euroopan avaruusjärjestön taloudellisen raportoinnin luotettavuutta koskevaan varaukseen, jonka asianomainen pääjohtaja esitti vuoden 2010 toimintakertomuksessaan.	Komissio tekee yhteistyötä Euroopan avaruusjärjestön kanssa varmistaa, että siirron ajankohtana ovat käytettävissä kaikki kirjanpito- ja tekniset tiedot, joita siirron sujuva toteuttaminen edellyttää. Siirron on tarkoitus tapahtua validointia kiertoradalla koskevan vaiheen lopussa, eli aikaisintaan vuoden 2012 lopussa. Tällä välin komissio on vuonna 2011 kirjannut 219 miljoonan euron määrän Galileo-hankkeseen liittyvinä keskeneräisinä hankintoina. Määrä kuvastaa kuluja, joita komissiolle on aiheutunut 22. lokakuuta 2011 lähtien eli sen jälkeen, kun järjestelmän ensimmäiset kaksi satelliittia laukaistiin onnistuneesti. Ennen asianomaista päivämäärää komissio katsoi hankkeen olevan yhä tutkimusvaiheessa ja kaikkien aiheutuneiden kulujen olevan tutkimusmenoja. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikana havaittiin kuitenkin, että jaksotusmenettelyssä, jolla määritetään tutkimusvaiheen keskeneräisinä hankintoina pidettyjen omaisuuserien arvo, oli puutteita, joka tosin eivät olleet olennaisia. Asianomainen pääjohtaja esitti saman varauksen vuoden 2011 toimintakertomuksessaan ja laajensi sitä entisestään.	Komissio katsoo, että taseeseen kirjatut määrät ovat kohtuullisen tarkkoja ja luotettavia. Galileon omaisuuserien arvostuksessa käytettävät kirjanpitomenetelmät ja -menettelyt ovat täysin EU:n tilinpäätössääntöjen ja IPSAS-standardien mukaiset. Hyödykkeiden arvostus määritettiin riippumattomien ulkoisten tilintarkastusasiiantuntijoiden avulla Euroopan avaruusjärjestön (ESA) toimittamien tietojen perusteella. Komissio on tehnyt tarpeelliset tarkastukset, jotta voidaan kohtuudella varmistaa tulosten luotettavuus. Komissio jatkaa ESA:n rahoituskertomusten tarkastamista sekä kannustaa ja tukee ESA:ta sellaisten toimien toteuttamisessa, jotka koskevat sen komissiolle tekemän tilinpäätösraportoinnin laadun parantamista. ESA:n valvontajärjestelmien ulkopuolinen arviointi saatiin päätökseen vuonna 2012, ja saadut tulokset olivat tyydyttäviä. Komissio odottaa tällä hetkellä käynnissä olevien toimien perusteella, että ongelmat saadaan pian ratkaistua, minkä seurauksena tätä varauksetta voidaan pienentää ja lopulta poistaa se.

LIITE 1.3

OTTEITA VARAINHOITOVUODEN 2011 KONSOLIDOIDUSTA TILINPÄÄTÖKSESTÄ ⁽¹⁾

Taulukko 1 – Tase (*)

	(miljoonaa euroa)	
	31.12.2011	31.12.2010
Pitkäaikaiset varat:		
Aineettomat hyödykkeet	149	108
Aineelliset käyttöomaisuushyödykkeet	5 071	4 813
Pitkäaikaiset sijoitukset:		
Pääomaosuusmenetelmällä käsiteltävät sijoitukset	374	492
Rahoitusvarat: myytävissä olevat varat	2 272	2 063
Rahoitusvarat: pitkäaikaiset lainat	41 400	11 640
Pitkäaikaiset saamiset ja kerrytettävissä olevat rahamäärät	289	40
Pitkäaikaiset ennakkomaksut	44 723	44 118
	94 278	63 274
Lyhytaikaiset varat:		
Vaihto-omaisuus	94	91
Lyhytaikaiset sijoitukset:		
Rahoitusvarat: myytävissä olevat varat	3 619	2 331
Lyhytaikaiset saamiset ja kerrytettävissä olevat rahamäärät		
Rahoitusvarat: lyhytaikaiset lainat	102	2 170
Muut saamiset ja kerrytettävissä olevat rahamäärät	9 477	11 331
Lyhytaikaiset ennakkomaksut	11 007	10 078
Käteisvarat ja muut rahavarat	18 935	22 063
	43 234	48 064
Vastaavaa yhteensä	137 512	111 338
Pitkäaikaiset velat:		
Eläke ja muut työsuhde-etuudet	(34 835)	(37 172)
Pitkäaikaiset varaukset	(1 495)	(1 317)
Pitkäaikaiset rahoitusvelat	(41 179)	(11 445)
Muut pitkäaikaiset velat	(2 059)	(2 104)
	(79 568)	(52 038)
Lyhytaikaiset velat:		
Lyhytaikaiset varaukset	(270)	(214)
Lyhytaikaiset rahoitusvelat	(51)	(2 004)
Velat	(91 473)	(84 529)
	(91 794)	(86 747)
Vastattavaa yhteensä	(171 362)	(138 785)
Nettovarat	(33 850)	(27 447)
Rahastot	3 608	3 484
Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet	(37 458)	(30 931)
Nettovarat	(33 850)	(27 447)

(*) Taseen esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

⁽¹⁾ Lukijaa pyydetään tutustumaan Euroopan unionin konsolidoituun tilinpäätökseen varainhoitovuodelta 2011 kokonaisuudessaan. Tilinpäätös sisältää konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat ja niiden liitetiedot sekä konsolidoidun selvityksen talousarvion toteuttamisesta ja sen liitetiedot.

Taulukko 2 – Tuotto- ja kululaskelma (*)

(miljoonaa euroa)

	2011	2010
Toiminnan tuotot		
Tuotot omista varoista ja rahoitusosuuksista	124 677	122 328
Muut toiminnan tuotot	5 376	8 188
	130 053	130 516
Toiminnan kulut		
Hallintokulut	(8 976)	(8 614)
Toiminnan kulut	(123 778)	(103 764)
	(132 754)	(112 378)
Toiminnan (alijäämä)/ylijäämä	(2 701)	18 138
Tuotot rahoitustoiminnasta	1 491	1 178
Kulut rahoitustoiminnasta	(1 355)	(661)
Työsuhde-etuuksiin ja eläkkeeseen liittyvän velan muutos	1 212	(1 003)
Osuus yhteisyritysten ja osakkuusyritysten nettotappiosta	(436)	(420)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	(1 789)	17 232

(*) Tuotto- ja kululaskelman esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

Taulukko 3 – Rahavirtalaskelma (*)

	(miljoonaa euroa)	
	2011	2010
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	(1 789)	17 232
Toiminnan rahavirta		
Hankintamenon jaksottaminen	33	28
Poistot	361	358
Pitkäaikaisten lainojen (lisäys)/väheneminen	(29 760)	(876)
Pitkäaikaisten ennakkomaksujen (lisäys)/väheneminen	(605)	(2 574)
Pitkäaikaisten saamisten ja kerrytettävissä olevien rahamäärien (lisäys)/väheneminen	(249)	15
Vaihto-omaisuuden (lisäys)/väheneminen	(3)	(14)
Lyhytaikaisten ennakkomaksujen (lisäys)/väheneminen	(929)	(642)
Lyhytaikaisten saamisten ja kerrytettävissä olevien rahamäärien (lisäys)/väheneminen	3 922	(4 543)
Pitkäaikaisten varausten lisäys/(väheneminen)	178	(152)
Pitkäaikaisten rahoitusvelkojen lisäys/(väheneminen)	29 734	886
Muiden pitkäaikaisten velkojen lisäys/(väheneminen)	(45)	(74)
Lyhytaikaisten varausten lisäys/(väheneminen)	56	1
Lyhytaikaisten rahoitusvelkojen lisäys/(väheneminen)	(1 953)	1 964
Muiden lyhytaikaisten velkojen lisäys/(väheneminen)	6 944	(9 355)
Edellisen varainhoitovuoden ylijäämä, joka kirjataan tuottona, johon ei liity maksutapahtumaa	(4 539)	(2 254)
Muut transaktiot, joihin ei liity maksutapahtumaa	(75)	(149)
Eläkkeeseen ja työsuhde-etuuksiin liittyvän velan lisäys/(väheneminen)	(2 337)	(70)
Investointien rahavirta		
Aineettomien hyödykkeiden ja aineellisten käyttöomaisuushyödykkeiden (lisäys)/väheneminen	(693)	(374)
Pitkäaikaisten sijoitusten (lisäys)/väheneminen	(91)	(176)
Lyhytaikaisten sijoitusten (lisäys)/väheneminen	(1 288)	(540)
Nettorahavirta	(3 128)	(1 309)
Käteisvarojen ja muiden rahavarojen nettomääräinen lisäys/(väheneminen)	(3 128)	(1 309)
Käteisvarat ja muut rahavarat varainhoitovuoden alussa	22 063	23 372
Käteisvarat ja muut rahavarat varainhoitovuoden lopussa	18 935	22 063

(*) Rahavirtalaskelman esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

Taulukko 4 – Laskelma nettovarojen muutoksista (*)

(miljoonaa euroa)

	Rahastot (A)		Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet (B)		Nettovarot = (A) + (B)
	Käyvän arvon rahasto	Muut varat	Kertynyt ylijää- mä/(alijäämä)	Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	
Saldo 31. joulukuuta 2009	69	3 254	(52 488)	6 887	(42 278)
Takuurahaston varojen muutos		273	(273)		0
Käypään arvoon perustuvat muutokset	(130)				(130)
Muut		4	(21)		(17)
Varainhoitovuoden 2009 taloudellisen tuloksen kohdentaminen		14	6 873	(6 887)	0
Jäsenvaltioille siirretty osa talousarvion toteutuksen 2009 tuloksesta			(2 254)		(2 254)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos				17 232	17 232
Saldo 31. joulukuuta 2010	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Takuurahaston varojen muutos		165	(165)		0
Käypään arvoon perustuvat muutokset	(47)				(47)
Muut		2	(30)		(28)
Varainhoitovuoden 2010 taloudellisen tuloksen kohdentaminen		4	17 228	(17 232)	0
Jäsenvaltioille siirretty osa talousarvion toteutuksen 2010 tuloksesta			(4 539)		(4 539)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos				(1 789)	(1 789)
Saldo 31. joulukuuta 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)

(*) Nettovarojen muutoksista laaditun laskelman esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

Taulukko 5 – EU:n talousarvion toteutuma (*)

(miljoonaa euroa)		
Euroopan unioni	2011	2010
Varainhoitovuoden tulot	130 000	127 795
Maksut varainhoitovuoden määrärahoista	(128 043)	(121 213)
Varainhoitovuodelle n + 1 siirretyt maksumäärärahat	(1 019)	(2 797)
Varainhoitovuodelta n – 1 siirretyt käyttämättä jääneet maksumäärärahat, jotka on peruutettu	457	741
Valuuttakurssierot varainhoitovuonna	97	23
Talousarvion toteutuma (**)	1 492	4 549

(*) EU:n talousarvion toteutumataulukon esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

(**) EFTAn osuus oli (viisi) miljoonaa euroa vuonna 2011 ja yhdeksän miljoonaa euroa vuonna 2010.

TOINEN LUKU

Tulot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	2.1–2.14
Tulojen ominaispiirteet	2.2–2.7
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	2.8–2.14
Perinteiset omat varat	2.9–2.12
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	2.13–2.14
Toimien sääntöjenmukaisuus	2.15–2.18
Perinteiset omat varat	2.16
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	2.17
Muut tulot	2.18
Järjestelmien vaikuttavuus	2.19–2.34
Perinteiset omat varat	2.20–2.22
Alv:oon perustuvat omat varat	2.23–2.25
BKTL:oon perustuvat omat varat	2.26–2.28
Yleiset ja erityiset varaumat	2.26–2.27
BKTL-luetteloiden tarkastaminen	2.28
Muut tulot: sakot ja seuraamusmaksut	2.29–2.34
Perinnän täytäntöönpano	2.29–2.31
Vakuuksia myöntävien rahoituslaitosten vähimmäisluottoluokitus	2.32–2.34
Päätelmät ja suositukset	2.35–2.38
Päätelmät	2.35–2.36
Suositukset	2.37–2.38

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

2.1 Tässä luvussa esitetään tuloja koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Tulot koostuvat omista varoista ja muista tuloista. Vuoden 2011 tuloja koskevat keskeiset tiedot esitetään **taulukossa 2.1**. Omat varat ovat selkeästi talousarviomenojen tärkein rahoituslähde (91 prosenttia).

Taulukko 2.1 – Tulot – Keskeiset tiedot 2011

Talous-arvion osasto	Tulotyyppi	Kuvaus	Tulot 2011	
			miljoonaa euroa	%
1	Perinteiset omat varat	Sokerimaksut	132	0,1
		Tullimaksut	16 646	12,8
	Alv:oon perustuvat omat varat	Kuluneen varainhoitovuoden alv-varat	14 077	10,8
	BKTL:oon perustuvat omat varat	Kuluneen varainhoitovuoden BKTL-varat	87 258	67,1
	Budjettiaseman epätasapainon korjaaminen	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus	52	0,0
	Vähennys BKTL-osuudesta	Myönnetty Alankomaille ja Ruotsille	– 1	0,0
		OMAT VARAT YHTEENSÄ	118 164	90,9
3		Käytettävissä olevat ylijäämät	6 370	4,9
4		Unionin toimielinten ja muiden elinten palveluksessa olevasta henkilöstöstä kertyvät tulot	1 207	0,9
5		Toimielinten hallinnollisesta toiminnasta kertyvät tulot	587	0,5
6		Unionin/yhteisön sopimuksiin ja ohjelmiin liittyvät rahoitusosuudet ja palautukset	2 454	1,9
7		Viivästyskorot ja sakot	1 183	0,9
8		Lainat	1	0,0
9		Sekalaiset tulot	34	0,0
		MUUT TULOT YHTEENSÄ	11 836	9,1
VARAINHOITOVUODEN TULOT YHTEENSÄ			130 000	100,0

Lähde: Euroopan unionin varainhoitovuoden 2011 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tulojen ominaispiirteet

2.2 Omat varat jakautuvat kolmeen ryhmään ⁽¹⁾: perinteiset omat varat (tuonnista kannetut tullit ja 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 unionin talousarvioon (16 778 miljoonaa euroa; 12,9 prosenttia tuloista), ja jäljelle jäävä neljännes pidätetään kantokuluina. 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⁾. Perinteisten omien varojen osalta pääasialliset riskit liittyvät unionin käyttöön asetettujen maksujen täysimääräisyyteen, oikeellisuuteen ja oikea-aikaisuuteen.

2.4 Alv:oon perustuvat omat varat ovat maksuosuuksia, jotka perustuvat siihen, että jäsenvaltioiden teoreettisesti yhdenmukaistettuihin alv-määräytymisperusteisiin sovelletaan yhdenmukaisia verokantoja (14 077 miljoonaa euroa eli 10,8 prosenttia tuloista). BKTL:oon perustuvat omat varat määräytyvät siten, että jäsenvaltioiden BKTL:oon sovelletaan yhdenmukaisia verokantoja (87 258 miljoonaa euroa eli 67,1 prosenttia tuloista). Kyseisten omien varojen kohdalla pääasiallinen sääntöjenmukaisuuteen liittyvä riski on, että perustana olevia tilastotietoja ei joko ole koottu tai tuotettu unionin sääntöjen mukaisesti. Tästä seuraa, että kaikki jäsenvaltiot maksavat virheellisen määrän alv:oon ja/tai BKTL:oon perustuvia omia varoja.

⁽¹⁾ Neuvoston päätös 2007/436/EY, Euratom, tehty 7 päivänä kesäkuuta 2007, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä (EUVL L 163, 23.6.2007, s. 17) ja 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 tullee tai maksuja ei ole maksettu ja vakuutta ei ole toimitettu, tai vakuudet on toimitettu mutta maksut on riitautettu, jäsenvaltiot voivat lykätä kyseisten varojen käyttöön asettamista kirjamalla ne erilliseen kirjanpitoon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.5 Yhdistyneen kuningaskunnan budjettiaseman epätasapainon korjauksella ("Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus") vähennetään Yhdistyneen kuningaskunnan maksamien BKTL:oon perustuvien omien varojen ⁽³⁾ määrää. Lisäksi Saksaan, Alankomaihin, Itävaltaan ja Ruotsiin sovelletaan alennettua alv-kantaa, ja Alankomaat ja Ruotsi saavat vuotuisesta BKTL-osuudestaan bruttovähennyksen kaudella 2007–2013 ⁽⁴⁾. Pääasiallisena riskinä on, että komissio tekee näissä laskelmissaan virheen, erityisesti Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevien monimutkaisten korjauslaskelmien kohdalla.

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.

2.7 Muiden tulojen kohdalla yksi pääasiallisista riskeistä liittyy siihen, miten komissio hallinnoi sakkoja ja määrittää maatalous- ja koheesiomenoihin kohdistamansa rahoitusoikaisut.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

2.8 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisen luvun **liitteessä 1.1 olevassa osassa 2**. Tuloja koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksen yhteydessä testattiin komission tasolla 55 perintämääräyksen ⁽⁵⁾ otos, joka koostui kaiken tyyppisistä tuloista (ks. **liite 2.1**).

⁽³⁾ Päätös 2007/436/EY, 4 artikla. Vähennys oli vuonna 2011 noin 4 miljardia euroa. **Taulukossa 2.1** mainitussa 52 miljoonan euron määrässä on otettu huomioon valuuttakurssimuutosten vaikutus.

⁽⁴⁾ Päätös 2007/436/EY, 2 artiklan 4 ja 5 kohta. **Taulukossa 2.1** mainitussa miljoonan euron BKTL-vähennyksessä on otettu huomioon valuuttakurssimuutosten vaikutus.

⁽⁵⁾ Kyseisessä menettelyssä tulojen ja menojen hyväksyjä kirjaa perintämääräyksen komission oikeuden periä saaminen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

b) Järjestelmien osalta arvioitiin

- i) perinteisiin omiin varoihin sekä alv:oon ja BKT:oon perustuviin omiin varoihin sovellettavat järjestelmät
- ii) Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän korjauksen laskemisessa käytettävät komission järjestelmät (lisäksi tutkittiin, miten vuoden 2007 korjauksen lopullinen määrä oli laskettu) ⁽⁶⁾
- iii) sakkojen ja seuraamusten hallinnointi komissiossa
- iv) komission johdon antamat tiedot, erityisesti budjettipääosaston vuotuinen toimintakertomus.

Perinteiset omat varat

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

2.10 Tilintarkastustuomioistuin arvioi Saksan, Espanjan ja Ranskan valvontajärjestelmät. Näistä maista saadaan yli kolmannes perinteisten omien varojen kokonaismäärästä. Tilintarkastustuomioistuin tutki niiden kirjanpitojärjestelmät ja analysoi omia varoja koskevat maksuvirrat maksujen toteamisesta komissiolle tehtävään ilmoitukseen saakka. Tarkoituksena oli saada kohtuullinen varmuus siitä, että määrät oli kirjattu oikein ja täysimääräisinä. Tarkastuksen yhteydessä testattiin keskeiset valvontamenettelyt, jotka liittyivät etuustullien soveltamiseen Ranskassa, kotitullausmenettelyihin Saksassa ja Espanjassa ja varastointiin sekä rahti- ja vakuutuskustannusten käsittelyyn Saksassa, Espanjassa ja Ranskassa.

2.11 Tilintarkastustuomioistuin täsmäytti myös kohdan 2.8 alakohdassa a mainittuun otokseen sisältyneet seitsemän perinteisiin omiin varoihin liittyvää perintämääräystä asianomaisilta jäsenvaltioilta ⁽⁷⁾ saatujen vastaavien kuukausittaisten selvitysten kanssa.

2.12 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi seuraavat osat: komission valvontajärjestelmät; komission jäsenvaltioissa toimittamat tarkastukset; menettelyn, jossa kirjanpidosta poistetaan määrät, joita ei saada perityksi, sekä menettelyn, jota sovelletaan komission ja tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten seurantaan.

⁽⁶⁾ Ks. varainhoitovuotta 2010 koskeva vuosikertomus, kohta 2.16.

⁽⁷⁾ Belgia, Saksa, Espanja ja Alankomaat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

2.13 Alv:oon ja BKTL:oon perustuvien omien varojen määrätymisperustana ovat tilastotiedot, joiden perustana olevia toimia 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 EU:n talousarvio oli laadittu ja olivatko jäsenvaltioiden maksuusuudet oikeellisia.

2.14 Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission valvontajärjestelmät, joiden avulla on tarkoitus saada kohtuullinen varmuus siitä, että kyseiset varat lasketaan ja kannetaan oikein. Lisäksi tarkastettiin, miten komissio hallinnoi alv- ja BKTL-varauma ja tarkastaa BKTL-luettelot jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistimuksen tarkastuksessa ei ole mahdollista arvioida komission jäsenvaltioilta saamien alv- ja BKTL-tietojen laatua.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

2.15 **Liitteessä 2.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tapahtumista koostuvan otoksen tarkastuksessa havaittiin, että 1,8 prosenttiin tapahtumista liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistumuksen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 0,8 prosenttia ⁽⁸⁾.

2.15 Ks. jäljempänä kohtaan 2.18 annettu vastaus.

Perinteiset omat varat

2.16 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission perintämääräykset vastaavat yleisesti ottaen jäsenvaltioiden toimittamia A-kirjanpitoa koskevia selvityksiä.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

2.17 Tilintarkastustuomioistumuksen toimittamassa tarkastuksessa ei havaittu virheitä maksuusuuksien laskennassa ja suoritamisessa.

⁽⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioidun virhetason edustavan tilastollisen otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio (josta käytetään nimitystä todennäköisin virhetaso). Tilintarkastustuomioistumuksella on 95 prosentin luottamus siihen, että virhetaso perusjoukossa on 0,0 prosentin ja 2,4 prosentin välillä (alempi ja ylempi virheraja).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Muut tulot

2.18 Tilintarkastustuomioistuimien havaittiin, että yhteen kuudesta tarkastetusta muista tuloista koskevasta tapahtumasta liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, miten komissio oli laskenut jäsenvaltioille maatalousmenojen osalta määräämänsä lopulliset rahoitusoikaisut (osasto 6, **taulukko 2.1**). Tilintarkastustuomioistuin ei kyseenalaista komission käyttämää menetelmää, mutta se havaitsi menetelmän soveltamisessa virheen, jonka vuoksi komissio arvioi EU:n talousarviotappion liian pieneksi. Rahoitusoikaisun olisi pitänyt olla 30 miljoonaa euroa lasketun 21 miljoonan euron (⁹) sijaan.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAUVUUS

2.19 **Liitteessä 2.2** on esitetty yhteenveto valvontajärjestelmää koskevan tarkastuksen tuloksista. Seuraavissa kohdissa käsitellään järjestelmissä havaittuja puutteita.

Perinteiset omat varat

2.20 Tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioissa toimittamissa tarkastuksissa (ks. edellä oleva kohta 2.10) havaittiin puutteita kansallisessa tullivalvonnassa seuraavilla osa-alueilla:

a) etuustullien soveltaminen (¹⁰)

b) kotitullausmenettelyjä koskeva valvonta ja jälkitarkastukset (¹¹)

2.18 Komissio panee tyytyväisenä merkille, ettei tilintarkastustuomioistuin kyseenalaista sen menetelmiä, jotka koskevat EU:n talousarviolle aiheutuvan tappion arvioimista. Tältä osin noudatettiin tilintarkastustuomioistuimen suositusta laskea tappio sen sijaan, että käytettäisiin kiinteämääräisiä oikaisuja.

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta tapauksesta todettakoon, että jäsenvaltio laski virheasteen komission hyväksymien menetelmien perusteella ja käyttämällä parhaita tuolloin saatavilla olleita tietoja. Jäsenvaltio toimitti myöhemmin lisää ja täsmällisempiä tietoja riskiväestöstä, ja komissio katsoi perustelluksi ottaa kyseiset tiedot huomioon ilman, että tuossa hyvin myöhäisessä vaiheessa aloitettiin kokosääntöjen mukaisuustarkastusta uudelleen virheasteen laskemiseksi uudelleen.

2.20 Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen tekemiä havaintoja johdonmukaisesti ottaen huomioon, että jäsenvaltioiden tullitarkastusten on perustuttava riskienarviointiin.

a) Kahdessa tapauksessa 50:stä tilintarkastustuomioistuin ei havainnut tuonti-ilmoituksessa tutkitussa aineistossa yhtään asiakirjaa, josta olisi käynyt ilmi tavaroiden suora kuljetus EU:hun.

Komissio seuraa niitä kahta tapausta, joissa ei ole näyttöä suorasta kuljetuksesta, mahdollisten taloudellisten vaikutusten määrittämiseksi.

b) Jäsenvaltioiden suorittamassa riskianalyyysissa olisi otettava asianmukaisesti huomioon vanhentumisaika; joissakin tapauksissa se ei välttämättä edellytä kotitullausmenettelyn toteuttamista kolmen vuoden välein.

(⁹) Vuonna 2006 komissio havaitsi, että eräs jäsenvaltio oli käyttänyt ortokuvia, jotka eivät olleet ajan tasalla. Komission laskelmien mukaan virheprosentti oli 1,34. Tämä johtui siitä, että se oli ottanut laskelmissaan virheellisesti huomioon alueita, joilla ei esiintynyt kyseistä ongelmaa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että oikea virheprosentti olisi ollut 1,91. Tämän vuoksi laskelmissa on 9 miljoonan euron ero.

(¹⁰) Ranska.

(¹¹) Saksa ja Espanja. Lisäksi komissio tarkasti vuonna 2011 kotitullausmenettelyt 21 jäsenvaltiossa. Tarkastuksissa kävi ilmi, että yhdetoista jäsenvaltion järjestelmissä esiintyi puutteita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

c) tullivarastointia koskevat jälkitarkastukset ⁽¹²⁾

d) tuontivaiheen riskianalyysi ⁽¹³⁾

e) rahti- ja vakuutuskustannusten käsittely ⁽¹⁴⁾.

Kansallinen tullivalvonta on vain osittain vaikuttavaa, mikä lisää riskiä, että kannetut perinteisten omien varojen määrät ovat virheellisiä.

2.21 Tilintarkastustuomioistuin raportoi varainhoitovuotta 2010 koskevassa vuosikertomuksessaan, että yhden jäsenvaltion A-kirjanpidon selvityksen ⁽¹⁵⁾ osalta ei ollut mahdollista täsmäyttää ilmoitettua perinteisten omien varojen määrää tilien perustana olevaan kirjanpitoaineistoon. Budjettipääosaston vuotta 2011 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessa on nyt esitetty varauksia kyseisen jäsenvaltion kirjanpitoaineiston luotettavuudesta.

2.22 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission lailla se raportoi yhä uudelleen useista aiempina vuosina raportoitusta havainnoista (esim. havainnot, jotka tuotiin esille tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 1/2010 ⁽¹⁶⁾) ”Valvotaanko tuontiin sovellettavia yksinkertaistettuja tullimenettelyjä vaikuttavalla tavalla?” ja että tämä ei johda korjaaviin toimiin asianomaisissa jäsenvaltioissa.

KOMISSION VASTAUKSET

c) Jäsenvaltioiden suorittamassa riskianalyysissä olisi otettava asianmukaisesti huomioon vanhentumisaika; joissakin tapauksissa se ei välttämättä edellytä tullivarastointia koskevan tarkastuksen toteuttamista kolmen vuoden välein.

d) Komissio toteuttaa asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa tämän havainnon edellyttämät toimenpiteet.

e) Komissio seuraa yksittäisiä tapauksia asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa mahdollisten taloudellisten vaikutusten määrittämiseksi.

2.21 Komission kolmen peräkkäisen tarkastuksen ja tilintarkastustuomioistuimen havaintojen perusteella budjettipääosasto on esittänyt varauksia tämän jäsenvaltion perinteisten omien varojen tarkastamista ja hyväksymistä koskevien menettelyjen ja järjestelmien luotettavuudesta.

Korjaavia toimia toteutetaan parhaillaan. Jäsenvaltio esitti marraskuun 2011 lopussa toimintasuunnitelman, jossa esitetään toteutettavat korjaavat toimenpiteet. Suunnitelmaan sisältyy lyhyen (2012), keskipitkän (2012–2013) ja pitkän aikavälin (2013–2014 ja sitä seuraavat vuodet) tavoitteita. Komissio seuraa suunnitelman täytäntöönpanoa. Ensimmäiseen vaiheeseen sisältyy kirjanpitojärjestelmän ulkoinen tarkastus.

2.22 Tilintarkastustuomioistuin ja komission havaintoja noudatetaan johdonmukaisesti. Jäsenvaltioilta voi kuluu aikaa järjestelmien parantamiseen, erityisesti jos tulee esiin erimielisyyksiä tai jos tarvitaan järjestelmällisiä ja jäsenennettyjä muutoksia. Komission yksiköt hyödyntävät kaikkia käytettävissään olevia keinoja sen takamiseksi, että jäsenvaltiot käsittelevät havaintoja tyydyttävästi, ja vaativat tarvittaessa jäsenvaltiota perimään takaisin mahdolliset maksamattomat perinteiset omat varat. Tähän saattaa sisältyä rikkomismenettelyn käynnistäminen, jos EU:n tullilainsäädäntöä selvästi rikotaan. Viime vuosina komissio on tehnyt yksinkertaistettujen menettelyjen, tullivalvontastrategian ja kotitullauksen tarkastuksia. Vuonna 2011 annettiin aihekohtainen raportti omia varoja käsittelevälle neuvoo-antavalle komitealle, ja vuonna 2012 esitetään kotitullausta käsittelevä raportti.

⁽¹²⁾ Espanja ja Ranska.

⁽¹³⁾ Saksa ja Ranska.

⁽¹⁴⁾ Espanja ja Ranska.

⁽¹⁵⁾ Kohta 2.15: Belgia.

⁽¹⁶⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen sivusto: <http://eca.europa.eu>.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Alv:oon perustuvat omat varat

2.23 Varaumien ansiosta komissio voi oikaista jäsenvaltioiden alv-ilmoituksiin sisältyviä epäselviä osatekijöitä vielä lakisääteisen neljän vuoden aikarajan jälkeen. Varaumien käyttö on täten osa sisäisen valvonnan prosessia. Komission ja jäsenvaltioiden olisi kuitenkin pyrittävä selvittämään epäselvät osatekijät mahdollisimman nopeasti.

2.24 Vuonna 2011 komissio esitti 46 varaumaa ja poisti 42 varaumaa. Komission mukaan niiden nettovaikutus vähensi alv:oon perustuvia omia varoja noin 88 miljoonalla eurolla ⁽¹⁷⁾. Vuoden lopussa varaumien yhteismäärä oli 156 (ks. **taulukko 2.2**). Komission esittämistä varaumista 51 liittyi alv-lainsäädännön rikkomiseen. Ne voidaan poistaa vasta sen jälkeen, kun rikkomismenettely on saatettu päätökseen ja vaikutus asianomaisten vuosien alv-perustaan määritetty.

2.25 Komissio pyrkii edelleen poistamaan pitkäaikaisia alv-varaumuksia. Tilintarkastustuomioistuimen määritelmän mukaan varaus on pitkäaikainen, jos se koskee vuotta, josta on kulunut jo ainakin kymmenen vuotta; toisin sanoen vuoden 2011 lopussa yhä voimassa olevat pitkäaikaiset varaukset koskevat vuotta 2002 tai sitä aikaisempia vuosia. Tällaisia varauksia oli vuoden 2011 päättyessä 15, joista tietyt koskivat vuotta 1995. Vuoden 2010 päättyessä niitä oli ollut 16 (varainhoitovuotta 2010 koskeva vuosikertomus, kohta 2.23).

2.24 Tässä kertomuksessa käytettävät luvut poikkeavat hieman luvuista, jotka komissio esittää tilinpäätöksensä asianomaisessa liitteessä. Tämä johtuu siitä, että tilintarkastustuomioistuin ja komissio käyttävät hieman erilaisia menetelmiä varaumien määrän määrittämiseksi. Tilintarkastustuomioistuin käyttää ilmoituksen päivämäärää ja komissio päivämäärää, jolloin niihin liittyvät sisäiset hallinnolliset menettelyt on saatettu päätökseen.

2.25 Jäsenvaltioiden kanssa käytävien neuvottelujen tiheydessä on tapahtunut jatkuvaa parannusta, ja komission ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön taso on parantunut; suuntaus on jatkuva. Tilintarkastustuomioistuimen pitkäaikaisiksi määrittelemien varaumien lukumäärä ja osuus on edelleen laskussa ja on nyt alle 10 prosenttia kokonaismäärästä. Myös yhteistyön parantua joitakin pitkäaikaisia varauksia on aina, koska tutkittavana voi olla monia haaraumuksia, mukaan lukien periaatteelliset kysymykset, ja niihin saattaa sisältyä useampia kuin yksi yritys löytää ratkaisu. Käytettäessä tilintarkastustuomioistuimen omaksumaa pitkäaikaista määritelmää aika, joka näyttää kuluvan varaumien selvittämiseen, on vaarassa korostua liikaa. Komission vuonna 2011 asettamista uusista varauksista 75 prosenttia kattoi vuoden 2007, joten tilintarkastustuomioistuimen menetelmien mukaan ne olivat lähes puolitiessä tullakseen katsotuiksi pitkäaikaisiksi.

⁽¹⁷⁾ Tilanne 8 miljoonan euron lisäyksen ja 96 miljoonan euron vähennyksen jälkeen.

Taulukko 2.2 – Alv-varaumat 31. joulukuuta 2011

Jäsenvaltio	Varaumia jäljellä 31.12.2010	Vuonna 2011 esitetyt varaumat	Vuonna 2011 poistetut varaumat	Varaumia jäljellä 31.12.2011	Vanhimmat varaumat koskevat vuotta
Belgia	0	1	0	1	2007
Bulgaria	2	5	1	6	2007
Tšekki	8	9	4	13	2004
Tanska	9	2	3	8	2005
Saksa	1	5	0	6	2003
Viro	9	1	0	10	2004
Irlanti	10	2	7	5	1998
Kreikka	7	0	0	7	1999
Espanja	1	2	0	3	2003
Ranska	6	1	0	7	2001
Italia	8	2	3	7	1995
Kypros	6	0	2	4	2004
Latvia	6	0	1	5	2004
Liettua	2	0	0	2	2005
Luxemburg	2	0	2	0	
Unkari	4	0	0	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Alankomaat	8	6	5	9	2004
Itävalta	6	0	0	6	2002
Puola	6	0	1	5	2004
Portugali	14	0	9	5	2003
Romania	0	5	1	4	2007
Slovenia	0	0	0	0	
Slovakia	0	0	0	0	
Suomi	8	3	1	10	1995
Ruotsi	10	2	1	11	1995
Yhdistynyt kuningas- kunta	9	0	1	8	1998
YHTEENSÄ	152	46	42	156	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

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

2.26 Vuoden 2011 lopussa oli voimassa yleisiä varauksia⁽¹⁸⁾, jotka koskivat EU 15 -jäsenvaltioiden BKTL-tietoja vuosilta 2002–2007, EU 10 -jäsenvaltioiden BKTL-tietoja vuosilta 2004–2007 sekä Bulgarian ja Romanian BKTL-tietoja vuodelta 2007.

2.27 Vuoden 2011 alussa oli voimassa neljä erityistä BKTL-varausta⁽¹⁹⁾, jotka koskivat vuosia 1995–2001. Komissio poisti sittemmin kaksi Yhdistynyttä kuningaskuntaa koskevaa varausta, joten vuoden 2011 lopussa jäljellä oli kaksi varausta⁽²⁰⁾.

BKTL-luetteloiden tarkastaminen

2.28 BKTL-komitea antoi EU 25 -jäsenvaltioita koskevat arviointiraportit heinäkuussa ja lokakuussa 2011 Eurostatin tarkastamien BKTL-luetteloiden perusteella. Yleisiä varauksia ei poistettu eikä erityisiä varauksia esitetty vuotta 2002 tai sen jälkeisiä vuosia koskevien BKTL-tietojen osalta kuin vasta vuoden 2012 tammikuun lopussa (ks. varainhoitovuotta 2010 koskeva vuosikertomus, kohta 2.29 ja kohta 2.41, neljäs luetelmakohta).

2.26 Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi kohdassa 2.28, tilanne oli muuttunut merkittävästi tammikuuhun 2012 mennessä, jolloin yleisiä varauksia oli käytössä ainoastaan Bulgarian ja Romanian kohdalla.

2.27 Komissio jatkaa yhteistyötä niiden kahden maan kanssa, joilla on vielä BKTL-varauksia vuosilta 1995–2001 (Kreikalla on yksi varaus ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla yksi vuoden 2011 lopussa), jotta nämä varaukset voidaan poistaa.

2.28 Kahdessa BKTL-komitean kokouksessa vuoden 2011 toisella puoliskolla laadittujen päätelmien johdosta työ jatkui vuoden loppuun asti niiden erityisten varauksien, jotka olivat tarpeen yleisten varauksien korvaamiseksi, määrittämiseksi ja laatimiseksi täsmällisesti. Hallinnolliset prosessit, jotka ovat tarpeen, jotta kullekin 25 jäsenvaltiolle voidaan tarjota samanaikaisesti vahvistettu virallinen ilmoitus yleisten varauksien poistamisesta ja niitä koskevien erityisten varauksien asettamisesta, saatiin päätökseen vuoden 2012 alussa.

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

⁽¹⁹⁾ Erityinen varaus koskee BKTL:n eri osatekijöitä, joita ovat muun muassa valittujen toimien bruttoarvonlisäys, lopullisten kulutusmenojen kokonaismäärä tai bruttotoimintaylijäämä ja sekatalo.

⁽²⁰⁾ Voimassa olevat varaukset koskevat Kreikkaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja ne liittyvät menetelmiin ja BKTL-tietojen koontiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Muut tulot: sakot ja seuraamusmaksut*Perinnän täytäntöönpano*

2.29 Varainhoitoasetuksen soveltamissäännöissä⁽²¹⁾ säädetään, että komission on perittävä saamiset kaikin mahdollisin keinoin, jos velallinen ei ole suorittanut väliaikaisia maksuja tai antanut koko summan kattavia vakuuksia eräpäivään mennessä. Vuoden 2011 päättyessä väliaikaiset maksut olivat eräpäivän jälkeen suorittamatta ja vakuus antamatta noin 2 prosentista⁽²²⁾ sakkoja.

2.30 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 14 sakkotapauksesta koostuvan otoksen ja havaitsi, että kahdeksassa tapauksessa komissio ei ollut käyttänyt kaikkia perintään käytössä olevia keinoja.

2.31 Komissio väittää, että kaikissa näissä tapauksissa oli kyse velallisista, joiden taloudellinen tilanne oli huono. Budjettipääosasto toteaa vuotta 2011 koskevassa vuotuisessa toimintakertomuksessaan, että se ei aio ryhtyä perintään kaikin mahdollisin keinoin, jos se arvioi, että unionin taloudelliset edut turvataan parhaiten neuvottelemalla maksusuunnitelmasta. Komissio ehdottaa varainhoitoasetuksen soveltamissääntöihin muutosta, jonka mukaan näin olisi mahdollista toimia ”poikkeuksellisissa oloissa”.

2.29 Pakkoperintä olisi voinut saada aikaan korjaamattomia seurauksia ja tuhota tai saattaa konkurssiin yrityksiä, joille on määrätty sakko. Komissio pyrkii saamaan takeet sakkojensa maksamisesta neuvottelemalla yritysten kanssa sakon turvaamisesta joko säännöllisin osasuorituksin tai vakuuksin.

Tällaisten neuvottelujen ansiosta osa heikossa taloudellisessa tilanteessa oleville yrityksille määrättyistä vakuudettomista sakoista (mukaan lukien viivästyskorko) voidaan periä tai asettaa niille vakuus, ja rahamääräisen vakuuden kattamasta maksusuunnitelmasta voidaan sopia voimassa olevien sääntöjen nojalla (ks. kohta 2.32). Joitakin sakkoja ei kuitenkaan voida periä, koska ne määrätään konkurssiin asetetuille tai epävakaaassa taloudellisessa tilanteessa oleville tai Euroopan unionin ulkopuolelle sijoittautuneille yrityksille.

2.30 Tilintarkastustuomioistumin mainitsemista kahdeksasta tapauksesta komissio katsoo, että sakot koskevat joko tapauksia, joissa välitoimia tai maksukyvyttömyyttä sakkojen laskentaa koskevien vuoden 2006 suuntaviivojen 35 kohdan mukaisesti koskevia pyyntöjä oli esitetty, ja/tai tapauksia, joissa täytäntöönpano olisi aiheuttanut asianomaisen yrityksen välittömän maksukyvyttömyyden, minkä johdosta komissio olisi menettänyt sakon, koska se ei ole etuoikeutettu velkoja.

Nämä esimerkit osoittavat, että komissio pyrkii aina epävakaaassa taloudellisessa tilanteessa olevien velallisten kohdalla saamaan takeet sakkojen maksamisesta neuvottelemalla yritysten kanssa, jotta sakkojen periminen voitaisiin turvata.

⁽²¹⁾ 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 viimeksi muutettuna asetuksella (EY, Euratom) N:o 478/2007 (EUVL L 111, 28.4.2007, s. 13), 84, 85, ja 85 a artikla.

⁽²²⁾ Noin 240 miljoonaa euroa 13 miljardista eurosta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Vakuuksia myöntävien rahoituslaitosten vähimmäisluottoluokitus

2.32 Varainhoitoasetuksen⁽²³⁾ 28 a artiklan mukaisesti varojen turvaaminen on yksi komission hallinnointitavoitteista. Komissio varmistaa, että sakot kattavat vakuudet on turvattu, asettamalla vakuuksia myöntäville rahoituslaitoksille luottoluokitusta koskevat vähimmäisvaatimukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa kyseisiä vaatimuksia ei ollut noudatettu.

2.33 Komissio väljensi 13. toukokuuta 2011 kyseisiä vakuuksia koskevia ehtoja markkinaolosuhteiden vaikeutuessa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa edes näitä päivitettyjä ehtoja ei ollut noudatettu.

2.34 Komissio toteaa budjettipääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa, että se arvioi parhaillaan riskinhallintapolitiikkaansa pankkialan nykytilanteen valossa.

2.32-2.35 Komissio katsoo, että muutamassa harvassa tapauksessa oli mahdollonta saada asetettujen vaatimusten mukaisia vakuuksia rahoitusympäristön heikkenemisen vuoksi.

2.33-2.34 Euroopan rahoitusalan tämänhetkisen tilanteen vuoksi komission on väistämättä arvioitava riskinhallintapolitiikkaansa säännöllisesti sakkujen vakuuksilla kattamisen osalta. Useimmat suuret pankit ovat menettäneet kolmelta suurimmalta luokituslaitokselta saamansa hyväksyttävän luokituksen, ja valtaosassa jäsenvaltioita on mahdollonta löytää pankkia, jonka luokitus olisi hyväksyttävä, minkä johdosta esimerkiksi pienen tai keski-suuren yrityksen on hyvin vaikea saada sellaisia vakuuksia. Markkinaolosuhteiden vuoksi komission oli tarkistettava vakuuksia koskevat vaatimukset 13. toukokuuta 2011.

Tilintarkastustuomioistuinten mainitsemissa esimerkeissä kyseiset vakuudet olivat voimassa olevan riskipolitiikan mukaisia, kun komissio hyväksyi ne. Takaajien luottoluokitus heikentyi myöhemmin, mikä sai komission kesäkuussa 2012 jälleen tarkistamaan pankkivakuuksia koskevaa riskipolitiikkaansa markkinoilla edelleen olevien kriteerit täyttävien pankkien vähäisen lukumäärän vuoksi. Rahoitusmarkkinoiden kehityksen huomioon ottaen uudella päätöksellä taataan myös komission kokonaisriskin hajauttamisen riittävyys yksittäisiin takaajiin nähden.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**Päätelmät**

2.35 Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustyönsä⁽²⁴⁾ perusteella seuraavat päätelmät 31. joulukuuta 2011 päättyneen varainhoitovuoden osalta:

- a) jäsenvaltioiden perinteisiä omia varoja koskevissa ilmoituksissa ja maksuissa

⁽²³⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 1081/2010 (EUVL L 311, 26.11.2010, s. 9).

⁽²⁴⁾ Päätelmiin ei kohdissa 2.13 ja 2.14 esitetyistä syistä sisälly arviota komission jäsenvaltioilta saamien alv- ja BKTL-tietojen laadusta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) jäsenvaltioiden maksuosuuksia koskevissa komission laskelmissa, jotka perustuvat jäsenvaltioilta saatuihin alv- ja BKTL-tietoihin
- c) Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävää korjausta koskevassa laskelmassa ja
- d) muissa tuloissa

virhetaso ei ollut olennainen.

2.36 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että tulojen osalta tarkastetut valvontajärjestelmät olivat vaikuttavia. Se kehottaa kuitenkin kiinnittämään huomiota seuraaviin seikkoihin:

- a) Jäsenvaltioiden tullivalvonnassa havaittiin puutteita (kohta 2.20). Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että sen tarkastamilla jäsenvaltioiden valvontajärjestelmillä kyetään varmistamaan ainoastaan osittain vaikuttavasti, että perinteiset omat varat on kirjattu oikein ja täysimääräisinä.
- b) Pitkäaikaisia varaumia on edelleen voimassa alv:oon perustuvien omien varojen kohdalla (kohta 2.25).
- c) Vuoden 2011 päättyessä komissio ei ollut vielä poistanut EU 25 -jäsenvaltioita koskevia yleisiä varaumia eikä esittänyt niiden osalta erityisiä BKTL-varaumia vuodesta 2002 alkaen (kohta 2.28).
- d) Vuoden 2011 päättyessä komissio ei ollut vielä poistanut kahta jäljellä olevaa erityistä BKTL-varaumaa, jotka koskevat kautta 1995–2001 (kohta 2.27).
- e) Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon syyt, joiden vuoksi pakkoperintään ei ryhdytä kaikissa tapauksissa (kohta 2.31). Komissio ehdottaa varainhoitoasetuksen soveltamissääntöihin muutosta, jonka mukaan pakkoperinnästä luopuminen olisi mahdollista "poikkeuksellisissa oloissa".

KOMISSION VASTAUKSET

2.36

- a) Komissio toteuttaa asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa tilintarkastustuomioistuimen havaintojen edellyttämät toimenpiteet.
- b) Tilintarkastustuomioistuimen pitkäaikaisiksi määrittelemien varaumien lukumäärä ja osuus on edelleen laskussa ja on nyt alle 10 prosenttia kokonaismäärästä. Joitakin pitkäaikaisia varaumia on aina, koska jäsenvaltioiden tutkittavana ja korjattavana saattaa olla monia haaraumia.

Jäsenvaltioiden kanssa käytävien neuvottelujen tiheys on lisääntynyt jatkuvasti, ja komission ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön taso on parantunut; suuntaus on jatkuva.

- c) Hallinnolliset prosessit, jotka ovat tarpeen, jotta kullekin 25 jäsenvaltiolle voidaan tarjota samanaikaisesti vahvistettu virallinen ilmoitus yleisten varaumien poistamisesta ja niitä koskevien erityisten varaumien asettamisesta, saatiin päätökseen vuoden 2012 alussa.
- d) Komissio jatkaa yhteistyötä niiden kahden maan kanssa, joilla on vielä BKTL-varaumia vuosilta 1995–2001 (Kreikalla on yksi varaus ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla yksi vuoden 2011 lopussa), jotta nämä varaukset voidaan poistaa.
- e) Komissio pyrkii aina varmistamaan riidanalaisen sakon mahdollisimman täysimääräisen maksamisen (väliaikaisen maksun tai vakuuden avulla), mutta joissakin tapauksissa, joissa sakotettu yritys on epävakaassa taloudellisessa tilanteessa, näitä takuita koskevat neuvottelut voivat olla pitkäaikaiset ja niihin voi sisältyä muita sidosryhmiä (osakkaita, emoyhtiöitä tai pankkeja). Uuden säännön, joka mahdollistaa poikkeustapauksissa maksunlykkäyksen ilman vakuuksia, ansiosta on mahdollista periä osa sakosta, vaikkei yritys voisi saada pankin rahoitustakuuta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- f) Lisäksi komissio arvioi pankkialan nykytilanteen valossa riskinhallintapolitiikkaansa sakot ja seuraamukset kattavien vaakuksien luotettavuuden osalta (kohta 2.34).

Suositukset

2.37 **Liitteessä 2.3** on esitetty suosituksiin perustuvien toimien edistymistä koskevan tilintarkastustuomioistuimen arvioinnin tulokset; siinä käsitellään aiemmissa vuosikertomuksissa (2008 ja 2009) esitettyjä suosituksia. Seuraavat seikat olisi aiheellista ottaa huomioon:

- a) Edellisissä vuosikertomuksissaan (esim. varainhoitovuotta 2008 koskeva vuosikertomus, kohta 4.14, ja varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 2.20) tilintarkastustuomioistuin totesi havainneensa edelleen ongelmia B-kirjanpidon käytössä. Komissio havaitsi tarkastuksissaan, että tällaisia ongelmia ilmeni yhä vuonna 2011.
- b) Tilintarkastustuomioistuin on suosittanut BKTL:oon perustuvien omien varojen osalta (esim. varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 2.38), että komission olisi i) ilmaistava selvästi, miten laajalta alueelta se esittää kantansa jäsenvaltioiden BKTL-tietoja koskevassa arvioinnissaan ja ii) otettava huomioon myös kansallisissa tilastolaitoksissa kansantalouden tilinpidon kokoamiseen sovellettujen valvontajärjestelmien arviointinsa. Komissio ei ole pannut näitä suosituksia täytäntöön arvioidessaan EU 25 -jäsenvaltioiden toimittamia BKTL-tietoja (ks. edellä oleva kohta 2.28).

KOMISSIION VASTAUKSET

- f) Riskinhallintapolitiikkaa on tarkistettu ja mukautettu tämänhetkisen talous- ja rahoitusympäristön huomioon ottamiseksi takamalla samalla, että rahoitusvarojen turvallisuuden taso pysyy mahdollisimman korkeana. Luottoluokitukset antavat viitteitä riskinarviointiin, mutta niitä ei käytetä yksinomaisena keinona tai ottamatta huomioon muita riskinhallintapäätösten kriteerejä.

2.37

- a) Komissio tutkii B-kirjanpidon jokavuotisissa tarkastuksissaan. B-kirjanpitoon kirjataan saatavat, joista on annettu vakuus ja/tai jotka on riitautettu, ja se sisältää luonteensa vuoksi asioita, jotka saattavat johtaa ongelmiin. Tämän vuoksi komission yksiköt tutkivat tämän kirjanpidon joka vuosi. Huomattakoon kuitenkin, että B-kirjanpito on nykyään tietokoneistettu useimmissa jäsenvaltioissa, ja perusteettomasti B-kirjanpitoon kirjattujen määrien lukumäärä on pienenemässä. Useimmat komission havainnoista koskevat jäsenvaltion taloudellista vastuuta, esimerkiksi sitä, että jokin määrä ei ole perittävissä (ja se mitätöidään) tai että velka mitätöidään hallinnollisen virheen vuoksi. Näissä tapauksissa kyseessä ei ole B-kirjanpito sinänsä.
- b) Komissio katsoo, että sen soveltama lähestymistapa (BKTL-kyseilyjen rutiininomaiset tarkastukset, BKTL-luetteloiden tarkastus GI-AQ-kyseilyn avulla ja tätä täydentävät suorat tarkastukset) soveltuu jäsenvaltioiden bruttokansantulon lopulliseen arviointiin. Tältä osin tilastokeskusten valvontajärjestelmät ovat luonteeltaan organisatorisia, eikä niiden perusteella voida tehdä päätelmiä tilinpidon luotettavuudesta, joka määräytyy ensisijaisesti käytettyjen tilastolistien lähteiden ja menetelmien perusteella, vaikka valvontajärjestelmien avulla voidaan pienentää virheiden riskejä kansantalouden tilinpidossa. Komissio alkaa laatia valvontajärjestelmiä koskevia ohjeita, joita jäsenvaltioiden on noudatettava kansantalouden tilinpidossa, ja ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen tekemät havainnot.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.38 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2011 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että komissio:

- **Suositus nro 1:** kannustaa jäsenvaltioita parantamaan tulilivalvontaansa, jotta perinteisiä omia varoja saadaan kerätyksi mahdollisimman suuri määrä
- **Suositus nro 2:** pyrkii edelleen varmistamaan, että B-kirjanpitoa käytetään oikein ja että kirjanpitojärjestelmien avulla voidaan osoittaa, että perinteiset omat varat on kirjattu jäsenvaltioiden A-kirjanpitoon täysimääräisinä ja oikein.

KOMISSION VASTAUKSET

2.38

Komissio pyrkii edelleen varmistamaan, että jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön asianmukaiset valvontajärjestelyt EU:n taloudellisten etujen turvaamiseksi perinteisten omien varojen alalla.

Komissio pyrkii edelleen varmistamaan, että B-kirjanpitoa käytetään oikein ja että kirjanpitojärjestelmät mahdollistavat jäsenvaltioiden A-kirjanpidon määrien kirjaamisen täysimääräisinä ja oikein.

LIITE 2.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TULOT

2011				2010	2009	2008
Perinteiset omat varat	Alv/BKTL, talousarvion osastoon 1 liittyvät korjaukset	Muut tulot	Yhteensä			

OTOKSEN KOKO JA RAKENNE

Tapahtumien yhteismäärä: (josta)	7	42	6	55	55	62	60
perintämääräyksiä	7	42	6	55	55	62	60

TAPAHTUMATARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Prosenttiosuus (lukumäärä) tarkastetuista tapahtumista, joissa:

ei ilmennyt virheitä	100 %	(7)	100 %	(42)	83 %	(5)	98 %	(54)	100 %	95 %	100 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	0 %	(0)	0 %	(0)	17 %	(1)	2 %	(1)	0 %	5 %	0 %

KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS

Todennäköisin virhetaso	0,8 %
Ylempi virheraja	2,4 %
Alempi virheraja	0,0 %

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohekoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaa paremmin esiin.

⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 2.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – TULOT

Tarkastettuja järjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Komission tarkastukset jäsenvaltioissa	Komission suorittamat laskelmat/asiakirjatarkastukset ja tulojen hallinnointi	Varaumien hallinnointi komissiossa	Keskeiset sisäisen valvonnan menettelyt tarkastetuissa jäsenvaltioissa	Yleisarvio
Perinteiset omat varat	Vaikuttava	Vaikuttava	Ei sovelleta	Osittain vaikuttava	Vaikuttava
Alv/BKTL	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Ei sovelleta	Vaikuttava
Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus	Ei sovelleta	Vaikuttava	Ei sovelleta	Ei sovelleta	Vaikuttava
Sakot ja seuraamukset	Ei sovelleta	Vaikuttava	Ei sovelleta	Ei sovelleta	Vaikuttava

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – TULOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
2009	BKTL:oon perustuvien omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin suositti (varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 2.38), että komission olisi i) ilmaista selvästi, miten laajalta alueelta se esittää kantansa jäsenvaltioiden BKTL-tietoja koskevista arviointikertomuksissaan ja ii) otettava huomioon myös kansallisissa tilastolaitoksissa kansantalouden tilinpidon kokoamiseen sovellettujen valvontajärjestelmien arviointi.	i) komissio arvioi EU 25 -jäsenvaltioita koskevissa kertomuksissa BKTL-tietojen laatua ja niiden yhdenmukaisuutta EKT95-järjestelmän kanssa, mutta se ei ilmaise selvästi, miten laajaa aluetta yleisiä päätelmiä tukeva Eurostatin tarkastustyö koskee ja mitkä ovat kyseisen tarkastustyön tavoitteet. ii) Eurostat ei ollut edelleenkään vuonna 2011 antanut ohjeita, joissa vahvistettaisiin parhaat käytännöt kansantalouden tilinpidon kokoamiseen sovellettavien valvontajärjestelmien toiminnalle. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kansantalouden tilinpitoa ei voitu arvioida asianmukaisesti EU 25-jäsenvaltioiden toimittamien BKTL-tietojen lopullisen arvioinnin yhteydessä.	Komissio katsoo, että sen soveltama lähestymistapa (BKTL-kyseilyn rutiininomaiset tarkastukset, BKTL-luetteloiden tarkastus GIAQ-kyseilyn avulla ja tätä täydentävät suorat tarkastukset) soveltuu jäsenvaltioiden bruttokansantulon lopulliseen arviointiin. Tältä osin tilastokeskusten valvontajärjestelmät ovat luonteeltaan organisatorisia, eikä niiden perusteella voida tehdä päätelmiä tilinpidon luotettavuudesta, joka määräytyy ensisijaisesti käytettyjen tilastollisten lähteiden ja menetelmien perusteella, vaikka valvontajärjestelmien avulla voidaan pienentää virheiden riskejä kansantalouden tilinpidossa. Komissio alkaa laatia valvontajärjestelmiä koskevia ohjeita, joita jäsenvaltioiden on noudatettava kansantalouden tilinpidossa, ja ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen tekemät havainnot.
2009 ja 2008	Tilintarkastustuomioistuin on usein raportoinut, että B-kirjanpitoa ei käytetä asianmukaisesti (esim. varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 2.20, ja varainhoitovuotta 2008 koskeva vuosikertomus, kohta 4.14)	Komissio tutkii B-kirjanpitoa vuosittain ja tekee edelleen havaintoja, jotka osoittavat, että sitä ei käytetä asianmukaisesti.	Komissio pyrkii edelleen varmistamaan, että B-kirjanpitoa käytetään oikein ja että kirjanpitojärjestelmät mahdollistavat jäsenvaltioiden A-kirjanpidon määrien kirjaamisen täysimääräisinä ja oikein.

KOLMAS LUKU

Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	3.1–3.9
Toimintalohkon erityispiirteet	3.2–3.8
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	3.9
Toimien sääntöjenmukaisuus	3.10–3.13
Täydentävät ehdot	3.13
Järjestelmien vaikuttavuus	3.14–3.41
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät	3.14–3.24
Maksujen oikeellisuuden ja tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja valvontamenettelyt	3.18–3.22
Paikalla tehtäviin fyysisiin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät	3.23
Menettelyt aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperinnän varmistamiseksi	3.24
Komission valvontajärjestelmä ja johdon antamat tiedot	3.25–3.41
Komission arvio hallinto- ja valvontajärjestelmien asianmukaisesta toiminnasta	3.27–3.39
Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston johdon antamat tiedot – vuotuinen toimintakertomus	3.40–3.41
Päätelmät ja suositukset	3.42–3.45
Päätelmät	3.42–3.43
Suositukset	3.44–3.45

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHDANTO

3.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio maatalousalan markkinatoimenpiteistä ja suorista tuisista, jotka kuuluvat toimintalohkoon 05 – maatalous ja maaseudun kehittäminen. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2011 menoista esitetään **taulukossa 3.1**.

3.1 Taulukossa 3.1 mainitut hallintomenot kattavat myös muita kuin maataloustukirahaston toimia. Maataloustukirahastosta rahoitetaan yhtä budjettikohtaa (05 01 04 01), josta maksettiin vuonna 2011 7,7 miljoonaa euroa hallintomenoja. Kyseisten menojen yhteenlaskettu määrä oli 133,7 miljoonaa euroa (luku 05 01).

Taulukko 3.1 – Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki – Keskeiset tiedot vuodelta 2011

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
05	Euroopan maatalouden tukirahastosta rahoitetut maatalousmenot	Hallintomenot ⁽¹⁾	134	Suora keskitetty
		Maatalousmarkkinoiden interventiot	3 533	Yhteinen ⁽²⁾
		Suorat tuet	40 178	Yhteinen
		Muut	98	Suora keskitetty / yhteinen
			43 943	

Hallintomenot yhteensä ⁽³⁾**134**

Toimintamenot yhteensä

43 809

menoista: — ennakkomaksuja

8

— väli-/loppumaksuja

43 801

Varainhoitovuoden maksut yhteensä**43 943****Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä****43 950**

⁽¹⁾ Luku kattaa kaikki osaston 05 alaiset hallintomenot.

⁽²⁾ Lukuun sisältyy 1,5 miljoonan euron määrä, jonka hallinnointi tapahtuu keskitetysti (budjettikohta 05 02 20 02).

⁽³⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 9.

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2011 alustava tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimintalohkon erityispiirteet

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 rahoitetaan kokonaisuudessaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (jäljempänä 'maataloustukirahasto') ⁽³⁾. Maaseudun kehittämistä koskevat ohjelmat osarahoitetaan Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (jäljempänä 'maaseuturahasto'). Tämä luku kattaa Euroopan maataloustukirahaston menot; maaseudun kehittämiseen liittyviä menoja käsitellään neljännessä luvussa.

3.4 Maataloustukirahastosta rahoitetaan lähinnä seuraavia järjestelmiä:

- "Tilatukijärjestelmänä" tunnettu suoran tuen järjestelmä. Tilatukea maksetaan "tukioikeuksien" ⁽⁴⁾ perusteella. Tukioikeuden aktivoinnin edellytyksenä on yksi viljelijän ilmoittama hehtaari tukikelpoista maata. Vuonna 2011 tilatuen osuus menoista oli 31 082 miljoonaa euroa (77 prosenttia suorista tuista).
- "Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmänä" tunnettu suoran tuen järjestelmä perustuu tukikelpoisesta viljelymaasta maksettavaan yhdenmukaiseen hehtaarikohtaiseen maksuun. Sitä sovelletaan parhaillaan niissä kymmenessä jäsenvaltiossa ⁽⁵⁾, jotka liittyivät EU:hun vuosina 2004 ja 2007. Vuonna 2011 yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmään liittyvien menojen määrä oli 5 084 miljoonaa euroa (13 prosenttia suorista tuista).
- Muut maataloustuotannon erityistyyppeihin liittyvät suoran tuen järjestelmät (esimerkiksi emolehmäpalkkiot ja puuviljaluki). Vuonna 2011 näiden järjestelmien osuus menoista oli 4 012 miljoonaa euroa (10 prosenttia suorista tuista).
- Maatalousmarkkinoiden interventiot, joita ovat muun muassa interventiovarastointi ja vientituotet, elintarvikeohjelmat sekä erityistuki viini-, hedelmä- ja vihannesalalle (yhteensä 3 533 miljoonaa euroa vuonna 2011).

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

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

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

⁽⁴⁾ Kansalliset viranomaiset laskevat kunkin viljelijän tukioikeuksien määrän ja arvon käyttäen yhtä EU:n lainsäädännössä vahvistetuista malleista.

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

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.5 Kaikissa maataloustukirahaston suoran tuen järjestelmässä⁽⁶⁾ EU-tuen edunsaajien on täytettävä ”täydentäviä ehtoja” koskevat oikeudelliset velvoitteensa. Ne liittyvät ympäristön-suojeluun, kansanterveyteen, eläinten ja kasvien terveyteen, eläinten hyvinvointiin (lakisääteiset hoitovaatimukset) ja maan säilyttämiseen maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa (hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimus)⁽⁷⁾. Jos viljelijä ei täytä velvoitteitaan, hänelle maksettavaa tukea vähennetään⁽⁸⁾.

3.6 Yhteisen maatalouspolitiikan menoja hallinnoivat komissio ja jäsenvaltiot yhdessä. Menot kanavoidaan 81 kansallisen tai alueellisen maksajaviraston kautta. Maksajavirastot suorittavat maksut edunsaajille. Ennen maksujen suorittamista virastojen on hankittava joko suoraan tai valtuutettujen elinten kautta vahvistus siitä, että tukihakemukset oikeuttavat tukeen. Maataloustukirahastosta maksettujen suorien tukien sääntöjen mukaisuus varmistetaan pääasiassa yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla. Riippumattomat tarkastuselimet (todentamisviranomaiset) tarkastavat maksajavirastojen tilit ja maksut ja raportoivat niistä komissiolle vuotuisissa todistuksissa ja kertomuksissa.

3.7 Komission on saatava varmuus siitä, että jäsenvaltiot ovat perustaneet asetusten mukaiset hallinto- ja valvontajärjestelmät ja että järjestelmät toimivat tehokkaasti.

3.8 Suorien tukien osalta pääasiallinen sääntöjenvastaisten menojen riski liittyy siihen, että pinta-alatukea maksetaan tukeen oikeuttamattomasta maasta tai sitä maksetaan kahdelle tai useammalle edunsaajalle samasta maa-alasta tai että eläinpalkkiota maksetaan suuremmasta määrästä eläimiä kuin mitä hakijalla todellisuudessa on. Maatalousmarkkinoiden interventioiden osalta pääasiallinen sääntöjenvastaisuuden riski puolestaan liittyy siihen, että tukea myönnetään tukeen oikeuttamattomista menoista tai kulut ilmoitetaan liian suurina.

KOMISSIION VASTAUKSET

3.5 EU:n lainsäädännössä säädetään, että jos viljelijän havaitaan jättäneen noudattamatta näitä vaatimuksia ja noudattamatta jättäminen johtuu suoraan tuensaajan toiminnasta tai laiminlyönnistä eikä se ole vähäinen, viljelijän havaintovuonna toimittamien hakemusten perusteella maksettujen suorien tukien kokonaismäärään sovelletaan seuraamusta.

3.6 Komission asetuksen (EY) N:o 885/2006 5 artiklan mukaan todentamisviranomaiset tarkastavat vuosittain maksajavirastojen sisäisen valvonnan menettelyt ja vuotuisen tilinpäätöksen.

⁽⁶⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 73/2009, 4–6 artikla (EUVL L 30, 31.1.2009, s. 16).

⁽⁷⁾ Asetuksen (EY) N:o 73/2009 liitteessä III lueteltuja hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksia sovelletaan kaikissa jäsenvaltioissa, kun taas kyseisen asetuksen liitteessä II lueteltujen lakisääteisten hoitovaatimusten soveltaminen on pakollista vain EU-15-maissa. Lakisääteiset hoitovaatimukset otetaan vaiheittain käyttöön EU-10-maissa vuosina 2009–2013 ja EU-2-maissa vuosina 2012–2014.

⁽⁸⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 1122/2009 (EUVL L 316, 2.12.2009, s. 65) 70 ja 71 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.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

3.9 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisen luvun **liitteen 1.1 osassa 2**. Maatalousalan markkinatoimenpiteitä ja suoraa tukea koskevan tarkastustyön osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- Tarkastuksen yhteydessä testattiin 180 maksun otos, joka koostui väli- ja loppumaksuista.
- Täydentävien ehtojen kohdalla tilintarkastustuomioistuin rajasi testattavan alueen tiettyihin hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin ⁽⁹⁾ ja lakisääteisiin hoitovaatimuksiin ⁽¹⁰⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoi virheiksi tapaukset, joissa täydentäviä ehtoja koskevia velvollisuuksia ei ollut täytetty ⁽¹¹⁾. Kyseiset virheet otettiin huomioon yleisen virhetason laskennassa, jos voitiin näyttää toteen, että kyseinen virhe ilmeni jo sinä vuonna, kun viljelijä haki tukea ⁽¹²⁾. Tämä on muutos edellisiin vuosiin verrattuna, koska virhetasolaskelmissa ei aiemmin huomioitu täydentäviä ehtoja koskevien vaatimusten täyttämättä jättämistä.
- Tilintarkastustuomioistuin ei ole huomioinut virhetasolaskelmassaan tuen vähentämistä tai sen ulkopuolelle jättämistä. (Kyseisiä toimenpiteitä sovelletaan, jos viljelijä ilmoittaa pinta-alan tai eläinten määrän todellista suuremmaksi ⁽¹³⁾).

3.9

- Kaikkien EU:n kansalaisten on noudatettava useimpia täydentäviä ehtoja eli lakisääteisiä hoitovaatimuksia riippumatta siitä, ovatko he YMP:n mukaista EU-tukea saavia viljelijöitä vai eivät. Täydentävien ehtojen noudattaminen ei ole tukikelpoisuusperuste, joten noudattamiseen liittyvät tarkastukset eivät koske tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta. Viljelijöillä, jotka eivät noudata ehtoja, on oikeus saada tukea, mutta tukea pienennetään sen perusteella, kuinka vakava, laaja, pysyvä ja toistuva havaittu noudattamatta jättäminen on ja onko kyseessä viljelijän laiminlyönti vai tahallisuus. Tämä ilmenee myös siitä, että maksut voidaan suorittaa, ennen kuin täydentävien ehtojen noudattamista koskevat tarkastukset on saatu päätökseen, ja siitä, että tukien määrää ei vähennetä sen kalenterivuoden osalta, jona viljelijä ei noudata ehtoja, vaan sen kalenterivuoden osalta, jona kansalliset viranomaiset havaitsevat noudattamatta jättämisen. Kaikista näistä syistä komissio ei itse ota huomioon tapauksia, joissa täydentäviä ehtoja koskevia velvollisuuksia ei ole noudatettu, laskiessaan virhetasoa vuotuista toimintakertomustaan varten.

⁽⁹⁾ Haitallisen kasvillisuuden leviämisen välttäminen maatalousmaalla, estopengerrysten rakentaminen, oliiviviljojen ylläpitäminen hyvässä kasvukunnossa, vähimmäiseläintiheyden ylläpitäminen sekä niitto-velvollisuuden täyttäminen.

⁽¹⁰⁾ Nitraattidirektiivin hoitovaatimus 4.

⁽¹¹⁾ Täydentävät ehdot ovat merkittäviä lakisääteisiä vaatimuksia, joita kaikkien suoran tuen vastaanottajien on noudatettava. Ne ovat täysimääräisen suoran tuen maksamisen perustavaa laatua oleva – ja usein ainoa – edellytys. Siksi tilintarkastustuomioistuin päätti käsitellä vaatimusten noudattamatta jättämistä virheenä.

⁽¹²⁾ Virheiden kvantitatiivisessa määrittämisessä on sovellettu jokaisen rikkomisen kohdalla kansallista maksujen vähentämisjärjestelmää.

⁽¹³⁾ Asetuksessa (EY) N:o 1122/2009 säädetään, että jos pinta-ala on ilmoitettu yli kolme prosenttia tai kaksi hehtaaria liian suureksi, tuki on laskettava määritetyn pinta-alan perusteella siten, että tuesta vähennetään havaittu erotus kaksinkertaisena. Jos erotus on yli 20 prosenttia määritetystä pinta-alasta, kyseiselle viljelykasviryhmälle ei myönnetä pinta-alaperusteista tukea. Samoja säännöksiä sovelletaan eläinpalkkioihin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Järjestelmätarkastuksissa arvioitiin yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää viidessä maksajavirastossa tilatukijärjestelmää soveltavissa jäsenvaltioissa – Espanjassa (Galicia), Italiassa (Lombardia), Itävallassa, Suomessa ja Tanskassa – sekä yhdessä maksajavirastossa yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmää soveltavassa jäsenvaltiossa (Unkari).

- Tilintarkastustuomioistuin arvioi täydentäviä ehtoja koskevien vaatimusten täyttämistä (kansallisella tasolla) ja jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä. Tarkastustulokset esitetään neljännessä luvussa kohdissa 4.30–4.32, mutta ne pätevät myös tähän lukuun.

- Tilintarkastustuomioistuin arvioi Romanian ja Bulgarian todentamisvirastojen suorittamaa työtä paremman varmuuden saamiseen tähtäävän uuden menettelyn yhteydessä ⁽¹⁴⁾.

- Komission johdon antamia tietoja koskeva tarkastus kattoi tiedot, jotka maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa annetaan maataloustukirahaston alaan kuuluvista kysymyksistä.

- Komission tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti yhteensä 17 maataloustukirahaston todentamisviranomaisten antamaa todistusta ja kertomusta kaikkiaan 17 maksajavirastosta. Tarkastustulokset esitetään neljännessä luvussa (ks. kohta 4.36).

⁽¹⁴⁾ Ks. kohdat 3.34 ja 3.35.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

3.10 **Liitteessä 3.1** on esitetty yhteenvedo tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sen tarkastamassa otoksessa 39 prosenttiin tapahtumista liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistumin arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 2,9 prosenttia ⁽¹⁵⁾.

3.11 Virheitä sisältäneistä 70 tapahtumasta 60 tapahtumassa (86 prosentissa) esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Ne liittyivät oikeellisuuteen (45 tapahtumaa, 75 prosenttia), tukikelpoisuuteen (14 tapahtumaa, 23 prosenttia) ja tosiasiallisuuteen (1 tapahtuma, 2 prosenttia).

3.12 Esimerkissä 3.1 kuvataan tilintarkastustuomioistumin havaitsemia virheitä, jotka ovat kvantitatiivisesti ilmaistavissa, ja esimerkissä 3.2 virhettä, joka ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Yleisin oikeellisuusvirhe liittyy siihen, että tukikelpoinen ala on ilmoitettu liian suurena. Useimmissa näistä tapauksista ero ilmoitetun ja todellisen alan välillä on alle 5 prosenttia. Vakavimmat oikeellisuusvirheet liittyvät tapauksiin, joissa pysyvän laitumen tukikelpoisuus on arvioitu ja rekisteröity viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään (LPIS) väärin (ks. lisäksi kohta 3.20).

3.10 Tilintarkastustuomioistumin varainhoitovuonna 2011 havaitsema todennäköisin virhetaso on hieman korkeampi kuin edellisenä vuonna mutta kuuluu silti normaalin vuosittaisen tilastovaihtelun piiriin eikä viittaa menojen hallinnoinnin ja valvonnan kokonaislaadun huononemiseen jäsenvaltioissa. Tämän vahvistaa se, että komission mielestä yksi tilintarkastustuomioistumin 100-prosenttiseksi katsomista virheistä on luonteeltaan poikkeuksellinen eikä viittaa järjestelmän sisäiseen heikkouteen. Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistumin viime vuosina havaitsemat virhetasot todistavat yhdessä luotettavasti, että maataloustukirahaston todennäköisin virhetaso on verrattain lähellä kahden prosentin olennaisuustasoa.

Jäsenvaltioilta saatujen ja todentamisviranomaisten suurelta osin tarkastamien ja todentamien valvontatilastojen alhaiset virhetasot osoittavat nekin, että maataloustukirahaston menoja on varainhoitovuonna 2011 kaikkiaan hallinnoitu hyvin.

Lisäksi komissio varmistaa sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenetellyillä, että EU:n talousarvion kohdistuva riski on katettu asianmukaisesti.

Katso myös yhteinen vastaus kohtiin 3.11 ja 3.12.

3.11 ja 3.12 Komissio toteaa, että suurin osa kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä on rahallisesti verrattain pieniä ja koskee pääasiassa pieniä eroja tilintarkastustuomioistumin suorittamissa viljelylohkojen uudelleenmittauksissa (katso kohta 3.12). Tilintarkastustuomioistumin havaitsemista virheistä 42 koskeekin erittäin pieniä eroja lohkojen uudelleenmittauksissa (24 virhettä, joissa ero on alle kaksi prosenttia).

⁽¹⁵⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioitun virhetason edustavan tilastollisen otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio (josta käytetään nimitystä todennäköisin virhetaso). Tilintarkastustuomioistumella on 95 prosentin luottamus siihen, että perusjoukon virhetaso on 1,1 prosentin (alempi virheraja) ja 4,7 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 3.1**Tukikelpoisen alan ilmoittaminen liian suurena (esimerkki oikeellisuusvirheestä)**

Pysyväksi laitumeksi luokiteltavat viitelohkot oli yhdessä jäsenvaltiossa ilmoitettu kokonaan tukikelpoisiksi, vaikka huomattava osa niistä on kallioiden tai tiheiden pensaiden peitossa, eivätkä kyseiset alueet ole siten oikeutettuja tukeen. Tilintarkastustuomioistuimien havaitti kyseisessä jäsenvaltiossa kaksi tapahtumaa, joissa tukikelpoinen ala oli ilmoitettu liian suureksi; toisessa tapahtumassa ero oli 28 prosenttia ja toisessa 36 prosenttia.

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkominen (esimerkki tukikelpoisuusvirheestä)

Maidon kulutuksen lisäämiseksi toteutettavia menekinedistämistoimia koskeva hankintasopimus myönnettiin suoraan kotimaiselle markkinatoimijalle järjestämättä EU:n lainsäädännössä ja kansallisessa lainsäädännössä vaadittua EU:n laajuista tarjouskilpailua. Muissa jäsenvaltioissa sijaitsevilla potentiaalisilla toimijoilla ei siten ollut mahdollisuutta saada hankintasopimusta. Näin ollen julkisia hankintoja koskevia sääntöjä on rikottu vakavalla tavalla ja tukien maksaminen on sääntöjenvastaista.

Olemattomia eläimiä koskeva hakemus (esimerkki tosiasiallisuusvirheestä)

Erälle viljelijälle myönnettiin erityistuki 150 lampaasta. Tilintarkastustuomioistuimien havaitti, ettei edunsaajalla ollut tosiasiaa ainuttakaan lammasta. Kyseinen maksu oli näin ollen sääntöjenvastainen.

Esimerkki 3.2 – Esimerkki virheestä, joka ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti

Myönnettyjen ja yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään rekisteröityjen tukioikeuksien kokonaisarvo ylitti yhdessä jäsenvaltiossa EU:n lainsäädännössä säädetyn enimmäismäärän ⁽¹⁶⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki 3.1**Tukikelpoisen alan ilmoittaminen liian suurena (esimerkki oikeellisuusvirheestä)**

Komissio on tietoinen ongelmista, jotka liittyvät kyseisessä jäsenvaltiossa sijaitsevien laidunalueiden tukikelpoisuuteen. Kansallisia viranomaisia pyydettiin ryhtymään toimiin, ja ne toimittivatkin marraskuussa 2010 viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän (LPIS) parantamissuunnitelman, joka sisältää etenkin toimenpiteitä laidunlohkojen tukikelpoisuuskertoimen soveltamiseksi ja LPIS:n järjestelmälliseksi päivittämiseksi paikan päällä tehdyissä tarkastuksissa saatujen tulosten mukaisesti. Komissio seuraa jatkossakin kansallisten viranomaisten toimia tämän suunnitelman täytäntöön panemiseksi.

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkominen (esimerkki tukikelpoisuusvirheestä)

Komissio huomauttaa, että kyseinen jäsenvaltio ei hyväksy tilintarkastustuomioistuimen havaintoa. Komissio arvioi suhteellisuusperiaate huomioon ottaen, ryhtyykö se selvittämään asiaa ja miten: onko esimerkiksi tarpeen käynnistää sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely.

Olemattomia eläimiä koskeva hakemus (esimerkki tosiasiallisuusvirheestä)

Kansalliset viranomaiset ovat käynnistäneet liikaa maksettujen määrien takaisinperimismenettelyn, ja komissio seuraa sitä. Lisäksi käynnistetään selvittämismenettely kyseisen jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmän sääntöjenmukaisuuden tarkastamiseksi.

Esimerkki 3.2 – Esimerkki virheestä, joka ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti

Komissio toteaa, että kyseinen jäsenvaltio vähensi viljelijöille maksettavia tukia eikä sen jälkeen ylittänyt neuvoston asetuksessa (EY) N:o 73/2009 säädettyä suorien tukien enimmäismäärää.

Komissio arvioi tilintarkastustuomioistuimen toimittamat tiedot ja päättää sen jälkeen mahdollisista jatkotoimista.

⁽¹⁶⁾ Enimmäismäärä ylittyi yli 280 miljoonalla eurolla, mutta tilintarkastustuomioistuimella ei ollut käytettävissään tarvittavia tietoja tukioikeuksien myöntämisperusteista, joten se ei voinut arvioida kyseisen virheen määrällistä vaikutusta EU:n talousarvioon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Täydentävät ehdot

3.13 Tiettyjen täydentäviä ehtoja koskevien vaatimusten (ks. kohta 3.9) noudattamista tarkastaessaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vaatimuksia ei ollut noudatettu 22:ssa⁽¹⁷⁾ kaikkiaan 155 maksusta, joihin kyseisiä vaatimuksia sovelletaan⁽¹⁸⁾. Havaitut virheet ovat yhteensä noin 0,2 prosenttiyksikköä kohdassa 3.10 mainitusta kokonaisvirhetasosta.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAUVUUS

Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät

3.14 **Liitteessä 3.2** on esitetty yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen toimittaman yhdenmuetä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevan tarkastuksen tuloksista⁽¹⁹⁾. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että yhdenmuetä hallinto- ja valvontajärjestelmät olivat kaikissa kuudessa tarkastetussa maksajavirastossa osittain vaikuttavia.

3.15 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset osoittivat, että yhdenmuetä hallinto- ja valvontajärjestelmän vaikuttavuutta tarkastetuissa maksajavirastoissa heikentää se, että tietokannoissa on virheellisiä tietoja eikä tukihakemuksia käsitellä maksajavirastoissa hallinnollisesti oikein. Lisäksi kävi ilmi, että jotkin edellisissä vuosikertomuksissa raportoidut vakavat järjestelmäpuutteet ovat yhä olemassa (ks. kohdat 3.19–3.22).

3.13 Katso vastaus kohtaan 3.9.

3.14 ja 3.15 Komissio katsoo, että yhdenmuetä hallinto- ja valvontajärjestelmällä, joka kattaa 91 prosenttia maataloustukirahaston kokonaismenoista, pystytään yleensä tehokkaasti rajoittamaan virheiden tai sääntöjenvastaisten menojen riskiä.

Yhdenmuetä hallinto- ja valvontajärjestelmä toimii tehokkaasti, ja sitä parannetaan jatkuvasti. Sen vahvistavat sääntöjenmukaisuuden tarkastukset, joita komissio on viime vuosina toimittanut kaikissa jäsenvaltioissa, sekä jäsenvaltioilta saatujen ja todentamisviranomaisten tarkastamien ja todentamien valvontatilastojen alhainen virhetaso. Todentamisviranomaiset ovat tarkastaneet ja todentaneet nämä tilastotiedot, jotka osoittavat, että perusteettomasti maksetut tuet jäävät alle kahden prosentin olennaisuusrajan.

Muut puutteet ovat kaikkiaan vähäisempiä. Monet puutteista koskevat verrattain rajattua seikkaa, kuten tietynlaisia Itävallassa sijaitsevia alppilaitumia, eivätkä vakavasti horjuta yhdenmuetä hallinto- ja valvontajärjestelmän vaikuttavuutta. Kaikkia näitä puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, joilla varmistetaan, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski on katettu asianmukaisesti.

Koska tilintarkastustuomioistuimen Itävallassa havaitsevat puutteet ovat vähäisiä, komissio pitää Itävallan hallinto- ja valvontajärjestelmää vaikuttavana.

⁽¹⁷⁾ Tämä vaikutti jo tarkastettuihin maksuihin 14 tapauksessa niistä 22 tapauksesta, joissa ei ollut noudatettu vaatimuksia. Kahdeksassa tapauksessa vaikutukset kohdistuivat vain tuleviin maksuihin.

⁽¹⁸⁾ Havaitut täydentäviä ehtoja koskevat rikkomiset liittyivät useimmiten siihen, että eläinperäisten nitraattien varastointikapasiteetti oli riittämätön tai sitä ei ollut lainkaan, että nitraattituotanto hehtaaria kohti ylitti sallitun enimmäisrajan ja että ravinnetasapainorekisteri puuttui.

⁽¹⁹⁾ Tukioikeuksia lukuun ottamatta nämä havainnot pätevät myös sellaisiin alueita ja eläimiä koskeviin maaseudun kehittämistoimiin, jotka kuuluvat yhdenmuetä hallinto- ja valvontajärjestelmään.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.16 Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä kattaa maataloustukirahaston rahoittamat keskeiset järjestelmät: tilatukijärjestelmän, yhtenäisen pinta-alatuen ja kaikki tuotantoon sidotut pinta-alatukijärjestelmät sekä eläinpalkkiojärjestelmät. Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvat myös tilat ja tukihakemukset kattava tietokanta, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä ja eläinten rekisteröintijärjestelmä sekä tukioikeusrekisteri niissä jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan tilatukijärjestelmää. Järjestelmä edellyttää useita tukikelpoisuuteen kohdistuvia tarkastuksia sekä tietokantojen ristiintarkastuksia.

3.17 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:

- a) maksujen oikeellisuuden ja tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja valvontamenettelyt
- b) paikalla tehtäviin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät
- c) menettelyt aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperinnän varmistamiseksi.

Maksujen oikeellisuuden ja tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja valvontamenettelyt

3.18 Maksajavirastojen on suoritettava hallinnollisten tarkastusten ⁽²⁰⁾ yhteydessä ristiintarkastuksia, mikäli se on mahdollista ja asianmukaista, muun muassa vertaamalla tietoja yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoista peräisin oleviin tietoihin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, olivatko tietokannat kattavia ja luotettavia, yksilöitiinkö tarkastuksissa poikkeamia ja korjattiinko virheet. Tärkeimmät järjestelmässä havaitut puutteet esitetään jäljempänä.

3.19 EU:n lainsäädännön mukaan viljelijät eivät voi enää tietyn määräajan jälkeen ilmoittaa uusia viljelylohkoja. Lisäksi EU:n lainsäädännön mukaan kaikki maksajaviraston havaitsemat poikkeamat johtavat tuen vähentämiseen. Hallintoviranomaiset voivat kuitenkin milloin tahansa korjata hakemusta ilman, että se johtaa tuen vähentämiseen, jos he havaitsevat epäjohtonmukaisuudeksi ⁽²¹⁾ määritellyn ilmeisen virheen kyseisessä hakemuksessa annetuissa tiedoissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että neljä maksajavirastoa (Tanska, Suomi, Italia (Lombardia) ja Romania) sovelsi väärin ilmeisen virheen käsitettä sallimalla tukeen oikeuttamattomien tai kaksi kertaa ilmoitettujen viljelylohkojen korvaamisen. Tämä johti siihen, etteivät maksajavirastot vähentäneet tukea (ks. esimerkki 3.3).

3.19 Tanskan, Suomen ja Italian kansalliset viranomaiset ovat toteuttaneet tai toteuttavat parhaillaan korjaavia toimia muuttamalla sisäisiä ohjeitaan ja menettelyjään sekä perimällä tarvittaessa takaisin liikaa maksettuja määriä.

Komission yksiköt ovat todenneet, että Romanian alueelliset maksajavirastot eivät aina soveltaneet oikealla tavalla ilmeisten virheiden määrittelyä koskevia kansallisia suuntaviivoja.

⁽²⁰⁾ Asetus (EY) N:o 1122/2009, 28 ja 29 artikla.

⁽²¹⁾ Kirjoitus- tai numerovirhe, epäjohtonmukaisuus hakemuksessa esitettyjen graafisten tai aakkosnumeeristen tietojen välillä, kartanluvassa tapahtuneet virheet ja niin edelleen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 3.3 – Ilmeisen virheen käsitettä ei ole sovellettu asianmukaisesti

Romanian tapauksessa ilmeisen virheen käsitettä sovellettiin järjestelmällisesti väärin. Hyvin monissa sellaisissa tapauksissa, joissa viljelylohkojen ala on ilmoitettu liian suureksi tai sama lohko on ilmoitettu kaksi kertaa, viljelylohkot on korvattu muilla lohkoilla, jotka sijaitsevat eri paikassa tai ovat erikokoisia tai -muotoisia. Tällaista korvaamista ei voida pitää ilmeisten virheiden korjaamisena ⁽²²⁾.

3.20 Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä (LPIS) on tietokanta, johon rekisteröidään kaikki jäsenvaltion viljelyalat (viitelohkot) sekä tukikelpoiset alat. Se on hyvin tärkeä hallinnollisten ristiintarkastusten laatua ajatellen (ks. esimerkki 3.4).

Esimerkki 3.4 – Virheelliset tiedot viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kahdessa jäsenvaltiossa ⁽²³⁾ (Italiassa (Lombardia) ja Espanjassa (Galicía)) tapauksia, joissa "pysyvänä laitumena" pidetyt viitelohkot oli rekisteröity viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään kokonaisuudessaan tukikelpoisiksi, vaikka ne olivat kokonaan tai osittain tiheän metsän tai muiden tukeen oikeuttamattomien tekijöiden peitossa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, ettei viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmää ollut päivitetty maksajavirastojen paikan päällä toimittamissa tarkastuksissa saatujen tulosten mukaisesti (Italia (Lombardia), Espanja (Galicía) ja Unkari).

3.21 Tilatuen myöntäminen edellyttää, että kunkin viljelijälle kuuluvan tukioikeuden perusteena on ilmoituksessa yksi hehtaari tukikelpoista maata. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, ettei tätä periaatetta noudateta aina Itävallassa (ks. esimerkki 3.5).

⁽²²⁾ Tilintarkastustuomioistuin totesi jo varainhoitovuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessaan (kohdassa 5.38), että 5 500 viljelijää oli saanut Romaniassa EU:n yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmästä yhteensä 2,2 miljoonaa euroa tukea, koska ilmeisen virheen käsitettä oli sovellettu väärin.

⁽²³⁾ Tilintarkastustuomioistuin totesi saman asian Espanjan kohdalla jo varainhoitovuotta 2008 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 5.36, varainhoitovuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 3.38 ja varainhoitovuotta 2010 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 3.31 sekä Italian kohdalla varainhoitovuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 3.38.

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki 3.3 – Ilmeisen virheen käsitettä ei ole sovellettu asianmukaisesti

Romanian viranomaiset ottivat vuonna 2010 käyttöön verkko-perusteisen LPIS:n (IPA online), mikä tehostaa viljelylohkojen paikantamista. Kuten komissio on jo todennut tilintarkastustuomioistuinten vuoden 2008 vuosikertomuksessa (kohta 5.38) esitetyistä Romaniaa koskevista havainnoista, se ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuinten kanssa ilmeisen virheen käsitteen soveltamisesta viljelylohkojen paikantamisvirheen yhteydessä.

3.20

Esimerkki 3.4 – Virheelliset tiedot viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä

Italian viranomaisten mukaan asia on korjattu vuonna 2011. Komissio seuraa asiaa tilien sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyssä.

Komissio on tietoinen ongelmista, jotka liittyvät Espanjassa sijaitsevien laidunalueiden tukikelpoisuuteen. Espanjan viranomaisia pyydettiin ryhtymään toimiin, ja ne toimittivatkin marraskuussa 2010 LPIS:n parantamissuunnitelman, joka sisältää etenkin toimenpiteitä laidunlohkojen tukikelpoisuuskerroin soveltamiseksi ja LPIS:n järjestelmälliseksi päivittämiseksi paikan päällä toimitetuissa tarkastuksissa saatujen tulosten mukaisesti. Komissio seuraa jatkossakin kansallisten viranomaisten toimia tämän suunnitelman täytäntöön panemiseksi.

Komissio on myös havainnut Unkarissa tapauksia, joissa LPIS:ää ei päivitetty paikan päällä toimitetuissa tarkastuksissa saatujen tulosten mukaisesti. Se on pyytänyt kirjallisesti Unkarin viranomaisia ryhtymään korjaaviin toimiin.

3.21 Komissio on toistaiseksi määrännyt sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä Itävalalle 0,214 miljoonan euron arvosta rahoitusoikeuksia tukioikeuksista, jotka koskevat alppilaitumia maksatusvuosina 2005, 2006 ja 2007.

Katso myös yhdistetty vastaus kohtiin 3.14 ja 3.15.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 3.5 – Tukioikeuksien epäasianmukainen aktivointi

Jos hakija hakee Itävallassa tukea alppilaidunalueille, mutta niiden hehtaariala ei ole riittävä kaikkien tukioikeuksien aktivoimiseksi, kansalliset viranomaiset vähentävät EU:n lainsäädännön vastaisesti hakijan tukioikeuksia (jotta ne vastaisivat hehtaarialaa) mikä nostaa niiden arvoa suhteellisesti ⁽²⁴⁾.

3.22 Kaikki tukioikeudet pitäisi rekisteröidä tukioikeuksia koskevaan tietokantaan. Tukioikeuksien kokonaisarvo ei saa ylittää EU:n lainsäädännössä säädettyä enimmäismäärää. Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan tukioikeudet sisältävässä tietokannassa esiintyi vääriä tietoja kahdessa jäsenvaltiossa. Tämä johtui käyttämättömien tukioikeuksien epäasianmukaisesta käsittelystä ⁽²⁵⁾ (Tanska) sekä alueellisten tietokantojen ja keskustietokannan välisistä eroista (Espanja ⁽²⁶⁾).

Paikalla tehtäviin fyysisiin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät

3.23 Paikalla tehtävien mittausten laatu on erittäin tärkeää, jotta tukimäärät voitaisiin laskea oikein. Tilintarkastustuomioistuin toimitti osan maksajavirastojen paikalla tekemistä mittauksista uudelleen. Tilintarkastustuomioistuimen mittausten tulokset erosivat maksajavirastojen ilmoittamista mittaustuloksista kolmessa jäsenvaltiossa (Tanskassa viidessä tapauksessa 18 mittauksesta ja Espanjassa (Galicia) ja Suomessa molemmissa neljässä tapauksessa 21 mittauksesta).

Menettelyt aiheuttomasti maksettujen määrien takaisinperinnän varmistamiseksi

3.24 Tilintarkastustuomioistuin perehtyi tarkastuksen kohteena olleiden maksajavirastojen kirjanpitoon määrittääkseen, onko takaisinperittävät määrät kirjattu oikein ja onko niistä ilmoitettu asianmukaisesti komissiolle. Tanskassa tilintarkastustuomioistuin ei onnistunut täsmäyttämään ilmoitettuja määriä perustana olevaan kirjanpitoaineistoon.

⁽²⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuin otti tämän asian esiin jo varainhoitovuotta 2006 koskevassa vuosikertomuksessaan (kohdassa 5.23).

⁽²⁵⁾ EU:n lainsäädännön mukaan tukioikeudet, joita ei ole aktivoitu kahteen vuoteen, on lisättävä kansalliseen varantoon. Ks. asetus (EY) N:o 73/2009, 42 artikla.

⁽²⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti huomiota tähän ongelmaan jo varainhoitovuotta 2008 koskevassa vuosikertomuksessaan (kohdassa 5.37).

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki 3.5 – Tukioikeuksien epäasianmukainen aktivointi

Katso vastaus kohtaan 3.21.

3.22 Komissio on havainnut samanlaisia ongelmia Tanskassa, ja Tanskan viranomaiset ovat ilmoittaneet ryhtyvänsä asianmukaisiin korjaaviin toimenpiteisiin. Komissio seuraa asiaa sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

3.23 Komission yksiköt ovat tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että paikalla tehtävien tarkastusten laatu on tärkeää. Komission yksiköt ovat havainneet samanlaisia puutteita paikalla tehtävien tarkastusten laadussa, ja havaittuja puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, joilla varmistetaan, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski on katettu asianmukaisesti.

Espanjan viranomaiset esittivät komission tarkastusten jälkeen marraskuussa 2010 LPIS:n parantamissuunnitelman, johon sisältyy muun muassa toimenpiteitä paikalla tehtävien tarkastusten laadun parantamiseksi. Toimenpiteet ovat käytössä maksatusvuodesta 2012 lähtien.

3.24 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan neljä kuudesta tarkastetusta järjestelmästä oli vaikuttavia ja kaksi osittain vaikuttavia (katso liite 3.2). Komissio katsoo myös, että velanhoito- ja takaisinperintäjärjestelmät ovat viime vuosina parantuneet etenkin siksi, että vuonna 2006 otettiin käyttöön niin kutsuttu 50-50 prosentin sääntö, joka antaa jäsenvaltioille vahvan kannustimen aiheuttomasti maksettujen määrien takaisinperimiseksi mahdollisimman pian. Komissio on tästä syystä ehdottanut kaudeksi 2014–2020 niin kutsuttua 100 prosentin sääntöä (jonka mukaan jäsenvaltio vastaa kokonaan tuesta, jota ei ole peritty takaisin neljän tai kahdeksan vuoden kuluessa – riippuen siitä, käsitelläänkö asia hallinnollisessa vai oikeudellisessa menettelyssä) ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Asiakirjassa SEC(2011) 1153 olevan 56 artiklan 2 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission valvontajärjestelmä ja johdon antamat tiedot

3.25 Komission arvio kyseessä olevan toimintalohkon menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta perustuu neljään osatekijään:

- hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuutta koskeva arvio
- komission omien tarkastusten tulokset
- aiempina vuosina esitettyjen varaumien ja toimintasuunnitelmien seuranta
- muulta tulojen ja menojen hyväksyjältä saatu vakuutus, jos kyseessä on edelleenvaltuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä.

3.26 Tilintarkastustuomioistuin analysoi erityisesti hallinto- ja valvontajärjestelmien toimivuutta koskevan komission arvion, joka esitettiin vuoden 2011 toimintakertomuksessa.

Komission arvio hallinto- ja valvontajärjestelmien asianmukaisesta toiminnasta

3.27 Komission arvioidessa jäsenvaltioiden hallinnon vaikeuttavuutta keskeisiä tekijöitä ovat maksajavirastojen päälliköiden antamat tarkastuslausumat tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta sekä todentamisviranomaisten kyseisten toimien osalta suorittamat tarkastukset.

Tanskassa todentamisviranomaisen havaitsi myös joitakin täsmäytysongelmia, jotka koskivat takaisin perittyjä määriä ja eroja komissiolle toimitetun liitteen III taulukoiden ja maksajaviraston velallisuettelon välillä. Komissio tarkistaa hyväksymisperusteiden noudattamisen ja käytössä olevat infrastruktuurin ja valvontajärjestelmät.

3.27 Kuten maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa todetaan, komissio arvioi tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden sellaisten havaintojen ja indikaattorien perusteella, jotka voidaan kiteyttää kolmeksi tarkastuslokoksi:

- 1) maksajavirastojen toiminta
- 2) lopullisten edunsaajien tasolla tehtyjen tarkastusten tulokset
- 3) komission suorittamat jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien sääntöjenmukaisuuden tarkastukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.28 Komissio ilmoitti vuoden 2011 osalta, ettei yksikään 81:stä maataloustukirahastoa koskevasta maksajavirastojen päälliköiden antamasta tarkastuslausumasta sisältänyt huomautuksia. Todentamisviranomaisten vastaavat lausunnot eivät myöskään sisältäneet huomautuksia yhtä tapausta lukuun ottamatta (Espanja, Cantabria) ⁽²⁷⁾. Todentamisviranomaiset suorittavat tarkastuksia komission määrittämien suuntaviivojen perusteella noudattaen "normaalia menettelyä" tai, niin halutesa, lisätarkastuksia sisältävää "menettelyä, jonka tarkoituksena on saada parempi tarkastusvarmuus".

Todentamisviranomaisia koskevat normaalit tarkastusvaatimukset

3.29 Todentamisviranomaiset tarkastavat maksajavirastojen soveltamat hyväksymisperusteet, arvioivat niiden sisäisen valvonnan järjestelmät, validoivat kootut tarkastustilastot sekä laativat lausunnon maksajavirastojen päälliköiden antamista tarkastuslausumista.

3.30 Komissio toteaa vuoden 2011 toimintakertomukseensa, että 91 prosenttia todentamisviranomaisista oli tarkastanut yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän alaisia maataloustukirahaston menoja koskevat kootut tarkastustilastot ja että tarkastustulokset olivat 92 prosentissa tapauksista myönteiset. Kootuissa tilastoissa havaittujen virheiden määrä oli siis alle kaksi prosenttia. Näin ollen vain 84 prosenttia maksajavirastojen tilastoista on todentamisviranomaisten validoimia.

3.31 Komission suuntaviivojen mukaisesti todentamisviranomaiset käyttävät tarkastustilastoja koskevassa validoinnissa perustana otosta, joka koostuu 20 tarkastuskertomuksesta ⁽²⁸⁾. Validointi ei kuitenkaan ulotu tarkastustilastojen kattavuuteen tai tuloksia koskevan raportoinnin asianmukaisuuteen ⁽²⁹⁾.

3.32 Komission suuntaviivojen mukaan todentamisviranomaiset voivat arvioida paikan päällä tehtävien tarkastusten laatua joko osallistumalla itse paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin tai toimittamalla ne uudelleen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kokemustensa perusteella, että tarkastusten laatu parani, jos todentamisviranomaisia vaadittaisiin järjestelmällisesti toimittamaan aiempia tarkastuksia uudelleen ⁽³⁰⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

3.30 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa on suhtauduttu tehtyyn työhön ja todentamisviranomaisten työn perusteella tehtyihin päätelmiin tiukemmin kuin aiempina vuosina: todentamisviranomaisen työ on otettu huomioon arvioinnissa vain, jos kaikki vaadittu työ on suoritettu.

3.31 Komission yksiköt kehittävät parhaillaan välineitä kattavampien tietojen saamiseksi, jolloin paikalla tehtävien tarkastusten tuloksia voidaan valvoa laajemmin. Välinettä on tarkoitus kokeilla mak-satusvuonna 2012 pinta-alatukihakemusten osalta.

3.32 Vaikka komissio myöntää, että paikalla tehtyjen tarkastusten laatu pystytään arvioimaan parhaiten suorittamalla aiemmin toimitettu tarkastus uudelleen ajoissa, todentamisviranomaisen 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. Myös viljelijöihin kohdistuva hallinnollinen rasitus pienenee, kun ei toimiteta kovin montaa tarkastusta.

⁽²⁷⁾ Kahdesta Romanian maksajavirastosta ei ole saatu todentamisviranomaisten laatimia kertomuksia.

⁽²⁸⁾ Komission suuntaviivojen mukaan yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää arvioitaessa on tarkastettava vähintään 20 tarkastuskertomusta käsittävä otos pinta-alatuen osalta ja toiset 20 tarkastuskertomusta sisältävä otos eläinpalkkioiden osalta.

⁽²⁹⁾ Jotta suoritettujen maksujen jäännösvirhetason arviointi olisi mielekäästä, valittujen satunnaisotosten ja tilastoissa ilmoitettujen otosten on vastattava täysin toisiaan.

⁽³⁰⁾ Ks. myös varainhoitovuotta 2010 koskeva vuosikertomus, kohta 3.46.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.33 Lisäksi monista todentamisviranomaisten laatimista kertomuksista käy ilmi, että komissio pyysi maksajavirastoilta lisäselvityksiä⁽³¹⁾ alun perin toimitettujen tarkastustilastojen osalta. Tarkastustilastoihin pyyntöjen tuloksena mahdollisesti tehtyjä muutoksia ei analysoida todentamisviranomaisten suorittamien tarkastusten yhteydessä.

Uusi parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävä menettely

3.34 Vuonna 2010 komissio esitteli vapaaehtoisuuteen perustuvan⁽³²⁾ uuden valvontakehyksen: "paremman varmuuden saaminen lopullisten tuensaajien tasolla tapahtuvien toimien laillisuudesta todentamisviranomaisten työn kautta". Varmuuden parantaminen edellyttää, että todentamisviranomainen tarkastaa uudelleen edustavan otoksen tapahtumista, jotka maksajavirasto on tarkastanut paikan päällä. Tämä koskee jokaista maksajavirastoa sekä kaikkia neljää menojen perusjoukkoa (yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän alaiset ja ulkopuoliset maataloustukirahaston menot sekä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän alaiset ja ulkopuoliset maaseuturahaston menot).

3.35 Jos komissio katsoo, että jäsenvaltiot soveltavat tätä menettelyä oikein, tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä tehtävät rahoitusoikaisut rajataan koskemaan todennettujen tarkastustilastojen mukaista virhetasoa.

Käsitteelliset epä johdonmukaisuudet

3.36 Paremman varmuuden saamiseen tähtäävän menettelyn perimmäinen tarkoitus on varmistaa, että komissio voi määrittää erilaisille menojen perusjoukoille luotettavan jäännösvirhetason. Tilintarkastustuomioistuin on analysoinut kyseistä menettelyä koskevat ohjeet, jotka komissio on laatinut todentamisviranomaisia varten⁽³³⁾. Ohjeiden mukaan tapahtumatarkastuksissa otoksen tulee muodostua 110–180 tapahtumasta ja olennaisuustaso on kaksi prosenttia.

3.37 Komission ohjeiden mukaan sallittu vaihteluväli maksajaviraston validoimien maksujen ja todentamisviranomaisen todentamien maksujen välillä on kuitenkin kaksi prosenttia. Lisäksi ohjeiden mukaan sallittu vaihteluväli on kaksi prosenttia myös maksajaviraston kokoamia tarkastustilastoja koskevien virheiden osalta. Näiden kahden sallitun vaihteluvälin soveltaminen mahdollistaa sen, että todentamisviranomaiset voivat validoida jäännösvirhetasot, jotka on voitu ilmoittaa jopa neljä prosenttiyksikköä liian alhaisiksi, mikä puolestaan asettaa kyseenalaiseksi asetetun olennaisuustason.

3.33 Komissio toteaa, että todentamisviranomaisen työn on kalettava tarkastustilastojen eri toimituskerrat siihen asti, kun se laatii kertomuksensa.

3.37 Ohjeiden mukaan sekä tilastojen kokoamisen että tietojen osalta sallitaan kahden prosentin vaihteluväli. Näiden kahden vaihteluvälin taloudelliset vaikutukset eivät välttämättä ole kumulatiivisia.

⁽³¹⁾ Todentamisviranomaisen kertomuksesta käy ilmi, että Saksaa (Baijeri) koskevia valvontatilastoja oli korjattu kuusi kertaa vastauksena komission selvityspyyntöihin. Viimeisin lopullinen versio vastaanotettiin 7. marraskuuta 2011.

⁽³²⁾ Varainhoitovuonna 2011 vain Luxemburg, Bulgaria ja Romania päättivät soveltaa kyseistä menettelyä.

⁽³³⁾ AGRI/D(2010) 248617Rev1 – Osa A – Tilintarkastusstrategia sekä AGRI/D(2010) 251540Rev1 – Osa B – Raportointi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Virheet täytäntöönpanossa

3.38 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi merkittäviä puutteita tavassa, jolla tarkastetut jäsenvaltiot panivat täytäntöön paremman varmuuden saamiseen tähtäävää menettelyä (Bulgaria ja Romania, ks. esimerkki 3.6).

Esimerkki 3.6 – Puutteet todentamisviranomaisten suorittamissa tarkastuksissa

Bulgariassa todentamisviranomainen oli ulkoistanut paikalla tehtävien tarkastusten uudelleen toimittamisen erälle palveluntarjoajalle. Tilintarkastustuomioistuimen toteuttamissa uudelleentarkastuksissa kävi ilmi, että palveluntarjoaja oli useissa tapauksissa arvioinut maa-alan tukikelpoisuuden väärin. Lisäksi todentamisviranomaiselta oli jäänyt huomaamatta, ettei maksajavirasto korvannut yhdellä viljelylohkolla havaittuja ylijäämäalueita toisella viljelylohkolla havaituilla alijäämäalueilla, kuten EU:n lainsäädännössä edellytetään. Todentamisviranomaisilta oli jäänyt huomaamatta myös toinen ongelma: eräässä tapauksessa kaksi viljelijää oli hakenut tukea samalle alueelle ("monen hakemuksen tapaukset"). Tällöin maksajavirasto oli EU:n lainsäädännön vastaisesti korvannut alueen, jolle toinen viljelijöistä oli hakenut tukea, vastaavalla viitelohkon toisella alueella, jolle kukaan ei ollut hakenut tukea.

Romaniassa maksajavirasto ei suorittanut todentamisviranomaisen valitsemia maksuja, vaan esitti todentamisviranomaiselle maksusimulointeja, joihin mukaan otetut viljelylohkojen luettelot eivät sisältäneet yhtään tukeen oikeuttamatonta lohkoa. Sen jälkeen, kun todentamisviranomainen oli suorittanut tarkastuksensa ja validoinut maksusimuloinnit, maksajavirasto lisäsi kuitenkin uusia lohkoja luetteloon soveltaen väärin ilmeisen virheen käsitettä⁽³⁴⁾ ja maksoi suurempia summia kuin ne määrät, jotka todentamisviranomainen oli validoinut. Tämän seurauksena todentamisviranomainen antoi maksujen lailisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta lausunnon, jossa ei ollut yhtään huomautusta, vaikka tilintarkastustuomioistuin puolestaan havaitsi siltä osin puutteita.

3.39 Yleisesti ottaen tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tarkastuskohteena olleiden todentamisviranomaisten tarkastustyö on laadultaan riittämätöntä varmuuden parantamiseen tähtäävän menettelyn yhteydessä.

3.38**Esimerkki 3.6 – Puutteet todentamisviranomaisten suorittamissa tarkastuksissa**

Katso vastaus kohtaan 3.39.

3.39 Komissio huomauttaa, ettei todentamisviranomainen todentanut tilastoja yhdessäkään mainituista tapauksista. Tämän vuoksi niitä ei käytetä kohdassa 3.35 mainittuihin tarkoituksiin.

Komissio keskustelee tilintarkastustuomioistuimen havainnoista kyseisten jäsenvaltioiden kanssa ja käsittelee ongelmia tulevaisuudessa ohjeissaan.

⁽³⁴⁾ Ks. myös esimerkki 3.3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston johdon antamat tiedot – vuotuinen toimintakertomus

3.40 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotta 2011 koskeva toimintakertomus sisältää varauman, joka koskee vakavia puutteita Bulgarian ja Portugalin yhdenntetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä. Komissio poisti kuitenkin aiemmin antamansa varauman, joka koski yhdenntettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin kuuluvia menoja Romaniassa. Kohdassa 3.19 ja esimerkissä 3.6 esitetyt havainnot huomioon ottaen tilintarkastustuomioistuin pitää varauman poistamista ennenaikaisena.

3.41 Lisäksi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto katsoo, että poikkeamat, joita maksajavirastot havaitsivat satunnaisesti valittujen paikan päällä tehtyjen tarkastusten yhteydessä, osoittavat jäännösvirhetason. Tilintarkastustuomioistuin toistaa kritiikin, jota se esitti tätä lähestymistapaa kohtaan varainhoitovuotta 2010 koskevassa vuosikertomuksessaan. Tämä johtuu seuraavista syistä:

- lähestymistapa perustuu tarkastuksiin, jotka on todettu useiden maksajavirastojen kohdalla laadultaan riittämättömiksi sekä komission omissa tarkastuksissa ⁽³⁵⁾ että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa (ks. kohta 3.23)
- lähestymistapa pohjautuu tarkastustilastoihin, joiden laatimisessa on tehty todentamisviranomaisten kertomusten mukaan virheitä (ks. kohta 3.30)
- lähestymistapa ei ole kattava, koska siinä ei huomioida jäännösvirheitä hakemusten hallinnollisessa käsittelyssä, vaikka kyseinen käsittely on osoittautunut puutteelliseksi sekä tilintarkastustuomioistuimen toimittamissa tarkastuksissa (ks. kohdat 3.19, 3.21 ja 3.22) että komission omissa tarkastuksissa ⁽³⁶⁾.

3.40 On syytä muistaa, että Romaniaa koskeva varauma esitettiin puhtaasti mainesyistä yhdenntetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä, joka on YMP:n merkittävin valvontajärjestelmä, havaittujen vakavien puutteiden vuoksi, ja että taloudellinen riski ei ylittänyt kahden prosentin olennaisuusrajaa. Helmikuussa 2012 suoritetuissa komission tarkastuksissa kävi ilmi, että Romanian toimintasuunnitelma oli valmistunut ja pantu asianmukaisesti täytäntöön ja että maksatusvuoden 2011 osalta saatiin käyttöön riittävän laadukas järjestelmä. Komissio katsoo siksi, että varauman poistaminen oli perusteltua riippumatta siitä, ylittikö Romanian virhetaso olennaisuusrajan. Tarkistetun yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän täytäntöönpano tarkastetaan osana vuoden 2012 tavanomaista tarkastusohjelmaa.

3.41 Todentamisviranomaiset tarkastavat ja validoivat jäsenvaltioiden valvontatilastot laajalti, mitä tilintarkastustuomioistuin suositaa 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 virheellisyyden tai poikkeamien riittämättömän seurannan vuoksi, mihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto lisäsi 25 prosentin turvamarginaalin, jota se piti riittävän suurena tilintarkastustuomioistuimen mainittujen riskien kattamiseen.

— Katso edellä oleva vastaus.

— Katso edellä oleva vastaus.

⁽³⁵⁾ Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat kertomukset AA/2011/15 (Portugali), kohta 3.2, AA/2011/09 (Suomi), kohta 3.2.1, AA/2011/05 (Saksa, Mecklenburg-Vorpommern), kohta 6.2, AA/2011/12 (Italia, Emilia-Romagna), kohta 3.4.2, AA/2010/16 (Romania), kohta 3.3, AA/2011/17 (Slovenia), kohta 3.2, AA/2011/06 (Espanja, Navarra), kohta 3.4, AA/2011/07 (Espanja, Castilla y León), kohta 3.4.

⁽³⁶⁾ Esimerkkeinä voidaan mainita tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat kertomukset AA/2011/01 (Bulgaria), kohta 3.3, AA/2010/15 (Portugali), kohta 3.3, AA/2011/12 (Italia), kohta 3.2, AA/2011/06 (Espanja), kohta 3.2 sekä AA/2011/13 (Liettua), kohta 3.3.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**Päätelmät**

3.42 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että maatalouden markkinatoimenpiteisiin ja suoraan tukeen liittyvien maksujen virhetaso oli olennainen 31. joulukuuta 2011 päättyneen varainhoitovuoden osalta.

3.43 Tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastustyönsä perusteella, että maatalouden markkinatoimenpiteiden ja suorien tukien osalta tarkastetut valvontajärjestelmät olivat osittain vaikuttavia.

3.42 Tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuonna 2011 havaitsema todennäköisin virhetaso on hieman korkeampi kuin edellisenä vuonna, mutta kuuluu silti normaalin vuosittaisen tilastovaihtelun piiriin eikä viittaa menojen hallinnoinnin ja valvonnan kokonaislaadun huononemiseen jäsenvaltioissa. Tämän vahvistaa se, että komission mielestä yksi tilintarkastustuomioistuimen 100-prosenttiseksi katsomista virheistä on luonteeltaan poikkeuksellinen eikä viittaa järjestelmän sisäiseen heikkouteen. Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen viime vuosina havaitsemat virhetasot todistavat yhdessä luotettavasti, että maataloustukirahaston todennäköisin virhetaso on verrattain lähellä kahden prosentin olennaisuustasoa.

Jäsenvaltioilta saatujen ja todentamisviranomaisten suurelta osin tarkastamien ja todentamien valvontatilastojen alhaiset virhetasot osoittavat nekin, että maataloustukirahaston menoja on varainhoitovuonna 2011 kaikkiaan hallinnoitu hyvin.

Lisäksi komissio varmistaa sääntöjenmukaisuuden tarkastusmeneteltyillä, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski on katettu asianmukaisesti.

Katso myös vastaus kohtaan 3.12.

3.43 Komissio pitää yhdenmukaista hallinto- ja valvontajärjestelmää yleisesti ottaen vaikuttavana järjestelmänä virheriskin ja sääntöjenvastaisen menojen rajoittamiseksi. Se katsoo jäsenvaltioilta saatujen valvontatilastojen ja omien tarkastushavaintojensa perusteella myös, että valvontajärjestelmien kattamat perusteettomasti maksetut suorat tuet jäivät vuonna 2011 alle kahden prosentin olennaisuusrajan. Katso myös vastaus kohtaan 3.15. Lisäksi EU:n talousarvioon kohdistuva riski on asianmukaisesti katettu sääntöjenmukaisuuden tarkastusmeneteltyillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

3.44 **Liitteessä 3.3** on esitetty komission edistymistä koskevan tilintarkastustuomioistuimen analyysin tulokset, jotka liittyvät aiemmissa vuosikertomuksissa (2008–2009) esitettyihin suosituksiin. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on ryhtynyt toimenpiteisiin epäkohtien korjaamiseksi viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään rekisteröidyn tiedon luotettavuuden ja kattavuuden osalta. Toimenpiteistä mainittakoon pakollisten laadunarviointien käyttöönotto kaikissa maksajavirastoissa sekä toimintasuunnitelmien laatiminen niitä jäsenvaltioita varten, joissa on havaittu vakavia puutteita. Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan komissio ei kuitenkaan ole varmistanut, että ne jäsenvaltiot, joiden osalta tilintarkastustuomioistuin oli edellisissä vuosikertomuksissaan (ks. kohta 3.15) ilmoittanut puutteista viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä ja hallinnossa, ryhtyvät toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi.

3.45 Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2011 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että komissio sekä jäsenvaltiot toteuttavat asianmukaiset toimet, joiden avulla varmistetaan seuraavat asiat:

— **Suositus 1:** pysyvän laitumen tukikelpoisuus olisi arvioitava asianmukaisesti erityisesti silloin, kun osa alueista on pensaiden, aluskasvillisuuden, tiheän metsän tai kallioiden peitossa (ks. kohdat 3.12 ja 3.20).

— **Suositus 2:** maksajavirastojen olisi tehtävä välittömästi tarvittavat korjaukset, jos niiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä ja/tai yhdenmukaiseen hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvissa tietokannoissa havaitaan puutteita (ks. kohdat 3.19–3.22).

— **Suositus 3:** paikan päällä tehtävien tarkastusten laadun pitäisi olla riittävän hyvä, jotta tukikelpoinen alue voidaan määrittää luotettavasti (ks. kohta 3.23).

3.44 Jäsenvaltioiden on maksatusvuodesta 2010 lähtien edellytettävä suorittavan viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmää koskeva vuotuinen laadunarviointi ennalta määriteltyjen menettelyjen mukaisesti. Komissio seuraa näiden arviointien tuloksia tulevina vuosina. Lisäksi komissio otti vuonna 2010 käyttöön vapaaehtoisuuteen pohjautuvan uuden valvontakehyksen, jossa todentamisviranomaisten työn avulla saavutetaan parempi varmuus toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta lopullisten edunsaajien tasolla. Monet jäsenvaltiot ovat myös laatineet toimintasuunnitelmia, joiden valmistumista komissio seuraa.

3.45 Katso yhdistetty vastaus kohtiin 1.12 ja 1.13.

Komissio on tietoinen tästä ongelmasta, ja se on esittänyt ehdotuksia, joiden tarkoituksena on selkeyttää tukikelpoisuusperusteita käynnissä olevan ”YMP vuoteen 2020” -uudistuksen yhteydessä.

Jos komissio havaitsee nykyisellä kaudella tällaisia puutteita, kyseiselle jäsenvaltiolle esitetään suosituksia ja sille määrätään sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyjen kautta rahoitusoikaisuja EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi.

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen ja suosittelee jäsenvaltioille järjestelmällisesti, että ne parantaisivat valvontajärjestelmiään ja käyttäisivät niitä tehokkaammin.

Komission yksiköt ovat myös havainneet samanlaisia puutteita paikalla tehtävien tarkastusten laadussa, ja havaittuja puutteita seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, joilla varmistetaan, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski on katettu asianmukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 4:** todentamisviranomaisten työ pitäisi suunnitella toimivaksi ja sen olisi oltava laadultaan riittävää, jotta maksajavirastojen toimien laillisuus ja sääntöjenmukaisuus voidaan arvioida luotettavasti (ks. kohta 3.29 ja siitä eteenpäin).

KOMISSION VASTAUKSET

Komission mielestä todentamisviranomaisten tekemien, paikan päällä tehtyjä tarkastuksia koskevien arvioiden kokonaisrakenne ja raportointivaatimukset ovat asianmukaiset. Todentamisviranomaisille annettuihin komission suuntaviivoihin ei siis kaavailla muutoksia varainhoitovuodelle 2012. Komissio jatkaa kuitenkin todentamisviranomaisten työn laadun seuraamista.

Todentamisviranomaisten ei tällä hetkellä kuitenkaan tarvitse antaa lausumaa toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Se on nykyisin mahdollista vain vapaaehtoiselta pohjalta. Sekä komission ehdotuksessa varainhoitoasetukseksi että sen ehdotuksessa horisontaaliseksi asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ⁽²⁾ edellytetään uuden ohjelmakauden alusta lähtien, että todentamisviranomaiset esittävät lausuman toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

⁽²⁾ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta (KOM(2011) 628 lopullinen/2), 9 artikla.

LIITE 3.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET: MARKKINATOIMENPITEET JA SUORA TUKI

	2011	2010	2009	2008
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE				
Tapahtumien yhteismäärä (<i>josta</i>):	180	146	148	151
ennakkomaksuja	0	0	0	0
väli- ja loppumaksuja	180	146	148	151
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾				
Prosenttiosuus tarkastetuista tapahtumista, joissa:				
ei ilmennyt virheitä	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
Analyysi tapahtumista, joissa ilmeni virheitä				
Analyysi virhetyypeittäin				
Virheet, jotka eivät ole kvantitatiivisesti ilmaistavissa	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
Oikeellisuuteen liittyvät	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS				
Todennäköisin virhetaso	2,9 %			
Ylempi virheraja	4,7 %			
Alempi virheraja	1,1 %			

⁽¹⁾ Suluissa tapahtumien tosiasiallinen lukumäärää.

LIITE 3.2

MAATALOUSALAN JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET: MARKKINATOIMENPITEET JA SUORA TUKI

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio – Euroopan maatalouden tukirahasto

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	Aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperintämenettelyt	Yleisarvio
Itävalta	Tilatukijärjestelmä	745 235	Osittain vaikuttava 1, 9	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Tanska	Tilatukijärjestelmä	1 030 478	Osittain vaikuttava 1, 4, 7, 8	Osittain vaikuttava b	Osittain vaikuttava A	Osittain vaikuttava
Suomi	Tilatukijärjestelmä	565 520	Osittain vaikuttava 3, 5, 7, 8	Osittain vaikuttava b, c	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Unkari	Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmä	1 073 824	Osittain vaikuttava 2, 6, 9	Osittain vaikuttava a, b	Osittain vaikuttava B	Osittain vaikuttava
Italia (Lombardia)	Tilatukijärjestelmä	4 227 177	Osittain vaikuttava 2, 5, 8	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Espanja (Galicja)	Tilatukijärjestelmä	5 108 650	Osittain vaikuttava 1, 2, 3, 4	Osittain vaikuttava b, c	Vaikuttava	Osittain vaikuttava

1 Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä on puutteita.

2 Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmää ei ole päivitetty paikalla tehtyjen tarkastusten jälkeen.

3 Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvien tietokantojen kirjausketjut eivät ole riittävän tarkkoja.

4 Tukioikeuksia koskeissa tietokannoissa on virheellisyys.

5 Tilatukihakemukset eivät sisällä tietoa, jonka perusteella voitaisiin määrittää viljelylohkojen sijainti.

6 Tapauksista, joissa ala on mahdollisesti ilmoitettu aiempina vuosina liian suurena, on tarkastettu jälkikäteen vain osa.

7 Hakemusten rekisteröintimenettelyssä on puutteita.

8 Ilmeisen virheen perusteella tehdyt korjaukset eivät ole ilmeisen virheen käsitteen mukaisia.

9 Maksut on laskettu väärältä pohjalta.

a Yhden viljelykasvirhymän sisällä liian suuriksi tai liian pieniksi ilmoitettuja alueita ei ole korvattu.

b Paikalla tehtyjen tarkastusten yhteydessä suoritettujen aluemitäysten laatu ei ole riittävä.

c Paikalla tehtäviä tarkastuksia koskeissa tarkastuskertomuksissa on virheellistä tai puutteellista tietoa.

A Velallisten tileissä on virheellisyys.

B Täytäntöönpanomenettelyjen hyödyntämisessä on puutteita.

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – EUROOPAN MAATALOUDEN TUKIRAHASTO

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
2009	Yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osalta tilintarkastustuomioistuin totesi, että järjestelmään on tehtävä huomattavia parannuksia etenkin kolmessa maksajavirastossa (Kypros, Kreikka ja Malta) kahdeksasta tarkastetusta (kohta 3.72).	Asianomaisissa kolmessa maksajavirastossa on toteutettu seuraavat korjaavat toimenpiteet: — Kreikka: viranomaiset ovat panneet täytäntöön toimintasuunnitelman epäkohtien korjaamiseksi. Viranomaiset ovat myös ottaneet käyttöön uuden viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän sekä tarkistaneet hakemusmenettelyä. — Kypros: viranomaiset ovat panneet täytäntöön viisivuotisen uudistusohjelman. Vuodesta 2011 lähtien viitelohkot on määritetty uusimpien mahdollisten kuvien perusteella. — Malta: maksajavirasto päivitti vuonna 2009 viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän vuoden 2008 ortokuvien avulla ja suunnitteli päivittävänsä sen täysimääräisesti maksatusvuotta 2011 varten vuoden 2010 kuvien perusteella.	
	Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että todentamisviranomaisten työtä koskevia komission suuntaviivoja pitäisi tarkistaa. Tämä koskee todentamisviranomaisten työn luonnetta ja kattavuutta, raportointivelvollisuuksia sekä erityisesti jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastustilastojen validointia (kohta 3.75).	Komissio otti vuonna 2010 käyttöön uuden järjestelmän jäsenvaltioiden valvonta- ja tarkastustilastojen validointia varten. Kyse on niin kutsutusta parempaan varmuuteen tähtäävästä menettelystä (katso kohdat 3.34 ja 3.35). Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksen kahdessa niistä kolmesta maksajavirastosta, jotka olivat päättäneet soveltaa tätä menettelyä. Tarkastuksessa kävi ilmi, että käsitteellisten ja täytäntöönpanoon liittyvien puutteiden takia kyseiset tarkastukset eivät antaneet varmuutta tai antoivat vain hyvin rajallisen varmuuden tarkastetun kahden maksajaviraston osalta (ks. kohta 3.36 ja siitä eteenpäin).	Komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan niin kutsutussa parempaan varmuuteen tähtäävässä menettelyssä on käsitteellisiä puutteita. Komissio on myös tarkastanut todentamisviranomaisten työn, joka koskee kyseisten kahden maksajaviraston valvontatilastoja, ja on samaa mieltä siitä, että näissä kahdessa tapauksessa saadaan vain rajallinen varmuus.
2009 ja 2008	Tilintarkastustuomioistuin suositti, että järjestelmässä havaitut puutteet korjattaisiin. Tilatukijärjestelmän ja yhtenäisen pinta-alatuen osalta pikaisia korjaavia toimia vaativat ennen kaikkea seuraavat puutteet (kohta 3.73 (!)):		
	a) Olisi korjattava sellaiset järjestelmäpuutteet, jotka johtavat virhetapauksiin, joissa ilmoitetaan tukeen oikeuttamatonta maata, joissa ala ilmoitetaan liian suurena tai joissa tukioikeuksia ei ole määritetty oikein. Tähän päästäisiin parantamalla viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään rekisteröityjen tietojen luotettavuutta ja kattavuutta (järjestelmässä olisi esimerkiksi oltava uusimmat ortokuvat).	a) Komission asetuksessa (EU) N:o 146/2010 asetettiin maksatusvuodesta 2010 alkaen jäsenvaltioille vaatimus arvioida vuosittain viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän laatua tiettyjen menettelyjen mukaisesti.	a) Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen arvioon. Se jatkaa tulosten seuraamista tulevina vuosina.
	b) Olisi varmistettava, että kaikissa yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokannoissa esitetään luotettava ja täydellinen kirjausketju kaikista tehdyistä muutoksista.	b) Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen täytäntöön panemiseksi ei toteutettu erityisiä korjaavia toimenpiteitä.	b) Komissio antaa tarkastustensa yhteydessä jäsenvaltioille suosituksia parantaakseen tilannetta jatkuvasti. Tarkastusten tulokset ovat osoittaneet vuosien kuluessa, että edistystä on tapahtunut tietokantoihin sisältyvien tietojen laadussa.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
2009 ja 2008	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.	c) Yhteisen maatalouspolitiikan ”terveystarkastuksen” yhteydessä komissio antoi jäsenvaltioille mahdollisuuden jättää soveltamisalan ulkopuolelle sellaiset luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, joiden pääliiketoimintaan tai toimialaan ei kuulu maataloustoiminnan harjoittaminen tai joiden maataloustoiminta on hyvin vähäistä. 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. Ehdotuksessaan vuoden 2013 jälkeisestä yhteisestä maatalouspolitiikasta komissio selkeytti viljelijän määritelmää. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yhä on olemassa riski, että tukia maksetaan jatkossakin edunsaajille, jotka eivät harjoita maataloustoimintaa lainkaan.	c) <i>Komissio esitti tilintarkastustuomioistuimen suosituksen perusteella ”aktiiviviljelijän” määritelmän vuoden 2013 jälkeistä maatalouspolitiikkaa koskevassa ehdotuksessaan, josta lainsäädäntövaltan käyttäjät edelleen neuvottelevat.</i>
	d) Nurmilaitumille olisi asetettava EU:n tasolla vuotuiset ylläpitoa koskevat vähimmäisvaatimukset, joiden täyttyttyä laitumille voi saada EU:n suoraa tukea.	d) Edistymistä ei ole tapahtunut tällä ohjelmakaudella.	d) Nykyinen järjestelmä muodostaa yhteisen lainsäädäntökehyksen, jossa jäsenvaltiot vastaavat ylläpitoa koskevien vähimmäisvaatimusten määrittelystä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten mukaisesti. Tällä tavalla pystytään huomioimaan EU:n maatalousalueiden ja -käytäntöjen moninaisuus.
2008	Tilintarkastustuomioistuin katsoi tapahtumatarkastuksissa havaitun virhetason ja järjestelmäarviointinsa perusteella, että yleisesti ottaen yhdenmoinen hallinto- ja valvontajärjestelmä on tehokas valvontajärjestelmä, jonka avulla voidaan torjua virheriskiä ja säännönmukaisia menoja. Tarkastuksessa kävi kuitenkin ilmi, että kolmessa jäsenvaltiossa (eli Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Skotlannissa), Bulgariassa ja Romaniassa) valittujen maksajavirastojen on tehtävä merkittäviä parannuksia) (kohta 5.64).	Komissio toteutti seuraavat korjaavat toimenpiteet: — Bulgaria: vuosiksi 2009–2011 laadittiin toimintasuunnitelma, jonka päätavoitteena oli korjata lukuisat laiminlyönnit johtuvat virheet viljelijöiden tukihakemuksissa, hankkia uusia ortokuvia sekä päivittää viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä uusista ortokuvista ja paikan päällä tehtävistä tarkastuksista saatujen tietojen perusteella. — Romania: vuosiksi 2009–2011 laadittiin toimintasuunnitelma uusien ortokuvien hankkimiseksi sekä viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän päivittämiseksi uusien ortokuvien ja paikan päällä tehtävien tarkastusten tulosten perusteella. — Yhdistynyt kuningaskunta (Skotlanti): kansalliset viranomaiset ovat tarkistaneet ja päivittäneet viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä olevia tietoja.	<i>Romanian toimintasuunnitelma valmistui marraskuussa 2011 ja Bulgarian toimintasuunnitelma helmikuussa 2011.</i>

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

NELJÄS LUKU

Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	4.1–4.9
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	4.2–4.8
Maaseudun kehittäminen	4.2–4.5
Ympäristö ja ilmastotoimet, meri- ja kalastusasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat	4.6–4.8
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	4.9
Toimien sääntöjenmukaisuus	4.10–4.19
Maaseudun kehittäminen	4.12–4.18
Täydentävät ehdot	4.16–4.18
Ympäristö ja ilmastotoimet, meri- ja kalastusasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat	4.19
Järjestelmien vaikuttavuus	4.20–4.50
Maaseudun kehittäminen	4.20–4.44
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät	4.20–4.32
Komission soveltama tilien tarkastamis- ja hyväksymisjärjestelmä ja johdon antamat tiedot	4.33–4.44
Ympäristö ja ilmastotoimet, meri- ja kalastusasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat	4.45–4.50
Meri- ja kalastusasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmä	4.46
Muiden pääosastojen johdon antamat tiedot – vuotuiset toimintakertomukset	4.47–4.50
Päätelmät ja suositukset	4.51–4.55
Päätelmät	4.51–4.52
Suositukset	4.53–4.55

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

4.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio maaseudun kehittämisen, ympäristön, kalastuksen ja terveyden aloilta. Luvussa käsitellään maaseudun kehittämistä (joka kuuluu osana toimintalohkoon 05 – maatalous ja maaseudun kehittäminen) sekä toimintalohkoja 07 – ympäristö ja ilmastotoimet, 11 – meri- ja kalastusasiat ja 17 – terveys- ja kuluttaja-asiat. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2011 menoista esitetään **taulukossa 4.1**.

Taulukko 4.1 – Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat – Keskeiset tiedot 2011

(miljoonaa euroa)

Talous-arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
05	Maaseudun kehittäminen	Maaseudun kehittäminen	12 292	Yhteinen
		Liittymistä valmistelevat toimenpiteet	102	Hajautettu
		Maataloutta ja maaseudun kehittämispolitiikkaa koskevat kansainväliset kysymykset	5	Suora keskitetty
			12 399	
07	Ympäristö ja ilmastotoimet	Hallintomenot	92	Suora keskitetty
		Toimintamenot	240	Suora keskitetty / Välillinen keskitetty
			332	
11	Meri- ja kalastusasiat	Hallintomenot	41	Suora keskitetty
		Toimintamenot	731	Keskitetty/Yhteinen
			772	
17	Terveys- ja kuluttaja-asiat	Hallintomenot	117	Suora keskitetty
		Toimintamenot	506	Suora keskitetty / Välillinen keskitetty
			623	

Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾**250**

Toimintamenot yhteensä

13 876

(menot koostuvat): — ennakkomaksuista

566

— väli-/loppumaksuista

13 310

Varainhoitovuoden maksut yhteensä**14 126****Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä****16 779**

(¹) Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksännessä luvussa.

Lähde: Euroopan unionin varainhoitovuoden 2011 tilinpäätös.

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

Maaseudun kehittäminen

4.2 Maaseudun kehittäminen on osa yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP), jonka yleistavoitteet ja rahoituslähteet esitetään kolmannessa luvussa (ks. kohdat 3.2 ja 3.3).

4.3 Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksetaan vaihtelevan suuruista osarahoitusta maaseudun kehittämiseen jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmien kautta. Menot kattavat 45 toimenpidettä, joihin lukeutuu sekä pinta-alaperusteisia toimenpiteitä (esimerkiksi luonnonhaitta-alueilla toimiville viljelijöille maksettavat maatalouden ympäristötuet ja korvaukset) että muuhun kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä (esimerkiksi maatilojen nykyaikaistaminen sekä elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluiden luominen) (12 394 miljoonaa euroa) ⁽¹⁾.

4.4 YMP:n menojen hallinnointia ja valvontaa käsitellään kolmannessa luvussa (ks. kohdat 3.6 ja 3.7). Tiettyjen maaseuturahaston tukiohjelmien ⁽²⁾ yhteydessä EU-tuen saajilla on oikeudellinen velvoite täyttää tietyt "täydentävät" ehdot, kuten kohdassa 3.5 on kuvattu.

4.5 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille varainhoitovuotta 2010 koskevassa vuosikertomuksessaan, että maaseudun kehittämiseen liittyvät menot ovat erittäin virhealttiita ⁽³⁾. Suurin sääntöjenmukaisuuteen kohdistuva riski aiheutuu siitä, että säännöt ja tukikelpoisuusehdot ovat usein monimutkaisia. Lisäksi joidenkin ohjelmien täytäntöönpanoaste on alhainen ⁽⁴⁾, mistä aiheutuu riski, että etenkin ohjelmakauden lopussa saatetaan ilmoittaa tukeen oikeuttamattomia menoja määrärahojen vapauttamisen estämistä silmällä pitäen.

4.4 Katso vastaukset kohtaan 3.5.

4.5 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan jotkin maaseudun kehittämiseen liittyvät menot ovat virhealttiimpia kuin YMP:n ensimmäiseen pilariin liittyvät menot. Maaseudun kehittämiseen liittyviä verrattain korkeita virhetasoja tarkasteltaessa on kuitenkin myös otettava huomioon maaseudun kehittämispolitiikan tavoitteet, jotka voidaan saavuttaa vain tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien monimutkaisempien sääntöjen ja tukikelpoisuusehtojen avulla.

⁽¹⁾ Määrään sisältyy aiempien (kauden 2000–2006) ohjelmien päätökseen saattaminen (500 miljoonaa euroa) sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen alaa koskevat liittymistä valmistelevat toimenpiteet (102 miljoonaa euroa).

⁽²⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1), 50a artikla.

⁽³⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 3.18.

⁽⁴⁾ Viisi vuotta ohjelmakauden 2007–2013 käynnistymisen jälkeen täytäntöönpanoasteet (eli rahoitusohjelmaan perustuvien maksujen toteutuminen) olivat vielä hyvin alhaisia Bulgarian (29,1 prosenttia), Romanian (34,3 prosenttia) ja Italian (36,2 prosenttia) tapauksessa (maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tiedot 31.12.2011).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ympäristö ja ilmastotoimet, meri- ja kalastusasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat

4.6 Unionin ympäristöpolitiikalla on tarkoitus myötävaikuttaa ympäristön laadun suojeluun ja parantamiseen, ihmisten terveyden suojeluun ja luonnonvarojen järkevään käyttöön, myös kansainvälisellä tasolla. Tärkein ohjelma on ympäristöalan rahoitusväline (LIFE) ⁽⁵⁾, jolla rahoitetaan EU:n osuus jäsenvaltioissa toteutettavissa hankkeissa, jotka koskevat luontoa ja biologista monimuotoisuutta sekä ympäristöpolitiikkaa, hallintotapaa, tiedonvälitystä ja viestintää (ohjelman menot olivat vuonna 2011 yhteensä 184 miljoonaa euroa).

4.7 Meri- ja kalastusasioiden toimintalohkoon kuuluvalla yhteisellä kalastuspolitiikalla on samat yleistavoitteet kuin yhteisellä maatalouspolitiikalla (ks. kohta 3.2). Euroopan kalatalousrahasto ⁽⁶⁾ on pääasiallinen rahoitusväline (rahaston menot olivat 441 miljoonaa euroa varainhoitovuonna 2011).

4.8 Terveys- ja kuluttaja-asioiden alalla EU osallistuu sekä ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden suojeluun että kuluttajien hyvinvointia koskeviin toimiin. Suurin osa maksuista suunnataan eläintautien hävittämishjelmiin ja Euroopan unionin virastoille ⁽⁷⁾ (varainhoitovuonna 2011 suunnattiin 186 miljoonaa euroa eläintautien hävittämishjelmiin ja 171 miljoonaa euroa unionin virastoille).

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

4.9 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisen luvun **liitteen 1.1 osassa 2**. Maaseudun kehittämistä, ympäristöasioita, kalastusta ja terveysasioita koskevan tarkastustyön kohdalla on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

4.9

— Tarkastuksessa tutkittiin 178 väli- ja loppumaksua käsittänyt otos, johon sisältyi 160 maaseudun kehittämisen alaan kuuluvaa maksua ja 18 ympäristöä ja ilmastotoimia, meri- ja kalastusasioita sekä terveys- ja kuluttaja-asioita koskevaa maksua.

⁽⁵⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 614/2007 (EUVL L 149, 9.6.2007, s. 1).

⁽⁶⁾ 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).

⁽⁷⁾ Euroopan tautien ehkäisy- ja valvontakeskus, Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen ja Euroopan lääkevirasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Täydentävien ehtojen kohdalla tilintarkastustuomioistuin rajasi testattavan alueen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten sekä tarkastukseen valittujen lakisääteisten hoitovaatimusten (SMR) ⁽⁸⁾ noudattamiseen, joista todentavaa aineistoa voidaan saada ja päätelmät voidaan tehdä tarkastuskäynnin aikaan.
- Tilintarkastustuomioistuin ei ole sisällyttänyt virhetason laskentaan ⁽⁹⁾ tuen vähentämiä tai sen ulkopuolelle jättämiä (joita jäsenvaltioiden on sovellettava tapauksissa, joissa EU-tuen saajat ilmoittavat tosiasiallisen pinta-alan, eläinten lukumäärän taikka tukikelpoiset menot liian suurina ⁽¹⁰⁾).
- Maaseudun kehittämistä koskevien järjestelmien arviointi kattoi yhden maksajaviraston kussakin tarkastuskohteena olleessa kuudessa jäsenvaltiossa (Tanska, Espanja (Galicia), Italia (Lombardia), Unkari, Itävalta ja Suomi). Meri- ja kalastusasioiden osalta tilintarkastustuomioistuin testasi meri- ja kalastusasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmän.
- Komission johdon antamista tiedoista tarkastettiin vuotuiset toimintakertomukset maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa (maaseudun kehittämisen osalta) sekä ilmastotoimien, ympäristöasioiden, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosastoissa.
- Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi komission tekemien tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätösten perustaa tarkastamalla tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskevan tarkastustyön maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa sekä maaseuturahastosta vastaavien todentamisviranomaisten antamat lausunnot ja kertomukset, jotka liittyivät 15 maksajavirastoon.

KOMISSION VASTAUKSET

- Katso vastaus kohtiin 4.16–4.18.

⁽⁸⁾ Kaikki lakisääteisiä hoitovaatimuksia SMR 6–8 koskevat vaatimukset (eläinten tunnistus ja rekisteröinti) ja ilmeinen lakisääteisen hoitovaatimuksen SMR 4 (nitraattidirektiivi) sekä SMR 18 (eläinten hyvinvointi) noudattamatta jättäminen.

⁽⁹⁾ Lukuun ottamatta tapauksia, joissa jäsenvaltiot olivat jo havainneet sääntöjenvastaisuuden mutta eivät olleet soveltaneet asianmukaisia tuen vähentämiä tai sen ulkopuolelle jättämiä.

⁽¹⁰⁾ Komission asetus (EU) N:o 65/2011, annettu 27 päivänä tammikuuta 2011, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä maaseudun kehittämisen tukitoimenpiteitä koskevien tarkastusmenettelyjen ja täydentävien ehtojen täytäntöönpanon osalta (EUVL L 25, 28.1.2011, s. 8), 16, 17 ja 30 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

4.10 **Liitteessä 4.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tapahtumista koostuvan otoksen tarkastuksessa havaittiin, että 57 prosenttiin tapahtumista liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 7,7 prosenttia ⁽¹⁾.

4.11 Maaseudun kehittämiseen liittyvien menojen tapauksessa otokseen sisältyvistä 160 tapahtumasta 93:een (58 prosenttia) liittyi virheitä, joista 61 (66 prosenttia) oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Ympäristön ja ilmastotoimien, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden tapauksessa otokseen sisältyvistä 18 tapahtumasta kahdeksaan (44 prosenttia) liittyi virheitä, joista kaksi (25 prosenttia) oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä.

Maaseudun kehittäminen

4.12 Maaseuturahaston kohdalla tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastuksissa tarkastettiin 26 erityyppistä toimenpidettä. Tapahtumista 75 koski pinta-alaperusteisia toimenpiteitä ja 85 muita kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä. Kohdassa 4.10 raportoitu todennäköisin virhetaso koski enimmältä osin muiden kuin pinta-alaan perustuvien toimenpiteiden tukikelpoisuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että virheiden esiintyvyys oli suuri tapauksissa, joissa edunsaajana oli julkinen elin, kuten kunta tai maksajavirasto: tarkastetuista tapahtumista 34 koski julkishallinnon edunsaajia, ja niiden kohdalla havaittiin 17 virhettä (50 prosenttia), jotka liittyivät esimerkiksi tukeen oikeuttamattomien alv-menojen ilmoittamiseen tai julkisten hankintasääntöjen noudattamatta jättämiseen.

4.13 Maaseudun kehittämistoimenpiteistä poimittuun 160 tapahtuman otokseen kuului 43 maatalouden ympäristöohjelmiin liittyvää maksua. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kymmenessä tapauksessa (23 prosenttia) viljelijät eivät olleet noudattaneet tekemiään maatalouden ympäristötoimenpiteisiin liittyviä sitoumuksia. Tällaista tilintarkastustuomioistuimen havaitsemaa virhettä kuvataan esimerkissä 4.1. Maatilojen nyky-aikaistamista koskevan toimenpiteen osalta tarkastettiin 21 maksua. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi asianomaisten maksujen joukossa kahdeksan tapausta (38 prosenttia), joissa aiheutuneet menot olivat tukeen oikeuttamattomia.

4.10–4.11 Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioimat todennäköisimmät virhetasot. Komissio ei kaikissa tapauksissa yhdy tilintarkastustuomioistuimen arvioihin, mutta myös sen oma, jäsenvaltioiden vuonna 2011 toimittamiin valvontatilastoihin perustuva arvio perusteettomasti maksettujen tukien tasosta osoittaa tilanteen pahentuneen, vaikkakaan ei aivan yhtä paljon. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtaja on tästä syystä esittänyt vuoden 2011 lausumassaan varauman, joka koskee maaseudun kehittämiseen liittyviä menoja.

Lausumaan liittyi tilanteen parantamiseksi toteutettavia korjaavia toimia, joista komissio päättää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

Tarkasteltaessa maaseudun kehittämiseen liittyviä virhetasoja, jotka ovat korkeampia kuin YMP:n ensimmäisen pilarin virhetasot, on kuitenkin myös otettava huomioon maaseudun kehittämissäpolitiikan tavoitteet, jotka voidaan saavuttaa vain tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 4.5 mainitsemien monimutkaisempien sääntöjen ja tukikelpoisuusehtojen avulla.

Komissio huomauttaa, että puolet kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä on taloudellisesti verrattain vähäisiä (alle viisi prosenttia).

4.12 Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen havainnot, vaikka ne eivät aina täsmää jäsenvaltioiden toimittamien valvontatilastojen kanssa, ja ottaa ne tarvittaessa huomioon maaseudun kehittämistä koskevassa toimintasuunnitelmassaan.

4.13

⁽¹⁾ 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 4,5 prosentin [alempi virheraja] ja 10,9 prosentin [ylempi virheraja] välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 4.1 – Maatalouden ympäristösitoumusten noudattamatta jättäminen (esimerkki tukikelpoisuusvirheestä)

Edunsaaja haki tukea kahteen maatalouden ympäristöohjelmaan. Ensimmäisen ohjelman yhteydessä edunsaaja oli sitoutunut pidättäytymään viljelykäytöstä 14 lohkon osalta yhden metrin levyisellä eristysvyöhykkeellä ja jättämään alueen viljelemättä, kyntämättä, lannoittamatta ja ruiskuttamatta. Tarkastuksessa havaittiin, että tämä vaatimus oli jäänyt noudattamatta kaikkien 14 lohkon tapauksessa. Toisen ohjelman yhteydessä viljelijä sitoutui noudattamaan asianmukaisia hedelmätarhojen hoitotekniikoita ja hyviä maatalouskäytäntöjä, kuten hedelmäpuiden leikkaamista ja harventamista. Tarkastuksessa havaittiin, ettei puita ollut leikattu ja että lohkojen alueet, joilla puut kasvoivat, olivat jätteen peitossa. Näitä kahta ohjelmaa koskevien vaatimusten merkittävän rikkomisen olisi sovellettavien kansallisten sääntöjen mukaan pitänyt johtaa maksujen vähentämiseen 100 prosentilla.

4.14 Tarkastetuista tapahtumista 31:ssä edunsaajan oli noudatettava julkisia hankintasääntöjä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 12 tapauksessa (39 prosenttia) säännöistä vähintään yksi jäi noudattamatta (ks. esimerkki 4.2).

Esimerkki 4.2 – Julkisten hankintasääntöjen noudattamatta jättäminen (esimerkki tukikelpoisuusvirheestä)

EU:n maksaman 5,1 miljoonan euron suuruisen tuen edunsaajana oli maksajavirasto. Määrä maksettiin ”teknisen avun” toimenpiteeseen ja sen kohteena oli osa maksajaviraston laajemmasta toimenpiteestä, joka koski maksajaviraston IT-palvelua ja IT-järjestelmän ylläpitoa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että erälle yritykselle myönnettiin tätä laajempaa toimenpidettä varten kaksi yhteisarvoltaan noin 58 miljoonan euron sopimusta siten, että sopimukset tehtiin neuvottelumenettelyjen avulla ilman erillistä ilmoitusta. Maksajavirasto ei suorittanut asianmukaista analyysiä tai perustellut syitä, jotka olisivat oikeuttaaneet sopimusten teon tällaisin menettelyin avoimen tai rajoitetun menettelyn sijasta.

4.15 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tapahtumien testauksessa havaittu virhe oli systemaattinen yli kolmanneksessa tapauksista eli vaikutti muihinkin kuin tarkastuskohteena olleeseen maksuun (ks. esimerkki 4.3).

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki 4.1 – Maatalouden ympäristösitoumusten noudattamatta jättäminen (esimerkki tukikelpoisuusvirheestä)

Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen havainto koskee yksittäistä tapausta, jossa maatalouden ympäristötoimenpiteeseen liittyvää sitoumusta ei ole täytetty.

Komissio pyytää kyseistä todentamisviranomaista seuraamaan perusteettomasti maksetun määrän takaisinperintää.

4.14 Komissio toteaa, että jotkin tilintarkastustuomioistuimen havainnoista koskevat julkisista hankinnoista annettuja kansallisia sääntöjä, joita eräät jäsenvaltiot tulkitsevat eri tavalla kuin tilintarkastustuomioistuin.

Esimerkki 4.2 – Julkisten hankintasääntöjen noudattamatta jättäminen (esimerkki tukikelpoisuusvirheestä)

Komissio toteaa, että jos kyseinen menettely olisi perusteltu asianmukaisesti, edunsaajan olisi periaatteessa ollut oikeudellisesti mahdollista myöntää sopimukset neuvottelumenettelyjen avulla. Tällaisessa tapauksessa komissio ei suhteellisuusperiaatteen vuoksi ehkä jättäisi menoa kokonaisuudessaan ilman EU:n rahoitusta sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

4.15

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 4.3 – Tukeen oikeuttamattomien alv-maksujen ilmoittaminen (esimerkki systemaattisesta tukikelpoisuusvirheestä)

Eräs tarkastettu maksu koski julkiselle elimelle koulutus- ja tiedotusalan ohjelman yhteydessä tarjottuja palveluita. Julkinen elin ilmoitti maksun kokonaismäärän, johon sisältyi myös tukeen oikeuttamaton alv-maksu, joka maksettiin kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta. Tämä systemaattinen virhe koski kaikkia maaseudun kehittämisen alan menoja asianomaisessa jäsenvaltiossa – yhteensä 0,8:aa miljoonaa euroa.

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki 4.3 – Tukeen oikeuttamattomien alv-maksujen ilmoittaminen (esimerkki systemaattisesta tukikelpoisuusvirheestä)

Komission yksiköt ryhtyvät tilien tarkastamis- ja hyväksymisennetelyn yhteydessä tilintarkastustuomioistuimen havaintojen edellyttämiin, kansallisia viranomaisia koskeviin toimiin kaikkien perusteettomasti maksettujen määrien takaisinperimiseksi.

Täydentävät ehdot

4.16 Kuten kolmannessa luvussa tuotiin esille (ks. kohta 3.9), täydentäviä ehtoja koskevat virheet on sisällytetty ensimmäistä kertaa tilintarkastustuomioistuimen virhetasolaskelmaan.

4.17 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi varainhoitovuotta 2011 koskeneessa DAS-tarkastuksessa (ks. kohta 4.9, toinen luetelma kohta), että 73:sta täydentäviin ehtoihin liittyvästä maksusta yhteensä 26:een ⁽¹²⁾ liittyi vähintään yksi täydentäviä ehtoja koskeva rikkomus (36 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuin sovelsi kussakin rikkomistapauksessa virheen kvantifiointiin kansallista maksujen vähentämiseen liittyvää järjestelmää. Kaikissa tapauksissa vähennys oli 0–5 prosenttia. Havaittujen virheiden osuus on noin 0,2 prosenttiyksikköä kokonaisvirhetasosta, johon viitataan kohdassa 4.10.

4.18 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille merkittäviä ongelmia etenkin eläinten tunnistukseen ja rekisteröintiin liittyvien täydentäviä ehtoja koskevien vaatimusten täytäntöönpanossa. Otokseen kuului 46 maatilaa, joilla pidettiin eläimiä. Näiden tilojen joukossa vaatimusten noudattamatta jättämisistä havaittiin 16 tapauksessa (35 prosenttia).

Ympäristö ja ilmastotoimet, meri- ja kalastusasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat

4.19 Esimerkissä 4.4 kuvataan ympäristön ja ilmastotoimien, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintaloikoilla havaittua virhettä.

4.16–4.18 Kaikkien EU:n kansalaisten on noudatettava useimpia täydentäviä ehtoja eli lakisääteisiä hoitovaatimuksia, vaikka he eivät olisikaan YMP:n mukaista EU-tukea saavia viljelijöitä. Täydentävien ehtojen noudattaminen ei ole tukikelpoisuusperuste, joten noudattamiseen liittyvät tarkastukset eivät koske tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta. Viljelijöillä, jotka eivät noudata ehtoja, on oikeus saada tukea, mutta tukea pienennetään sen perusteella, kuinka vakava, laaja, pysyvä ja toistuva havaittu noudattamatta jättäminen on ja onko kyseessä viljelijän laiminlyönti vai tahallisuus. Tämä ilmenee myös siitä, että tuet voidaan maksaa ennen kuin täydentävien ehtojen noudattamista koskevat tarkastukset on saatu päätökseen, ja siitä, että tukien määrää ei vähennetä sen kalenterivuoden osalta, jona viljelijä ei noudata ehtoja, vaan sen kalenterivuoden osalta, jona kansalliset viranomaiset havaitsevat noudattamatta jättämisen. Laskiessaan virhetasoa vuotuista toimintakertomustaan varten komissio ei kaikista näistä syistä itse ota huomioon tapauksia, joissa täydentäviä ehtoja koskevia velvollisuuksia ei ole noudatettu.

4.19

⁽¹²⁾ Näistä 26 tapauksesta 17 koski myös tarkastettuja maksuja; lopuilla yhdeksällä tapauksella on vaikutusta vasta tuleviin maksuihin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 4.4 – Menoja ilmoitettiin tukikelpoisuusjakson päätyttyä

Jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten on toimitettava komissiolle eläinsairauksien hävittämishelmiin liittyvät menoilmoitukset edeltävältä kalenterivuodelta 30. huhtikuuta mennessä. Erään jäsenvaltion vuodelta 2010 toimitamaan 12,4 miljoonan euron menoilmoitukseen sisältyi 0,3 miljoonaa euroa menoja, joihin liittyvät maksut suoritettiin vuoden 2011 huhtikuun 30. päivän jälkeen.

KOMISSIION VASTAUKSET

Esimerkki 4.4 – Menojen ilmoittaminen tukikelpoisuusjakson päätyttyä

Komissio päätti maksaa ensimmäisen erän ennen lopullisen tukimäärän vahvistamista, sillä keskeneräisen paikalla tehtävän tarkastuksen vuoksi kyseisen jäsenvaltion menoilmoitusta ei voitu hyväksyä vuonna 2011 (C(2011) 9743, 1 ja 2 artikla). Sen tarkastaminen, maksettiinko ilmoitetut menot 30. huhtikuuta jälkeen, sisältyy paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevaan vakio-muotoiseen tarkistuslistaan.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAUVUUS**Maaseudun kehittäminen**

Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät

4.20 **Liitteessä 4.2** esitetään tiivistelmä tilintarkastustuomioistuimen jäsenvaltioissa toimittamasta valvontajärjestelmien tarkastuksesta. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kuusi maaseudun kehittämiseen liittyvää valvontajärjestelmää ja havaitsi, että käytössä olevista valvontajärjestelmistä yksi ei ollut vaikuttava (Tanska), neljä oli osittain vaikuttavia (Espanja (Galicia), Italia (Lombardia), Unkari ja Suomi) ja yhdellä järjestelmällä varmistettiin maksujen sääntöjenmukaisuus vaikuttavalla tavalla (Itävalta).

4.21 Pinta-alaperusteisten maaseudun kehittämistoimenpiteiden, kuten maatalouden ympäristötukien, tapauksessa tietyt keskeiset osa-alueet – esimerkiksi tukikelpoiset pinta-alat – tarkastetaan yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) avulla. Järjestelmää kuvataan kolmannessa luvussa (kohta 3.16). Muita tukikelpoisuusvaatimuksia valvotaan erityisten valvontamenettelyiden avulla ⁽¹³⁾. Kuten kolmannessa luvussa on kuvattu (kohdat 3.14–3.17), tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuoden 2011 osalta, että IACS-järjestelmä toimi osittain vaikuttavasti kaikissa tarkastetuissa maksajavirastoissa.

4.22 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, oliko asianomaisten asetusten säännöksiä noudatettu, ja arvioi, varmistetaanko järjestelmillä vaikuttavasti toimien sääntöjenmukaisuus. Tarkastuksen kohteena olivat erityisesti seuraavat osatekijät:

- a) hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi
- b) paikalla tehtäviin fyysisiin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät

4.20 Komissio panee merkille, että esitetyt tulokset ovat samankaltaiset kuin viime vuonna.

4.21 Komissio katsoo, että yhdenntetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä pystytään yleensä tehokkaasti rajoittamaan virheiden tai sääntöjenvastaisten menojen riskiä.

Katso myös komission vastaukset kohtiin 3.14 ja 3.15.

4.22 Katso yhdistetty vastaus kohtiin 4.16–4.18.

⁽¹³⁾ Yksityiskohtaiset vaatimukset on maaseudun kehittämistä ohjelma-kaudella 2007–2013 koskevien toimenpiteiden osalta esitetty asetuksessa (EU) N:o 65/2011.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) täydentävien ehtojen täytäntöönpanon ja valvonnan varmistavat järjestelmät.

Hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi

4.23 Maksajavirastojen suorittamilla hallinnollisilla tarkastuksilla on tarkoitus varmistaa hakijoiden tekemien ilmoitusten oikeellisuus ja tuen myöntämiseen liittyvien tukikelpoisuusvaatimusten täyttyminen.

4.24 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita tukikelpoisuusehtoja ja sitoumuksia koskevien hallinnollisten tarkastusten täytäntöönpanossa tarkastuskohteena olleista kuudesta jäsenvaltiosta viidessä (Tanska, Italia (Lombardia), Unkari, Itävalta ja Suomi). Tätä kuvataan esimerkissä 4.5. Yhdessä jäsenvaltiossa (Tanska) tilintarkastustuomioistuin tarkasti viiden hankkeen otoksen, joka poimittiin satunnaisotannalla muista kuin pinta-alan perustuvista toimenpiteistä. Tarkastuksessa havaittiin, että neljään hankkeeseen liittyi tukeen oikeuttamattomia menoja, joita maksajavirasto ei ollut havainnut.

4.25 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi niin ikään, että kuudesta tarkastuskohteena olleesta jäsenvaltiosta kolme (Tanska, Italia (Lombardia) ja Suomi) ei soveltanut vähennyksiä lainsäädännössä edellytetyllä tavalla.

4.26 Erään keskeisen hallinnollisen tarkastuksen⁽¹⁴⁾ tarkoituksena on arvioida ilmoitettujen kulujen kohtuullisuutta. Tarkastus koskee maatalousalan kilpailukyvyyn parantamistoimenpiteitä, kuten tilojen nykyaikaistamista ja maaseudun infrastruktuurin parantamista ja kehittämistä. Jäsenvaltioiden edellytetään panevan täytäntöön edunsaajien ilmoittamien määrien kohtuullisuuden arviointiin sopivia järjestelmiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tätä näkökohtaa tarkastaessaan, että neljä kuudesta tarkastetusta kansallisesta viranomaisesta ei ollut pannut vaikuttavalla tavalla täytäntöön kyseistä lakisääteistä vaatimusta (Tanska, Espanja (Galicia), Italia (Lombardia) ja Unkari). Tilanteen vahvistaa tapahtumista poimittu otos, jossa virheitä raportoitiin tarkastetuista 70 tapahtumasta 21:ssä (30 prosenttia). Vastaavanlaisesta havainnosta raportoitiin jo viime vuonna, mutta tuolloin havainto koski muita maksajavirastoja (ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 3.35).

Paikalla tehtäviin fyysisiin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät

4.27 Jäsenvaltioiden on tarkastettava tukijärjestelmästä riippuen paikalla vähintään viisi prosenttia kaikista edunsaajista tai menoista⁽¹⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuin keskitti tarkastuksensa edunsaajien poiminnassa sovellettavien menettelyjen asianmukaisuuden, tarkastusten laadun ja niistä tapahtuvan raportoinnin sekä tehtyjen oikaisujen asianmukaisuuden arviointiin.

KOMISSION VASTAUKSET

4.25 EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi komissio selvittää sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä kaikki tarkastuksissa havaitsemansa hallinnollisten tarkastusten puutteet.

4.26 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. Komissio huomauttaa kuitenkin, että Italian tapauksessa tilintarkastustuomioistuimen havainnot koskevat määriä (yleiskustannuksia), jotka maksetaan yleensä kiinteämääräisinä, enintään 10 prosentin korvauksina tai jopa kertakorvauksina tai korvauksina, joihin edunsaaja ei voi vaikuttaa (esimerkiksi verot ja laatujärjestelmän sertifiointikustannukset).

4.27–4.29 Komissio tutkii myös tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat ongelmat järjestelmällisesti tarkastuskäyntien aikana. Havaitut puutteet johtavat siihen, että jäsenvaltioille määrätään rahoitusoikaisuja tilien sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyssä ja niille suositellaan valvontajärjestelmien parantamista.

⁽¹⁴⁾ Tarkastukseen viitataan asetuksen (EU) No 65/2011 24 artiklassa.

⁽¹⁵⁾ Asetus (EU) N:o 65/2011, 12 ja 25 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.28 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuskohteena olleista kuudesta jäsenvaltiosta viidessä (Tanska, Espanja (Galicia), Italia (Lombardia), Unkari ja Suomi), että toimitetut tarkastukset eivät kattaneet kaikkia yksittäisten edunsaajien sitoumuksia ja velvoitteita, jotka voidaan tarkastaa tarkastuskäynnin yhteydessä paikan päällä, vaikka tätä edellytetään lainsäädännössä.

4.29 Tilintarkastustuomioistuin suoritti kussakin tarkastuskohteena olleessa kuudessa jäsenvaltiossa neljä satunnaisotannalla valittua uusintatarkastusta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti uudelleen kaikki maksajavirastojen alun perin suorittamat tarkastukset – sekä hallinnolliset että paikan päällä toimitetut tarkastukset. Toimittaessaan maksajavirastojen paikan päällä tekemiä tarkastuksia uudelleen tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että maksajavirastot eivät olleet aina toimittaneet tarkastuksiaan asianmukaisesti. Esimerkki 4.5 kuvaa tällaista tapausta.

Esimerkki 4.5 – Jäsenvaltioiden hallinnollisten ja paikalla toimitettavien tarkastusten puutteellinen laatu

Eräs tilintarkastustuomioistuimen Italiassa (Lombardia) toimittamista uusintatarkastuksista liittyi rakennushankkeeseen, jonka yhteydessä maatilalle rakennettiin kaksikerroksinen rakennus, johon kuului hedelmien ja muiden maataloustuotteiden jalostukseen tarkoitettu prosessointitila ja lisäksi varastoalue sekä hedelmien kuivattamiseen tarkoitettu terassi.

Maksajavirasto hyväksyi 221 205 euron suuruisen loppumaksupyynnön kokonaisuudessaan hallinnollisten ja paikan päällä toimitettujen tarkastusten perusteella.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että rakennus oli maatalousrakennuksen sijasta pikemminkin ensisijaisesti yksityiskäyttöön tarkoitettu asuinrakennus, joten siihen liittyvät kulut eivät olleet tukikelpoisia. Se, että kansalliset viranomaiset hyväksyivät ilmoitetut menot kokonaisuudessaan, ilmentää olennaisia järjestelmäpuutteita hallinnollisissa ja paikan päällä toimitettavissa tarkastuksissa.

Esimerkki 4.5 – Jäsenvaltioiden hallinnollisten ja paikalla toimitettavien tarkastusten puutteellinen laatu

Komissio seuraa asiaa Italian viranomaisten kanssa sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

Täydentävien ehtojen täytäntöönpanon ja valvonnan varmistavat järjestelmät

4.30 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi täydentäviin ehtoihin liittyvien järjestelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa merkittäviä puutteita, jotka ovat relevanteja myös kolmannessa luvussa käsiteltävien kysymysten kannalta. Tarkastuskohteena olleista kuudesta jäsenvaltiosta yksikään ei ollut perustanut tarkastusjärjestelmää, joka kattaisi lainsäädännön perusteella sovellettavat vaatimukset kokonaisuudessaan, eikä toteutanut tällaisia tarkastuksia.

4.30 Komissio on tehnyt täydentäviä ehtoja koskevia tarkastuksia tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteina olleissa kuudessa jäsenvaltiossa (tosin Espanjan ja Italian eri alueilla), ja sekin on havainnut vakavia puutteita hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten ja lakisääteisten hoitovaatimusten määrittelyssä ja valvonnessa. Jos näissä kuudessa jäsenvaltiossa on todettu selkeä riski rahastoille, komissio on näissä tarkastuksissa usein määrännyt rahoitusoikaisun (Tanska, Unkari, Itävalta sekä eräät muut Italian ja Espanjan alueet), tai näitä kuutta jäsenvaltiota koskevat tarkastukset ovat johtaneet parhaillaan meneillään olevaan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyyn.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.31 Tarkastuskohteena olleista kuudesta jäsenvaltiosta viidessä ilmeni puutteita myös tarkastusten suunnittelussa ja ajoituksessa (Tanska, Espanja (Galicia), Italia (Lombardia), Unkari ja Suomi). Yksi jäsenvaltio (Italia (Lombardia)) esimerkiksi suoritti kaikki kolmeen lakisääteiseen hoitovaatimukseen⁽¹⁶⁾ kohdistettavat tarkastukset lokakuun ja joulukuun välisenä aikana. Vaatimuksia, joita oli noudatettava mainitun ajanjakson ulkopuolella, ei näin ollen tarkastettu vaikuttavasti. Esimerkkinä voidaan mainita kielto, jonka mukaan nitraatille herkällä alueella pelloille ei saa levittää lantaa tai muita nitraattipitoisia aineita ennen helmikuun 28. päivää.

4.32 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että kolmessa tarkastuskohteena olleessa jäsenvaltiossa (Italia (Lombardia), Unkari ja Suomi) toimitettiin kyllä tarkastuksia, mutta vaatimusten noudattamatta jättäminen ei välttämättä johtanut vaadittuihin vähennyksiin. Yhdessä jäsenvaltiossa (Italia (Lombardia)) ei kuuden eläimiin sovellettavan lakisääteisen hoitovaatimuksen kohdalla sovellettu lainsäädäntöön perustuvien kriteereiden (laiminlyönnin laajuus, vakavuus ja pysyvyys) mukaisia vähennyksiä. Jäsenvaltio arvioi sen sijaan, oliko virhe korjattavissa ja ilmenikö se ensimmäistä kertaa tarkastuskohteena olleen edunsaajan tapauksessa. Suurinta osaa vaatimusten noudattamatta jättämiseen liittyvistä tapauksista käsiteltiin näin ollen vähäisinä, eikä niihin sovellettu vähennyksiä.

KOMISSION VASTAUKSET

4.31 Komissio tarkastaa täydentäviä ehtoja koskeissa tarkastuksissa järjestelmällisesti paikalla tehtäviä tarkastuksia koskevien suunnittelu- ja ajoitusvaatimusten noudattamisen (esimerkiksi saavuttavatko jäsenvaltiot vuoden aikana asianmukaisen tarkastustason, siirretäänkö tarkastuksia seuraavaan vuoteen ja noudatetaanko ilmoitusmääraikoja). Komissio on itsekin havainnut nämä puutteet Unkarissa, Italiassa ja joissakin muissa jäsenvaltioissa ja seuraa niitä sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

4.32 Komissio kiinnittää erityistä huomiota jäsenvaltioiden perustamaan täydentävien ehtojen arviointi- ja seuraamusjärjestelmään (esimerkiksi järjestelmän sallivuus, vähäisten noudattamatta jättämisten riittävä käyttö ja niiden aiheuttamat jatkotoimet sekä noudattamatta jättämiset, jotka eivät johda vähennykseen sallittujen poikkeamien väärän käytön vuoksi). Myös komissio on havainnut nämä puutteet tilintarkastustuomioistuin mainitsemisissa jäsenvaltioissa, ja rahastoille niistä aiheutuvaa riskiä seurataan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

Komissio on myös havainnut Italiassa tiettyjä vakavia puutteita, jotka liittyvät eläimiin sovellettavia lakisääteisiä hoitovaatimuksia koskeviin täydentävien ehtojen tarkastuksiin, ja seuraa niitä sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

⁽¹⁶⁾ Lakisääteinen hoitovaatimus SMR 1 (neuvoston direktiivi 79/409/ETY, annettu 2 päivänä huhtikuuta 1979, luonnonvaraisen lintujen suojelusta (EYVL L 103, 25.4.1979, s. 1)); lakisääteinen hoitovaatimus SMR 4 (neuvoston direktiivi 91/676/ETY, annettu 12 päivänä joulukuuta 1991, vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta (EYVL L 375, 31.12.1991, s. 1)); lakisääteinen hoitovaatimus SMR 5 (neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992, s. 7)).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Komission soveltama tilien tarkastamis- ja hyväksymisjärjestelmä ja johdon antamat tiedot***Komission soveltamat tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyt**

4.33 Maatalousmenojen hallinnointi on useimmiten jaettu jäsenvaltioiden ja komission kesken. Jäsenvaltiot maksavat tuen, ja komissio korvaa niiden maksaman määrän (maaseuturahaston tapauksessa neljännesvuosittain ja maataloustukirahaston kohdalla kuukausittain). Menot hyväksytään lopullisesti kaksivaiheisessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä. Menettely käsittää vuotuisen tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ja monivuotiset sääntöjenmukaisuutta koskevat komission päätökset ⁽¹⁷⁾.

4.34 Edellisissä vuosikertomuksissa ja tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskevasta tarkastuksesta antamassaan erityiskertomuksessa nro 7/2010 ⁽¹⁸⁾ tilintarkastustuomioistuin arvosteli sitä, että lopullisten edunsaajien sijaan jäsenvaltiot maksavat rahoitusoikaisut ja että sääntöjenmukaisuuteen liittyvien mukautusten yhteydessä sovelletaan suurelta osin kiinteämäärisiä oikaisuja, jotka eivät suoranaisesti ole sidoksissa sääntöjenvastaisten maksujen todelliseen määrään. Sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen järjestelmää ei vuonna 2011 muutettu.

4.34 Tilintarkastustuomioistuin arvostelee 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 hallinnon periaatteen mukaisesti yksinomaan jäsenvaltioiden vastuulla.

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 ⁽¹⁾.

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 saatu virhetaso vastaa suurinta mahdollista riskiä ja että kyseistä vuotta koskevat mahdolliset rahoitusoikaisut eivät voi ylittää kyseistä tasoa. ⁽²⁾

⁽¹⁷⁾ Riippumattomat tarkastuselimet (todentamisviranomaiset) tarkastavat maksajavirastojen tilit ja maksut ja raportoivat niistä komissiolle kyseistä varainhoitovuotta seuraavan vuoden helmikuussa. Komission on tehtävä päätös samana vuonna 30. huhtikuuta mennessä tilien hyväksymisestä (tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös) tai lisätarkastusten tekemisestä tai lisätietojen hankkimisesta. Myös komissio toimittaa tarkastuksia, joiden tavoitteena on selvittää, ovatko jäsenvaltiot soveltaneet EU:n sääntöjä, jotka koskevat menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkastamista (sääntöjenmukaisuuden tarkastukset). Tarkastusten perusteella komissio voi määrätä jäsenvaltioille oikaisun. Tällöin jäsenvaltioilla on oikeus vaatia sovittelumenettelyä. Komissio voi sisällyttää rahoitusoikaisun sääntöjenmukaisuutta koskevan päätöksen vasta silloin, kun mahdollinen sovittelumenettely on käyty läpi.

⁽¹⁸⁾ <http://eca.europa.eu>.

⁽¹⁾ Katso vuodelta 2007 annettua vastuuvapautta koskevan Euroopan parlamentin päätöslauselman 83 kohta.

⁽²⁾ Asiakirja D/413722/2009.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.35 Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn ensimmäinen vaihe perustuu tarkastuksiin, joita riippumattomat todentamisviranomaiset toimittavat jäsenvaltioissa. Todentamisviranomaiset toimittavat komissiolle todentamista koskevan selvityksen maksajaviraston tileistä ja sisäisen valvonnan järjestelmästä sekä lausunnon maksajaviraston johtajan antamasta tarkastuslausumasta.

4.36 Tilintarkastustuomioistuin tutki 32 maataloustukirahastoa ja maaseuturahastoa koskenutta tarkastusta sisältävän otoksen ja totesi, että todentamisviranomaiset seurasivat yleensä tiiviisti maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston laatimaa raporttimallia. Todentamisviranomaisten on sovellettava tarkastuksissaan kansainvälisiä tarkastusstandardeja, joihin kuuluu muiden lähteiden, esimerkiksi aiempien tarkastusten, hyödyntäminen⁽¹⁹⁾. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että todentamisviranomaiset ottavat vain harvoin huomioon komission tai tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa tarkastuksissa esittämät huomautukset. Esimerkkinä voidaan mainita raportointi siitä, onko maksajavirasto ryhtynyt riittäviin korjaaviin toimenpiteisiin asianomaisten huomautusten osalta.

4.37 Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuksia, joita maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto oli kohdistanut todentamisviranomaisten kertomuksiin, ja havaitsi, että tarkastukset perustuivat yksityiskohtaisiin tarkistuslistoihin, joissa puututtiin tärkeimpiin kysymyksiin. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ei kuitenkaan tarkasta, sisältyykö todentamisviranomaisten kertomuksiin aiemmin esitettyjen huomautusten seuranta, vaikka seurannan on määritetty kuuluvan osana komission sääntöjen mukaisuutta koskeviin tarkastuksiin. Komission nykyisissä suuntaviivoissa ei tarkenneta, että todentamisviranomaisten olisi sisällytettävä tarkastusstrategiaansa muista lähteistä – esimerkiksi komission tai tilintarkastustuomioistuimen aiemmista tarkastuksista – peräisin olevia tietoja ja raportoitava niistä. Todentamisviranomaisten ei näin ollen tarvitse arvioida aiempien huomautusten yhteydessä esiin tuotuja riskejä tai niiden taloudellisia vaikutuksia taikka sitä, ovatko maksajavirastot korjanneet havaitut puutteet.

KOMISSION VASTAUKSET

4.36 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston suuntaviivoissa muistutetaan, että kansainvälisen tilintarkastusstandardin ISA 315 ("Olellaisen virheellisuuden riskien tunnistaminen ja arvioiminen yhteisöstä ja sen toimintaympäristöstä muodostetun käsityksen avulla") mukaan todentamisviranomaisten on arvioitava tarkastusten sisältö ja täytäntöönpano ja arvioitava organisaation kyky tunnistaa riskejä ja arvioida niiden mahdolliset vaikutukset tileihin.

Komissio katsoo siksi, että todentamisviranomaiset voivat saada EU:n tilintarkastajien havainnoista arvokkaita tietoja, jotka auttavat niitä ymmärtämään ja arvioimaan maksajavirastojen sisäisiä valvontajärjestelmiä, riippumatta siitä, ovatko havainnot tilintarkastustuomioistuimen vai komission tilintarkastusyksiköiden tekemiä. Todentamisviranomaisille muistutetaan, kuinka tärkeää on ottaa huomioon nämä havainnot todentamisviranomaisten asiantuntijaryhmän kokouksessa.

4.37 Todentamisviranomaisten on raportoitava omiin aiempiin havaintoihinsa perustuvista maksajavirastojen toimista. Havainnot voivat liittyä joko taloudellisiin virheisiin tai suosituksiin järjestelmän puutteiden korjaamiseksi. Tarkastaessaan todentamisviranomaisten kertomuksia komissio varmistaa järjestelmällisesti, että todentamisviranomaiset seuraavat riittävästi aiempina vuosina havaitsemiensa puutteiden korjaamista.

Komissio katsoo, että myös muiden tilintarkastajien havainnot voivat olla hyödyllinen tietolähde tarkastusstrategiaansa suunnittelevalle todentamisviranomaiselle (katso vastaus kohtaan 4.36 edellä).

Todentamisviranomaisten tehtävänä ei kuitenkaan ole raportoida järjestelmällisesti ja yksityiskohtaisesti toimista, joita on toteutettu komission, tilintarkastustuomioistuimen tai ulkoisen tilintarkastuselimen havaintojen perusteella.

⁽¹⁹⁾ Kansainvälinen tarkastusstandardi (ISA) nro 200 (Riippumattoman tilintarkastajan yleiset tavoitteet ja tilintarkastuksen suorittaminen ISA-standardien mukaisesti), kohta A28: "Tilintarkastusevidenssiä tarvitaan tilintarkastajan lausunnon ja tilintarkastuskertomuksen tueksi. Se on luonteeltaan kumuloituvaa ja hankitaan ensisijaisesti tilintarkastuksen aikana suoritettavien tilintarkastustoimenpiteiden avulla. Siihen voi kuitenkin sisältyä myös tietoa, joka on hankittu muista lähteistä, kuten aiemmista tilintarkastuksista [...]".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.38 Tilintarkastustuomioistuin perehtyi myös työhön, jota todentamisviranomaisen oli suorittanut maaseuturahastoon liittyen eräissä jäsenvaltiossa (Tanska), missä se oli havainnut vakavimmat puutteet valvontajärjestelmissä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kyseinen todentamisviranomaisen

a) ei ollut täysin riippumaton, vaikka lainsäädännössä sitä edellytetään, sillä todentamistyöstä vastaava yritys osallistui myös maksun suorittamista edeltäviin tukikelpoisuustarkastuksiin 35 prosentissa tarkastetuista 65 tapauksesta

b) luotti huomattavissa määrin maksajaviraston sisäisen tarkastuksen yksikön työhön, ilman että saatavilla olisi ollut dokumentaatiota, joka olisi osoittanut, että asianomaista työtä olisi tarkastettu riittävässä määrin

c) ei ollut tarkastanut riittävän perusteellisesti, että menot olivat kaikkien tukikelpoisuusehtojen mukaisia; tilintarkastustuomioistuin perehtyi 11:een todentamisviranomaisen tarkastamaan tapaukseen ja havaitsi seitsemässä tapauksessa tukeen oikeuttamattomia menoja, joiden osuus tarkastetuista maaseuturahaston menoista oli kahdeksan prosenttia.

4.39 Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyiden toinen vaihe perustuu komission toimittamiin tarkastuksiin. Tilintarkastustuomioistuin tutki kaikki 27 tarkastusta, jotka maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto oli kohdistanut maaseuturahastoon vuonna 2011. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastukset muodostivat yleisesti ottaen riittävän perustan sääntöjenmukaisuutta koskevalle tarkastustyölle, joskin huomioon on otettava jäljempänä raportoitavat puutteet. Komissio havaitsi tarkastustensa yhteydessä puutteita, jotka vastasivat tilintarkastustuomioistuimen raportoimia puutteita: kulujen kohtuullisuutta, julkisia hankintamenettelyjä ja menojen tukikelpoisuutta ei tarkistettu.

4.40 Sääntöjenmukaisuutta koskeva komission tarkastustyö perustuu järjestelmiin. Sen yhteydessä ei pyritä arvioimaan tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta. Otokset valitaan harkinnan perusteella tai satunnaisotannalla, ja ne kattavat useille eri varainhoitovuosille kohdettavia menoja. Komission tarkastustyön avulla ei näin ollen pyritä määrittämään vuotuista virhetasoa.

4.41 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissiolla ei aina ole riittävää dokumentoitua aineistoa suoritetuista tarkastuksista. Esimerkiksi muita kuin pinta-alaperusteisia toimenpiteitä koskeneiden 11 tarkastuksen yhteydessä ei käytetty vakio-
muotoisia tarkistuslistoja. Riippumaton osapuoli ei myöskään yleensä tarkistanut tarkastustyytiä.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.38

a) ja b) Komissio selvittää asiaa Tanskan viranomaisten kanssa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä tarkoituksena erityisesti vahvistaa todentamisviranomaisen toiminnallista riippumattomuutta.

c) Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyyn liittyvän todentamisviranomaisten työn tarkoituksena on ennen kaikkea tarkistaa, että tilit ovat täydelliset, oikeelliset ja totuudenmukaiset.

4.40 Katso yhdistetty vastaus kohtiin 1.12–1.13.

4.41 Komissiolla on riittävää dokumentoitua aineistoa suoritetuista tarkastuksista, vaikkakaan se ei aina ole vakio-
muotoista. Tämä johtuu siitä, että toimenpiteet vaihtelevat hyvin paljon ja jäsenvaltiot toteuttavat niitä hyvin eri tavoin. Komission yksiköt harjoittavat soveltuvien vakio-
muotoisten tarkistuslistojen käyttöä kaikissa tapauksissa.

Ryhmänvetäjät ja yksikönpäällikkö tarkastavat ja hyväksyvät kaikki tarkastushavainnot ja niiden perusteella laaditut raportit ennen niiden viimeistelyä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston johdon antamat tiedot – vuotuinen toimintakertomus

4.42 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään varauma kaikista maaseuturahaston menoista varainhoitovuodelta 2011 (11,8 miljardia euroa); jäännösriskin kohteena oleva kokonaismäärä on 278 miljoonaa euroa ⁽²⁰⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että esitetty varauma periaatteessa vahvistaa edellä esitetyt taustatarkastuksia ja järjestelmätarkastuksia koskevat tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.

4.43 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto esitti maaseuturahastoa koskevan varauksen pääasialliseksi syyksi sen, että pääosaston raportointi 2,36 prosentin jäännösvirhetaso ylittää 2 prosentin olennaisuusrajan. Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ⁽²¹⁾

— ei analysoida tai selitetä, miksi pääosaston maaseuturahaston osalta raportointi jäännösvirhetaso on huomattavasti korkeampi kuin edeltävänä vuonna

— raportoidaan, että pääosasto on laatinut suunnitelman tilanteen oikaisemiseen tähtäävistä korjaavista toimin.

4.44 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille myös, että maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston raportointi virhetaso perustuu jäsenvaltioiden vuodelta 2010 ilmoittamiin lukuihin. Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut huomattavasti korkeamman virhetason kuin maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto. Yhtenä syynä tähän on se, että tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksensa yhteydessä, että jäsenvaltiot eivät havaitse kaikkia tukeen oikeuttamattomia menoja eivätkä raportoi niistä, koska hallinnolliset ja maksajavirastojen paikan päällä toimittamat tarkastukset ovat puutteellisia. Tämä käy ilmi esimerkeistä 4.2 ja 4.5, ja tilannetta analysoidaan myös kohdissa 4.24, 4.28, 4.29 ja 4.39.

4.43

— Se, että maaseudun kehittämistoimenpiteiden virhetaso on korkeampi kuin maataloustukirahastosta rahoitettujen YMP:n ensimmäisen pilarin mukaisten toimenpiteiden virhetaso, johtuu ennen kaikkea siitä, että joidenkin tällaisten toimenpiteiden, esimerkiksi maatalouden ympäristötoimenpiteiden tukeen liittyy useampia ehtoja, jotka voivat olla erittäin tarkkaan määriteltyjä. Tämä saattaa lisätä edunsaajien tekemien virheiden riskiä ja vaikeuttaa kansallisten viranomaisien valvontatyötä.

Sen jälkeen kun maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtaja oli esittänyt maaseudun kehittämismenoja koskevan varauksen vuoden 2011 toimintakertomukseen sisältyvässä lausumassaan, komission yksiköt ryhtyivät (kesäkuussa 2012) yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa analysoimaan tilannetta perinpohjaisesti selvittääkseen korkeampien virhetasojen syyt ja määrittääkseen erityiset korjaavat toimet.

4.44 Vähentääkseen riskiä siitä, että näistä valvontatilastoista johdetut riskitasot olisivat liian alhaisia tietokannassa olevien tietojen virheellisuuden tai poikkeamien riittämättömän seurannan vuoksi, mihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto lisäsi 25 prosentin turvamarginaalin laskiessaan rahastolle aiheutuvaa jäännösriskiä. Komissio pitää sitä riittävän suurena tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien riskien kattamiseen.

On myös syytä huomauttaa, että todentamisviranomaiset tarkastavat ja validoivat jäsenvaltioiden valvontatilastot laajalti, mitä tilintarkastustuomioistuin suosittaa yhtenä vaihtoehtona vuoden 2005 vuosikertomuksessaan. Tämän työn tulokset esitetään maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa.

Komissio toteaa, että jotkin tilintarkastustuomioistuimen havainnoista koskevat julkisista hankinnoista annettuja kansallisia sääntöjä, joita eräät jäsenvaltiot tulkitsevat eri tavalla kuin tilintarkastustuomioistuin.

⁽²⁰⁾ Varauma ei kata aiempien (kauden 2000–2006) ohjelmien saattamista päätökseen (menot 500 miljoonaa euroa) eikä liittymistä valmistelevia maatalouden ja maaseudun kehittämisen alan toimenpiteitä (102 miljoonaa euroa).

⁽²¹⁾ Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus, s. 58 ja 59 sekä 79–81.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ympäristö ja ilmastotoimet, meri- ja kalastusasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat

4.45 Ympäristön ja ilmastotoimien, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintaloikka hallinnoidaan komissiossa erityisten valvontajärjestelmien avulla. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti meri- ja kalastusasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmän.

Meri- ja kalastusasioiden pääosaston sisäisen valvonnan järjestelmä

4.46 Tarkastuksessa testattiin 30 satunnaisotannalla poimitua maksua, jotka valittiin meri- ja kalastusasioiden pääosaston keskeisiltä talousarvioaloilta. Tarkastuksessa kävi ilmi, että keskeisiä valvontamenettelyjä ei ollut aina dokumentoitu täysimääräisesti. Tällöin oli riskinä, että kyseiset valvontamenettelyt olivat jääneet suorittamatta. Lisäksi kansainväliseen kalastussovimukseen perustuvia kalanpyyntimääriä seurattiin puutteellisesti, minkä johdosta komissiolle aiheutui ennakoimattomia menoja. Tämä käy ilmi esimerkistä 4.6.

Esimerkki 4.6 – Kalanpyyntimäärien puutteellinen seuranta

Euroopan unionin ja erään kolmannen maan, Mauritanian islamilaisen tasavallan, välillä on tehty kalastuskumppanuussopimus, jonka nelivuotinen voimassaoloaika päättyi 31. heinäkuuta 2012. Sopimuksen mukaan EU:n kalastusalueet saavat pyydystää vuosittain (31. heinäkuuta mennessä) 300 000 tonnia kalaa siten, että EU maksaa 40 euroa kutakin pyydystettyä tonnia kohti. Sopimuspöytäkirjan mukaan EU:n on lisäksi kiinnitettävä huomiota kansallisille viranomaisille asiasta vuosittain 15. helmikuuta mennessä ja maksettava lisäkiintiön osalta samaa tonnikohtaista 40 euron korvausta. Komission yksiköt eivät valvoneet 31. heinäkuuta 2010 päättyneen sopimusvuoden osalta riittävästi kumppanuussopimuksen perusteella pyydystettäviä kalamääriä, eikä kansallisille viranomaisille ilmoitettu haettavasta lisäkiintiöstä 15. helmikuuta 2010 mennessä. Lokakuussa 2010 kansalliset viranomaiset ilmoittivat komissiolle, että 31. heinäkuuta 2010 päättyvää sopimusvuotta koskeva 300 000 tonnin kiintiö oli ylitetty. Komissio maksoi Mauritanian islamilaiselle tasavallalle 1,9 miljoonaa euroa kiintiön ylittävästä 47 346 tonnin pyyntimäärästä. Jos kalanpyyntimääriä olisi valvottu paremmin, komission yksiköt olisivat voineet ennakoida tilanteen ja välttää näin lisämaksuita.

4.46 Kalanpyyntimäärien seuranta on vahvistettu, ja nykyään varoitusmekanismi estää ylitykset.

Esimerkki 4.6 – Kalanpyyntimäärien puutteellinen seuranta

Komissio myöntää, että pelagisten saaliiden seurannassa tapahtui viiveitä pöytäkirjavuonna 2009–2010 (1. elokuuta – 31. heinäkuuta) ja että Mauritanialle jouduttiin tämän vuoksi maksamaan lisämaksuja vuonna 2010.

Asia on nyt saatettu päätökseen vähentämällä ylitetty määrä (ja tietysti siihen liittyvä maksu) erikseen vuoden 2011–2012 pelagisten saaliiden lisäkiintiöstä. Vuonna 2009–2010 saatu ja maksettu pyyntimäärä siis vähennettiin vuonna 2011–2012. Näin noudatettiin sekä kestävyyden että moitteettoman varainhoidon periaatetta.

Lisäksi kalanpyyntimäärien seuranta on entisestään tehostettu parantamalla yleisiä työmenetelmiä vuodesta 2010 lähtien. Ylitysten estämiseksi on otettu käyttöön varoitusmekanismi (lähellä saalisrajoituksia olevia pelagisia saaliita seurataan viikoittain). Vuonna 2011 komissio lopetti pelagisen kalastuksen 16 päivää ennen pöytäkirjavuoden päättymistä kiintiön täytyttyä. Sitä ennen se oli seurannut pelagisia saaliita viikoittain ja viime vaiheessa päivittäin. Samaa varovaista lähestymistapaa noudatettiin myös vuonna 2012 (pelaginen kalastus päättyi jo 23. huhtikuuta 2012).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Muiden pääosastojen johdon antamat tiedot – vuotuiset toimintakertomukset

4.47 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti ympäristöasioiden, ilmastotoimien, meri- ja kalastusasioiden ja terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosastojen vuotuiset toimintakertomukset sekä pääjohtajien lausumat.

4.48 Ympäristöasioiden pääosasto ei esittänyt varaumaa, koska jäännösvirhetaso jäi 2 prosenttiin olennaisuusrajan alapuolelle. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että ympäristöasioiden pääosaston jäännösvirhetasolaskelma perustuu oletuksiin. Oletukset eivät pohjaudu kokonaisuudessaan testaukseen, jonka perustana on edustava otos.

4.49 Ilmastotoimien pääosasto säilytti vuodelta 2010 antamansa varauksen mainesyistä, koska EU:n päästökauppajärjestelmän kansallisiin rekistereihin liittyviä turvallisuusmääräyksiä havaittiin rikotun huomattavissa määrin. Menoista suurin osa liittyi hankintamenettelyihin, eikä niiden osalta esitetty varauksia.

4.50 Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston ainoa varaus liittyi elintarvikkeiden ja rehujen toiminta-alaan, sillä jäännösriskitaso oli niiden kohdalla 4,3 prosenttia. Kaikki vuonna 2011 kansanterveyden alalla suoritettavat maksut liittyvät (sääntelyelimille maksettuihin osuuksiin lukuun ottamatta) hankintaan. Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto ei valvonut asianomaisia menoja jälkikäteen vaan oletti, että sen toimittamien ennakkotarkastusten seurauksena hankintaan liittyvien menojen virhetaso on noin nolla prosenttia.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**Päätelmät**

4.51 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso on olennainen maaseudun kehittämistä, ympäristöasioita, kalastusta ja terveysasioita koskevan toimintatarkastusryhmän maksuissa 31. joulukuuta 2011 päättyneeltä varainhoitovuodelta.

KOMISSION VASTAUKSET

4.48 Ympäristöasioiden pääosasto täydensi vuotuisen toimintakertomuksen laadinnasta annettujen pysyvien ohjeiden mukaisesti jälkitarkastusten tuloksia analysoimalla 245 vuonna 2011 paikalla suoritettua LIFE-hankkeiden seurantakäyntiä. Näiden tarkastusten avulla saadaan realistinen ja kohtalaisen vahva pohja todennäköisen virhetason laskemiselle.

4.49 Komissio katsoo, että julkisia hankintoja koskevilla nykyisillä menettelyillä voidaan riittävän tehokkaasti rajoittaa virheiden tai sääntöjenvastaisten menojen riskiä.

4.50 Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto tekee hankintasopimuksia, joiden mukaan sopimuksessa vahvistetut hinnat on maksettava kun tavarat ja palvelut toimitetaan sovitusti. Kun terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto on saanut toimittajalta tarjouksen, jossa on hyvä hinta-laatusuhde, ja varmistanut, että toimitettu tavara tai palvelu on laadultaan sopimuksen mukainen, se tarkistaa, että toimittajan lasku on sopimuksessa sovitettujen hintojen mukainen. Riittävät hankintamenettelyt sekä ennen maksamista suoritettavat tekniset ja taloudelliset tarkistukset riittävät antamaan kohtuullisen varmuuden siitä, että virhetasot ovat hyvin alhaiset. Näin ollen loppumaksun jälkeisissä lisätarkastuksissa (jälkitarkastuksissa) ei todennäköisesti havaittaisi merkittäviä virheitä, ja ne muodostaisivatkin liiallisen hallinnollisen taakan.

4.51 Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman todennäköisimmän virhetason. Komissio ei kaikissa tapauksissa yhdy tilintarkastustuomioistuimen arvioihin, mutta myös sen oma, jäsenvaltioiden vuonna 2011 toimittamiin valvontatilastoihin perustuva arvio perusteettomasti maksettujen tukien tasosta osoittaa tilanteen pahentuneen, vaikkakaan ei aivan yhtä paljon. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtaja on tästä syystä esittänyt vuoden 2011 lausumassaan varauksen, joka koskee maaseudun kehittämiseen liittyviä menoja.

Lausumaan liittyy tilanteen parantamiseksi toteutettavia korjaavia toimia, joista komissio päättää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

Tarkasteltaessa maaseudun kehittämiseen liittyviä virhetasoa, jotka ovat korkeampia kuin YMP:n ensimmäisen pilarin virhetasot, on kuitenkin myös otettava huomioon maaseudun kehittämissä politiikan tavoitteet, jotka voidaan saavuttaa vain tilintarkastustuomioistuimen kohdassa 4.5 mainitsemien monimutkaisempien sääntöjen ja tukieläpöisyyssehtöjen avulla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.52 Tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastustyönsä perusteella, että tarkastetut maaseudun kehittämisen, ympäristön, kalastuksen ja terveyden alan valvontajärjestelmät olivat osittain vaikuttavia.

Suositukset

4.53 **Liitteessä 4.3** on esitetty tilintarkastustuomioistuin arvio siitä, kuinka aiempien vuosien (2008 ja 2009) vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten perusteella toteutetut toimet ovat edistyneet. On syytä panna merkille, että tilintarkastustuomioistuin suositus maaseudun kehittämiseen sovellettavien sääntöjen ja ehtojen yksinkertaistamisesta on yhä voimassa.

4.54 Tämän arvioinnin sekä vuoden 2011 osalta tehtyjen havaintojen ja päätelmien perusteella tilintarkastustuomioistuin suositaa, että maaseudun kehittämisen alalla toteutetaan nykyisellä ohjelmakaudella seuraavat toimet:

- **Suositus nro 1:** Jäsenvaltiot tehostavat hallinnollisia ja paikallista toimitettavia tarkastuksia siten, että riski tukeen oikeuttamattomien menojen ilmoittamisesta EU:lle pienenee.
- **Suositus nro 2:** Komissio ja jäsenvaltiot varmistavat, että nykyiset säännöt pannaan paremmin täytäntöön seuraavilta osin:
 - julkisia hankintoja koskevat säännöt ja alv:oa koskevat säännöt, kun edunsaajina ovat julkiset elimet
 - maatalouden ympäristösitoumukset ja maatilojen nykyaikaistamiseen sovellettavat tukikelpoisuussäännöt.
- **Suositus nro 3:** Komissio analysoi syitä olennaiseen virhetasoon.

KOMISSION VASTAUKSET

4.52 Komissio panee merkille, että esitetyt tulokset ovat samankaltaiset kuin viime vuonna.

4.53 Komission ehdotukset, jotka koskevat tulevan ohjelmakauden oikeudellista kehystä (Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020 ja COM(2011) 627 final/2), sisältävät useita yksinkertaistamiseen liittyviä ehdotuksia. Komissio aikoo myös lisätä jäsenvaltioiden viranomaisten vastuuta maaseudun kehittämisohjelmiin sisältyvien toimenpiteiden todennettavuuden ja valvottavuuden varmistamisesta.

4.54 Katso yhdistetty vastaus kohtiin 1.12–1.13.

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuin kanssa ja suosittelee sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyidensä yhteydessä järjestelmällisesti jäsenvaltioille kaikkien tällaisten puutteiden korjaamista.

Voimassa olevien sääntöjen täytäntöönpano on tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn kulmakivi. Komissio määrää jäsenvaltioille rahoitusoikaisuja, jos se on havainnut rahastolle aiheutuvia riskejä, ja esittää kansallisille viranomaisille suosituksia parannuksiksi. Näitä toimia jatketaan painottaen erityisesti tilintarkastustuomioistuin esiin tuomia ongelmia, sillä komissio on omissa tarkastuksissaan havainnut samoja ongelmia.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtaja on esittänyt maaseudun kehittämistä koskevan varauman vuotta 2011 koskevassa lausumassaan, koska jäsenvaltioiden ilmoittama jäännösvirhetaso ylitti olennaisuusrajan 25 prosentin turvamarginaali huomioon ottaen. Varaumaan liittyy korjaavia toimia, joiden tarkoituksena on selvittää korkeampien virhetasojen perimmäiset syyt yhdessä kyseisten jäsenvaltioiden kanssa sekä määrittää nykyisellä ja tulevalle ohjelmakaudella toteutettavat erityistoimet.

Tässä yhteydessä on myös syytä muistaa, että komission asetuksen (EU) N:o 65/2011 4 artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on määriteltävä tarkastusten aikana havaittujen ongelmien syyt ja toteutettava korjaavia ja ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus nro 4:** Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen havainnot laatiessaan tarkastusstrategiaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyyn sisältyviä tarkastuksia varten.
 - **Suositus nro 5:** Komissio lisää todentamisviranomaisille osoitettuihin suuntaviivoihin vaatimuksen, jonka mukaan kyseisten elinten on sisällytettävä tarkastusstrategiaansa ja kertomuksiinsa komission ja tilintarkastustuomioistuimen aiempien tarkastusten havainnot.
 - **Suositus nro 6:** Täydentävien ehtojen osalta jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskevia vaatimuksia noudatetaan. Lisäksi niiden olisi jaettava tarkastukset paremmin pitkin vuotta, jotta kaikki sovellettavat vaatimukset saadaan tarkastettua perusteellisesti.
- 4.55 Ympäristön, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintaloikoilla tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:
- **Suositus nro 7:** Komissio parantaa kalanpyyntimäärien seuranta EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtyjen kalastuskumppanuussopimusten perusteella tapahtuvan kalastuksen osalta.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja pitää niitä yhtenä niistä seikoista, jotka sen on otettava huomioon tarkastusohjelman laatimista varten suoritettavassa keskitetyssä riskianalyyseissa.

Vaikka todentamisviranomaisten tehtävänä ei ole raportoida yksityiskohtaisesti toimista, joita on toteutettu komission, tilintarkastustuomioistuimen tai ulkoisen tilintarkastuselimen havaintojen perusteella, komission ja tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa tarkastuksissa tekemät havainnot ovat hyödyllisiä tarkastusstrategiaansa suunnitteleville todentamisviranomaisille.

Komissio on muistuttanut todentamisviranomaisille, kuinka tärkeää on ottaa huomioon nämä havainnot todentamisviranomaisten asian tuntijaryhmän seuraavassa kokouksessa.

Komissio tarkastaa täydentäviä ehtoja koskevien tarkastusten yhteydessä järjestelmällisesti, että jäsenvaltiot varmistavat eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä sekä paikan päällä toimitettavien tarkastusten ajoitusta koskevien vaatimusten noudattamisen.

4.55

Kalanpyyntimäärien seuranta on entisestään tehostettu parantamalla yleisiä työmenetelmiä vuodesta 2010 lähtien. Ylitysten estämiseksi on otettu käyttöön varoitusk mekanismi (lähellä saalisrajoituksia olevia pelagisia saaliita seurataan viikoittain).

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – MAASEUDUN KEHITTÄMINEN, YMPÄRISTÖASIAT, KALASTUS JA TERVEYSASIAT

	2011			2010	2009	2008
	Maaseudun kehittäminen	Ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE						
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	160	18	178	92	93	53
ennakkomaksuja	0	0	0	0	0	0
väli-/loppumaksuja	160	18	178	92	93	53
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾						
Osuus (lukumäärä) tarkastetuista tapahtumista, joissa:						
ei ilmennyt virheitä	42 % (67)	56 % (10)	43 % (77)	48 %	67 %	55 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	58 % (93)	44 % (8)	57 % (101)	52 %	33 %	45 %
Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä						
Analyysi virhetyypeittäin						
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	34 % (32)	75 % (6)	38 % (38)	48 %	42 %	38 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	66 % (61)	25 % (2)	62 % (63)	52 %	58 %	62 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät	69 % (42)	50 % (1)	68 % (43)	56 %	22 %	40 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät	0 % (0)	50 % (1)	2 % (1)	0 %	6 %	7 %
Oikeellisuuteen liittyvät	31 % (19)	0 % (0)	30 % (19)	44 %	72 %	53 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS						
Todennäköisin virhetaso			7,7 %			
Ylempi virheraja			10,9 %			
Alempi virheraja			4,5 %			

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohkoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin.

LIITE 4.2

VALVONTAJÄRJESTELMIÄ KOSKEVA ARVIO – MAASEUDUN KEHITTÄMINEN

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Jäsenvaltio (Maksajavirasto)	Hallinto- ja valvonta- menettelyt	Paikalla tehdyn tarkas- tuksen metodologia, valinta, tarkastuksen toimittaminen, laadun- valvonta ja tuloksista raportointi	Täydentävien ehtojen täytäntöönpano ja val- vonta	Yleisarvio
Tanska	Ei vaikuttava 1, 2, 3, 4, 5	Osittain vaikuttava A, B, C	Osittain vaikuttava 2, A, D, a	Ei vaikuttava
Espanja (Galicia)	Osittain vaikuttava 2, 3	Osittain vaikuttava A, C, D	Osittain vaikuttava 2, C, D, a	Osittain vaikuttava
Italia (Lombardia)	Osittain vaikuttava 1, 2, 3, 4	Osittain vaikuttava A, C, D	Ei vaikuttava 4, A, B, C, D, a, b	Osittain vaikuttava
Unkari	Osittain vaikuttava 1, 3	Osittain vaikuttava B, C, D	Osittain vaikuttava 2, 4, B, D, a, b	Osittain vaikuttava
Itävalta	Osittain vaikuttava 1, 2	Vaikuttava A	Vaikuttava a	Vaikuttava
Suomi	Osittain vaikuttava 1, 2, 4	Osittain vaikuttava 2, C, D	Osittain vaikuttava 2, 4, A, D, a	Osittain vaikuttava

1 Tukikelpoisuusehtojen ja sitoumusten osalta tarkastukset eivät ole vaikuttavia (esimerkiksi tukeen oikeuttamattoman alv:n ilmoittaminen ja kaksinkertainen rahoitus).

2 Puutteita tarkastuksia koskeissa hallinnollisissa järjestelyissä ja sisäisessä valvonnessa.

3 Ehdotettujen kulujen kohtuullisuuden arviointiin ei ole sopivaa järjestelmää tukihakemusten yhteydessä.

4 Virheelliset laskelmat ja maksut (esimerkiksi vähennyksiä ei ole sovellettu).

5 Systemaattisia puutteita osaston 2 (muut kuin pinta-alan perustuvat toimet) toimenpiteissä, minkä seurauksena on hyväksytty tukeen oikeuttamattomia menoja.

A Tiedot tehtyjen tarkastusten laajuudesta eivät ole riittävän yksityiskohtaisia.

B Toimitettujen tarkastusten määrässä oli epäjohtonmukaisuuksia.

C Tarkastusten laatu ei ollut riittävä: sääntöjenmukaisuutta ei havaittu ja/tai tarkastus ei kattanut kaikkia sitoumuksia ja velvoitteita.

D Tarkastusten suunnittelussa ja ajoituksessa oli puutteita (tarkastuksia esimerkiksi toimitettiin maatalousvuoden päätyttyä).

a Puutteelliset vaatimukset (esimerkiksi puutteelliset kansalliset hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset, tiettyihin lakisääteisiin hoitovaatimuksiin sovellettavien vaatimusten puuttuminen).

b Nitraattidirektiivin täytäntöönpano oli virheellistä kansallisella tasolla.

MAASEUDUN KEHITTÄMISTÄ, YMPÄRISTÖASIOITA, KALASTUSTA JA TERVEYSASIOITA KOSKEVIEN Aiempien Suositusten Seuranta

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
2009	Tilintarkastustuomioistuin suositti, että asianomaisten kansallisten viranomaisten kanssa ryhdytään vaikuttaviin toimenpiteisiin, joilla vältetään maksamasta tukeen oikeuttamattomia kalastushankemenoja (meri- ja kalastusasioiden pääosasto, vuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen kohta 3.76).	Euroopan kalatalousrahaston yhteydessä vaadittavaa tukikelpoisten menojen tarkastamista on tiukennettu verrattuna edeltävän kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen yhteydessä toimitettuihin tarkastuksiin.	
	Tilintarkastustuomioistuin suositti, että 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 (terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto, vuotta 2009 koskevan vuosikertomuksen kohta 3.76).	Komission yksiköt selkeyttivät tehtävien eriyttämistä ja käynnistivät useita lieventäviä toimia, joihin kuuluu mm. vuoden 2012 ohjelmien oikeusperustan yksinkertaistaminen.	
2009 ja 2008	Tilintarkastustuomioistuin toisti, että sääntöjä ja ehtoja on pyrittävä edelleen yksinkertaistamaan maaseudun kehittämisen osalta (kohta 3.74 ⁽¹⁾).	Komissio laati uudelleen asetuksen (EY) N:o 1975/2006 ja korvasi sen 1. tammikuuta 2011 alkaen asetuksella (EU) N:o 65/2011. Uudessa asetuksessa tarkennetaan jossakin määrin valvontamenettelyihin ja täydentäviin ehtoihin sekä vähennyksiin, poissulkemisiin ja takaisinperintään liittyviä säännöksiä. Komissio katsoo, että tätä aloitetta jatketaan vuoden 2013 jälkeen sovellettavassa yhteisessä maatalouspolitiikassa, jonka yhteydessä on yksinkertaistettu maaseudun kehittämiseen sovellettavia säännöksiä. Lausunnossaan nro 1/2012 tietyistä vuoden 2014 jälkeistä maatalouspolitiikkaa koskevista komission asetusehdotuksista tilintarkastustuomioistuin totesi, että komissio on pyrkinyt yksinkertaistamaan yhteisen maatalouspolitiikan säännöksiä; tilintarkastustuomioistuin katsoi kuitenkin, että yhteiseen maatalouspolitiikkaan sovellettava säännöskoko on yhä liian monimutkainen.	
2008	Tilintarkastustuomioistuin suositti ryhtymään vaikuttaviin toimenpiteisiin, jotta ympäristöasioiden, kalastuksen sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintaloikoilla havaitut ongelmat ratkaistaan (ympäristöasioiden, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto, vuotta 2008 koskevan vuosikertomuksen kohta 5.67).	Komissio pyrki ratkaisemaan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia ongelmia useiden aloitteiden avulla (ks. vuotta 2009 koskeva analyysi).	

(1) Samankaltaisia suosituksia annettiin varainhoitovuotta 2008 koskevan vuosikertomuksen kohdassa 5.66.

VIIDES LUKU

Aluepolitiikka, energia ja liikenne

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	5.1–5.27
Toimintalohekoryhmän erityispiirteet	5.4–5.26
Politiikan tavoitteet	5.4–5.5
Politiikan välineet	5.6–5.21
Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit	5.22–5.26
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	5.27
Toimien sääntöjenmukaisuus	5.28–5.34
Järjestelmien vaikuttavuus	5.35–5.69
Tarkastusviranomaiset	5.35–5.51
Tilintarkastustuomioistuimen toimittama seitsemän tarkastusviranomaisen tarkastus	5.39–5.43
Komission suorittaman tarkastusviranomaisten valvonnan arviointi	5.44–5.51
Ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmien päättämistä koskeva arviointi	5.52–5.64
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	5.65–5.69
Aluepolitiikan pääosasto	5.66–5.67
Liikenteen ja liikkumisen pääosasto sekä energian pääosasto	5.68–5.69
Päätelmät ja suositukset	5.70–5.73
Päätelmät	5.70–5.72
Suositukset	5.73

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

5.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio aluepolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohkor ryhmästä. Ryhmä kattaa seuraavat toimintalohkot: 06 – liikenne ja liikkuminen, 13 – aluepolitiikka sekä 32 – energia. Keskeiset tiedot toiminnasta ja varainhoitovuoden 2011 menoista esitetään **taulukossa 5.1**.

Taulukko 5.1 – Aluepolitiikka, energia ja liikenne – keskeiset tiedot 2011

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Suoritetut maksut	Hallinnointitapa
06	Liikenne ja liikkuminen	Hallintomenot	71	Suora keskitetty
		Sisämaa-, lento- ja meriliikenne	150	Suora keskitetty ja välillinen keskitetty
		Euroopan laajuiset verkot	833	Suora keskitetty ja välillinen keskitetty
		Liikenteeseen liittyvä tutkimustoiminta	59	Suora keskitetty
			1 113	
13	Aluepolitiikka	Hallintomenot	84	Suora keskitetty
		Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja muut alueelliset tukitoimet	25 841	Jaettu
		Koheesiorahasto	6 450	Jaettu
		Rakennepoliittiset liittymistukitoimet	351	Hajautettu
		Solidaarisuusrahasto	269	Välillinen keskitetty
			32 995	
32	Energia	Hallintomenot	74	Suora keskitetty
		Euroopan laajuiset verkot	18	Suora keskitetty
		Perinteiset ja uusiutuvat energialähteet	591	Suora keskitetty / välillinen keskitetty / yhteinen
		Ydinenergia	121	Suora keskitetty / välillinen keskitetty / yhteinen
		Energiaan liittyvä tutkimustoiminta	159	Suora keskitetty
			963	
Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾			229	
Toimintamenot yhteensä			34 842	
(menojen koostumus): — ennakkomaksuja			1 469	
— väli-/loppumaksuja			33 373	
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			35 071	
Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä			42 964	

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 9.

Lähde: Euroopan unionin varainhoitovuoden 2011 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.2 Aluepolitiikkaa rahoitetaan pääasiassa Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja koheesiorahastosta. Näitä rahastoja hallinnoidaan samojen sääntöjen mukaan ja usein samojen viranomaisten kautta kuin Euroopan sosiaalirahastoa (ESR), tämän kuitenkin rajoittamatta kunkin rahaston omien säännösten sisältämien poikkeusten soveltamista. Euroopan sosiaalirahastoa käsitellään kuudennessa luvussa, mutta siihen viitataan tässä luvussa käsiteltäessä kaikkiin kolmeen rahastoon liittyviä yhteisiä kysymyksiä.

5.3 Aluepolitiikan menot ovat 94 prosenttia toimintalohkoryhmän menoista, ja loput 6 prosenttia käsittävät energian ja liikenteen alat.

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

Politiikan tavoitteet

Aluepolitiikka

5.4. Aluepolitiikan tavoitteena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä eri alueiden välisiä kehityseroja.

Energia ja liikenne

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

Politiikan välineet

Aluepolitiikka

5.6 EAKR ja koheesiorahasto ovat aluepolitiikan toteuttamisen pääasialliset välineet ⁽¹⁾. EAKR:sta tuetaan infrastruktuurihankkeita, työpaikkojen luomista ja säilyttämistä, alueiden taloudellista kehitystä edistäviä aloitteita ja pk-yrityksiä tukevia toimia ⁽²⁾. Koheesiorahastosta tuetaan ympäristö- ja liikenneinfrastruktuuriin tehtäviä investointeja niissä jäsenvaltioissa, joiden henkeä kohti laskettu bruttokansantulo on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

⁽¹⁾ Aluepolitiikan välineisiin kuuluu myös liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) puitteissa toteutettavia alueellisia ja valtioiden rajat ylittäviä yhteistyöhankkeita Länsi-Balkanin maissa, Turkissa ja Islannissa sekä EU:n solidaarisuusrahasto, josta annetaan jäsenvaltioille tukea luonnonkatastrofien yhteydessä.

⁽²⁾ EAKR ja ESR tukevat pk-yrityksiä avustuksilla ja rahoitusjärjestelyjä koskevilla välineillä. Ks. erityiskertomus nro 2/2012 "Euroopan aluekehitysrahaston osarahoittamat rahoitusvälineet pk-yrityksille" (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.7 EAKR (maksut 26 miljardia euroa) ja koheesiorahasto (maksut 6 miljardia euroa) vastasivat 98:sta prosentista talousarvion osaston 13 menoista vuonna 2011 ⁽³⁾.

EAKR:n, koheesiorahaston ja ESR:n menojen hallinnointi ja valvonta

5.8 EAKR:oon, koheesiorahastoon ja ESR:oon ⁽⁴⁾ sovelletaan samoja sääntöjä, ja komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat rahastoja yhdessä. Lisäksi kutakin rahastoa koskevat erilliset säännökset sisältyvät asianomaisiin asetuksiin. Varat käytetään monivuotisiin ohjelmiin.

5.9 Komissio hyväksyy kunkin ohjelmakauden osalta jäsenvaltioiden ehdotusten pohjalta toimenpideohjelmat sekä alustavat rahoitus suunnitelmat, joihin EU:n tuki ja kansalliset rahoitusosuudet sisältyvät ⁽⁵⁾. Toimenpideohjelmiin sisältyvien hankkeiden toteutuksesta vastaavat yksityiset henkilöt, yhdistykset, yksityiset tai julkiset yritykset tai paikalliset, alueelliset ja kansalliset julkisyhteisöt.

5.10 Jäsenvaltioissa vastuu päivittäisestä hallinnoinnista on hallintoviranomaisilla ja välittäjäläimillä ⁽⁶⁾. Päivittäiseen hallintoon sisältyy yksittäisten hankkeiden valinta, valvontamenettelyjen täytäntöönpano ilmoitetuissa menoissa esiintyvien virheiden ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi sekä sen tarkastaminen, että hankkeet todella toteutetaan (perustason tarkastukset). Todentamisviranomaiset tarkistavat, että perustason tarkastukset on suoritettu vaikuttavasti ja tekevät tarvittaessa lisätarkastuksia ennen menoilmoitusten toimittamista komissiolle.

⁽³⁾ Vuonna 2011 kyseisistä määrärahoista 29,9 miljardia euroa eli 93 prosenttia liittyi ohjelmakauteen 2007–2013 ja 2,4 miljardia euroa eli 7 prosenttia ohjelmakauteen 2000–2006.

⁽⁴⁾ ESR:aa koskevat tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja päätelmät esitetään luvussa 6.

⁽⁵⁾ Komissio on hyväksynyt yhteensä 434 toimenpideohjelmaa ohjelmakaudelle 2007–2013: 317 EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmaa (joista 24 sisältää koheesiorahaston hankkeita) ja 117 ESR:n toimenpideohjelmaa.

⁽⁶⁾ Välittäjäläimet ovat julkisia tai yksityisiä elimiä, jotka toimivat hallintoviranomaisen alaisuudessa ja suorittavat tehtäviä tämän lukuun.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.11 Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisilla on keskeinen rooli varmistettaessa EAKR:sta, ESR:sta ja koheesiorahastosta korvattavien menojen sääntöjenmukaisuus. Tarkastusviranomaiset suorittavat järjestelmätarkastuksia sekä tukitoimia (hankkeita tai hankeryhmiä) koskevia tarkastuksia kohtuullisen varmuuden saamiseksi siitä, että ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat vaikuttavasti ja että jokaisen toimenpideohjelman todennetut menot ovat sääntöjenmukaisia. Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset raportoivat näistä tarkastuksista komissiolle vuotuisissa valvontakertomuksissa ja vuotuisissa lausunnoissa ⁽⁷⁾.

5.12 Jokaisen ohjelmakauden alussa komissio maksaa jäsenvaltioille ennakkomaksuja ⁽⁸⁾. 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 EU:n rahoitusosuus maksetaan EU:n talousarviosta.

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

5.14 Komission on saatava varmuus siitä, että jäsenvaltiot ovat perustaneet asetusten mukaiset hallinto- ja valvontajärjestelmät, jotka toimivat vaikuttavasti ⁽⁹⁾. Jos komissio toteaa, että jäsenvaltio ei ole kyennyt korjaamaan todennettuja ja ilmoitettuja sääntöjenvastaisia menoja tai että hallinto- ja valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita, se saattaa keskeyttää tai lakauttaa maksut ⁽¹⁰⁾. Jos jäsenvaltio ei poista sääntöjenvastaisia menoja (joiden sijasta voidaan korvata muita, tukikelpoisia menoja) tai korjaa järjestelmässä havaittuja puutteita, komissio voi tehdä rahoitusoikaisuja eli nettovähennyksiä EU:n myöntämän rahoituksen määrään ⁽¹¹⁾.

5.13 Kansallisen tason tukikelpoisuussääntöjen (neuvoston asetuksen (EY) N:o 1083/2006 56 artikla) määrittelemisen 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.

5.14 Komissio esitti vuoden 2011 vuotuisessa toimintakertomuksessa yksityiskohtaisen arvion omasta tarkastuslausumastaan kutakin osarahoitettua ohjelmaa koskevan hallinto- ja valvontajärjestelmän perustamisen ja toiminnan osalta. Se myös esitti yleisarvion kansallisista valvontajärjestelmistä.

Järjestelmien puutteiden osalta komissio todella keskeyttää määrärajan kulumisen ja/tai maksatuksen valvontatehtävänsä nojalla. Komissio raportoi tämän velvollisuuden noudattamisesta vuotuisessa toimintakertomuksessaan. Vuoden 2011 osalta aluepolitiikan pääosasto raportoi 70:stä maksujen määrärajan kulumisen ja maksatuksen keskeyttämisestä 10 ohjelman osalta. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto raportoi, että vuonna 2011 keskeytettiin 21 välimaksuhakemusta ja tehtiin kolme muuta maksatuksen keskeyttämisspäätöstä.

⁽⁷⁾ Lisäksi jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten on toimitettava komissiolle kappaleet järjestelmätarkastuksia koskevista kertomuksista. Toimia koskevista tarkastuksista ei sitä vastoin yleensä toimiteta tarkastuskertomuksia komissiolle.

⁽⁸⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 82 artikla.

⁽⁹⁾ Asetus (EY) N:o 1083/2006, 72 artikla.

⁽¹⁰⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999 (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1), 39 artiklan 2 kohta; asetus (EY) N:o 1083/2006, 91 ja 92 artikla.

⁽¹¹⁾ Asetus (EY) N:o 1083/2006, 99 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Energia ja liikenne

5.15 Euroopan unionin energiapolitiikan tavoitteena on myötävaikuttaa siihen, että unionin kansalaiset ja yritykset pääsevät hyötymään kohtuuhintaisesta energiasta, kilpailukykyisistä hinnoista ja korkean teknologian energiapalveluista. Se edistää kestäväää energiantuotantoa, liikennettä ja kulutusta sekä turvattua energiansaantia EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. Poliitiikan pääasiallinen rahoitusväline on Euroopan energia-alan elvytysohjelma, jonka kautta rahoitetaan hankkeita, lähinnä avustusten ja tukien muodossa.

5.16 Liikennepoliittikkojen tavoitteena on kehittää sisämarkkinoita, lisätä kilpailua ja innovointia sekä integroida liikenneverkkoja. Näillä EU:n politiikoilla edistetään liikkumista, kestäväää kehitystä ja liikenneturvallisuutta. Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskeva ohjelma on pääasiallinen rahoitusväline, jonka kautta rahoitetaan suuria infrastruktuurihankkeita.

5.17 Talousarvion osastoihin 06 ja 32 sisältyvät energia- ja liikennealan maksut olivat noin 2 miljardia euroa vuonna 2011 ⁽¹²⁾.

Energian ja liikenteen alojen menojen hallinnointi ja valvonta

5.18 Komissio (liikenteen ja liikkumisen pääosasto ja energian pääosasto) toteuttaa energia- ja liikennealojen menoja suoran tai välillisen keskitetyn hallinnointitavan avulla (kahden toimeenpanoviraston ja yhden yhteisyrityksen kautta ⁽¹³⁾). Käytössä ovat myös yhteishallinnointijärjestelyt (ydinvoimaloiden käytöstäpoistorahastot ja Euroopan energiatehokkuuden rahoitusväline).

5.19 Komissio rahoittaa tavallisesti hankkeita julkaisemalla ensin 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. Lähes kaikki maksut suoritetaan erinä: etumaksu (ennakko) suoritetaan, kun avustussopimus on allekirjoitettu tai rahoituspäätös tehty, ja väli- ja loppumaksuilla korvataan edunsaajien ilmoittamat tukikelpoiset menot.

⁽¹²⁾ Noin 41 prosenttia energian ja liikenteen menoista liittyy Euroopan laajuisiin verkkoihin; 28 prosenttia koskee tavanomaisia ja uusiutuvan energian hankkeita ja loput 11 prosenttia koskee pääasiassa tutkimuksen puitteohjelmista rahoitettavia tutkimushankkeita. Kaksi muuta pääasiallista menoluokkaa ovat sisämaa-, lento- ja meriliikennettä koskevat hankkeet (7 prosenttia) ja ydinenergiaa koskevat hankkeet (6 prosenttia).

⁽¹³⁾ Euroopan laajuisen liikenneverkon toimeenpanovirasto, kilpailukyvyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto ja SESAR-yhteisyritys (Single European Sky Air Traffic Management Research).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.20 Komissio käyttää pääasiassa seuraavia menettelyjä menojen valvontaan: ehdotukset arvioidaan erityisten valintaperusteiden ja sopimusten myöntämisperusteiden avulla, edunsaajille annetaan tietoa ja opastusta, hankkeiden täytäntöönpanoa seurataan ja se tarkistetaan edunsaajien toimittamien rahoituskertomusten ja teknistä edistymistä koskevien kertomusten perusteella. Rahoitussopimuksissa voidaan myös määrätä, että riippumattoman ulkoisen tarkastajan tai asiaankuuluvan kansallisen elimen on todennettava menoilmoitukset.

5.21 Lisäksi komissio toimittaa jälkitarkastuksia, joilla pyritään havaitsemaan ja korjaamaan virheet, joita ei ole onnistuttu estämään aiemmilla valvontamenettelyillä, sekä saamaan kohdullinen varmuus menojen sääntöjenmukaisuudesta.

*Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit***Aluepolitiikka**

5.22 EAKR:n ja koheesiorahaston menojen kohdalla pääasiallisena riskinä on, että rahoitusta annetaan hankkeille, joissa ei noudateta EU:n ja kansallisia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, tai että EU:n säännöksissä tai toimenpideohjelmissä täsmennetyt tukikelpoisuusehdot eivät täyty. Lisäksi on olemassa riski, että edunsaajat ilmoittavat tietäntyyppisiä tukeen oikeuttamattomia kuluja.

5.23 Jäsenvaltioiden viranomaiset joutuvat toimenpideohjelmiä toteuttaessaan hakemaan tasapainoa keskenään kilpailevien painopistealueiden välille. Toisaalta menojen sääntöjenmukaisuus on tarkastettava asianmukaisin valvontamenettelyin, toisaalta on varmistettava, että käyttöön asetetut EU-varat hyödynnetään oikea-aikaisesti. Käytännössä pyrkimys toteuttaa ohjelma annetussa aikataulussa on ristiriidassa tiukkojen ja johdonmukaisten valvontamenettelyjen periaatteen kanssa.

5.24 Jos säännösten noudattamatta jättämistä ei havaita ja korjata jäsenvaltioiden tai komission valvontajärjestelmien eri tasoilla, EU:n talousarviosta korvataan tukeen oikeuttamattomia menoja.

5.22 Komissio on samaa mieltä arviosta, kuten todetaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa "Analyysi koheesiopolitiikan virheistä kaudella 2006–2009" (SEC(2011) 1179, 5.10.2011). Kyseisessä asiakirjassa komissio esittää erityisiä toimenpiteitä näiden riskien lieventämiseksi (etenkin hallintoviranomaisille annettavaa määritettyjä riskejä koskevaa täydentävää ohjeistusta ja koulutusta, rahoitusoikeuksiin ja määrärajan kulumisen ja maksatuksen keskeyttämiseen sovellettavan menettelyn oikea-aikaista täytäntöönpanoa sekä paremmin kohdennettua tarkastustoimintaa suuririskisimmillä aloilla).

5.23 Komissio katsoo, että luotettavalla hallinto- ja valvontajärjestelmällä tarkoitetaan järjestelmää, jossa lailliset ja sääntöjenmukaiset menot voidaan todentaa samalla, kun varmistetaan varojen oikea-aikainen käyttö.

5.24 Hallinto- ja valvontajärjestelmän monivuotisen luonteen takia kaikkia komission suorittamissa maksupyyntöissä havaittuja ylimitotettuja maksuja ei todentamisen aikaan välttämättä ole vielä käsitelty koko valvontaketjussa jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Energia ja liikenne

5.25 Energian ja liikenteen menoissa pääasiallisena riskinä on, että komissio ei havaitse edunsaajien ilmoittamia tukeen oikeuttamattomia kuluja ennen niiden korvaamista. Kuten EAKR:n ja koheesiorahaston yhteydessä, niissä on lisäksi riskinä, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei noudateta. Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan ohjelman yhteydessä kyseisten riskien mahdollista EU:n talousarvioon kohdistuvaa vaikutusta lieventää se, että tukeen oikeutetut menot usein ylittävät rahoitussopimuksissa asetetun enimmäismäärän.

5.26 Valvontajärjestelmien vaikuttavuus saattaa heikentyä ja virheiden riski kasvaa, jos merkittävä osuus maksuista keskittyy tietylle ajanjaksolle (ks. kohta 1.35). Vuonna 2011 yhteensä 32 prosenttia Euroopan energia-alan elvytysohjelman (EEPR) mukaisesti maksetusta määrästä suoritettiin joulukuussa. Lisäksi ohjelman yhteydessä on tavoitteena varojen nopea maksatus, mikä saattaa haitata asianmukaisten valvontamenettelyjen suorittamista.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

5.27 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisen luvun **liitteen 1.1 osassa 2**. Aluepolitiikan sekä energian ja liikenteen aloja koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

a) Tarkastuksen yhteydessä testattiin 180:n väli- ja loppumaksun otos ⁽¹⁴⁾ jäsenvaltioissa ja komissiossa.

b) Järjestelmien arviointi kattoi

— EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston tarkastusviranomaiset ohjelmakaudella 2007–2013 ⁽¹⁵⁾

⁽¹⁴⁾ Otos koostui 180 maksusta, joita suoritettiin 129 EAKR:lle, 39 koheesiorahastolle, 8 energiahankkeisiin ja 4 liikennehankkeisiin. EAKR:n/koheesio politiikan alaan kuuluvilla hankkeilla suoritetuista maksuista 148 koski ohjelmakautta 2007–2013 ja 20 ohjelmakautta 2000–2006. Otos poimittiin perusjoukosta, joka sisälsi alan kaikki maksut lukuun ottamatta ennakkomaksuja, joita vuonna 2011 suoritettiin yhteensä 1,4 miljardia euroa.

⁽¹⁵⁾ Tarkastusviranomaisia koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö koostui seuraavista osa-alueista: a) tarkastettiin seitsemästä tarkastusviranomaisesta (ja tarvittaessa valtuutetuista tarkastuselimistä) koostuva otos seitsemässä jäsenvaltiossa (Tšekin tasavalta, Kreikka, Italia (Sisilia), Latvia, Unkari, Portugali ja Romania), b) tarkastettiin tarkastusviranomaisiin kohdistuneet komission valvontatoimet kokonaisuutena. Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohdat 4.37–4.44.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- komission ja jäsenvaltioiden tasolla toteutetut menettelyt, jotka liittyivät ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmien päättämiseen
- aluepolitiikan pääosaston, liikenteen ja liikkumisen pääosaston ja energian pääosaston vuotuisiin toimintakeromuksiin sisältyvien komission johdon antamien tietojen arvioinnin.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

5.28 **Liitteessä 5.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sen testaamassa tapahtumaotoksessa 59 prosenttiin tarkastetuista 180 maksusta liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistumin arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 6,0 prosenttia ⁽¹⁶⁾.

5.29 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 62 prosenttia virheen sisältävistä aluepolitiikan alan tapahtumista oli sellaisia, joiden kohdalla jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa niin, että ne olisivat voineet havaita ja korjata ainakin osan virheistä ennen menojen todentamista komissiolle.

5.30 Aluepolitiikan alalla havaittiin kansallisten viranomaisten toimittamiin tarkastuksiin liittyviä puutteita erityisesti perustason tarkastuksissa, joita suorittavat hallintoviranomaiset ja välittäjäelimet.

KOMISSION VASTAUKSET

5.28 Komissio toteaa, että jo kolmantena peräkkäisenä vuonna virhetaso (todennäköisin virhetaso, 6,0 prosenttia) on huomattavasti alle tason, josta tilintarkastustuomioistuin raportoi kaudella 2006–2008. Tämä myönteinen kehitys on seurausta valvontasäännösten vahvistamisesta ohjelmakaudella 2007–2013 sekä puutteita havaittaessa sovellettavasta tiukasta linjasta määräjän kulumisen ja maksatuksen keskeyttämiseen komission vuoden 2008 toimintaohjelman mukaisesti.

Kuten luvun 1 taulukosta 1.3 käy ilmi, aluepolitiikan, liikenteen, energian ja työllisyyden sekä sosiaaliasioiden alojen yhteenlaskettu todennäköisin virhetaso on laskenut huomattavasti vuoteen 2010 verrattuna – 7,7 prosentista 5,1 prosenttiin.

Komissio keskittää edelleen toimensa suuririskisimpiin ohjelmiin ja/tai jäsenvaltioihin.

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

Hallintoviranomaisilta edellytetään, että ne tekevät asiakirjatarkastuksia tuensaajien kaikkien maksupyyntöjen osalta ennen menojen todentamista. Paikan päällä suoritettavia toimia kohdistuvia tarkastuksia voidaan kuitenkin tehdä myös hankkeen täytäntöönpanon myöhemmässä vaiheessa todentamisen jälkeen ja aina hankkeen päättämiseen saakka. Tämä selittää, miksi osaa tilintarkastustuomioistumin otoksen virheistä ei havaittu (ks. myös komission vastaus 5.22 ja 5.24 kohtaan). Valvontajärjestelmän vaikutus virheasteen vähentämiseen on tavallisesti havaittavissa vasta seuraavina vuosina, kun kaikki valvonnan vaiheet on toteutettu.

⁽¹⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioidun virhetason edustavan tilastollisen otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio (josta käytetään nimitystä todennäköisin virhetaso). Tilintarkastustuomioistumella on 95 prosentin luottamus siihen, että perusjoukon virhetaso on 3,0 prosentin (alempi virheraja) ja 9,0 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Neljäosassa tapahtumia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä oli jätetty noudattamatta

5.31 Aiempien vuosien tarkastuksissa on ilmennyt, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamiseen liittyy erityisen usein virheitä ⁽¹⁷⁾. Vuonna 2011 tilintarkastustuomioistuim tarkasti 298 urakoihin ja palveluihin liittyvää julkisia hankintoja koskevaa menettelyä, jotka olivat 180:n komissiolle todennetun menotapahtuman taustalla ⁽¹⁸⁾. Tarkastuksen kohteena olleet julkiset hankinnat olivat sopimuservoltaan arviolta yhteensä 6,7 miljardia euroa ⁽¹⁹⁾.

5.32 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että julkisia hankintoja koskevia EU:n ja kansallisia sääntöjä ei ollut noudatettu 25 prosentissa tarkastetuista 180 tapahtumasta. Sääntöjen vakavia rikkomisia havaittiin 9 prosentissa tarkastetuista tapahtumista (ks. esimerkki 5.1). Nämä virheet muodostavat 44 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ja noin 58 prosenttia tämän toimintalohkoryhmän arvioidusta virhetasosta.

5.31 Julkisiin hankintoihin liittyvät virheet koskevat sisämarkkinasääntöjen rikkomista. Ne eivät koske yksinomaan koheesiopolitiikkaa, kuten tämän kertomuksen muista luvuista käy ilmi.

5.32 Vaikka komissio ja tilintarkastustuomioistuin tarkastavatkin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamista samalla tavoin, komissio soveltaa koheesiopolitiikassa suhteutettuja kiinteämääräisiä korjauksia ja ottaa näin kanta EU:n talousarviolle koituvaa vahinkoa koskevaan riskiin ottaen samalla huomioon sääntöjenvastaisuuksien luonteen ja vakavuuden.

Komissio ja useimmat kansalliset viranomaiset soveltavat näitä kiinteitä määriä määrätessään rahoitusoikaisuja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisesta. Niitä sovelletaan myös kaikkien tilintarkastustuomioistuimen raportoimien julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden seurannan yhteydessä.

Esimerkki 5.1 – Tapaukset, joissa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä oli jätetty vakavalla tavalla noudattamatta

- a) Sopimukset myönnettiin perusteettomasti suoraan: Eräissä kaasuputken rakentamista koskevan EEPH-hankkeen tapauksessa hankkeen toiseen ja kolmanteen vaiheeseen liittyvät urakkasopimukset annettiin ilman tarjouskilpailua samalle konsortiolle, joka oli saanut kaasuputkihankkeen ensimmäistä vaihetta koskevan sopimuksen viisi vuotta aikaisemmin. Tämän on vastoin EU:n ja kansallista hankintalainsäädäntöä.
- b) Lisäurakoista sovittiin suoraan, vaikka ne eivät johtuneet odottamattomista olosuhteista: Erään tienrakennukseen liittyvän koheesiorahaston hankkeen yhteydessä alkuperäisen suunnitelman hyväksymisen jälkeen tehtyihin muutoksiin liittyvät lisäurakat sovittiin suoraan saman sopimuskumppanin kanssa. Lisäurakat eivät johtuneet odottamattomista olosuhteista, joten kyseisessä tapauksessa rikottiin julkisia hankintoja koskevia sääntöjä.

⁽¹⁷⁾ Ks. Euroopan komission analyysi koheesiopolitiikassa ilmenneistä virheistä "Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009" (SEC(2011)1179, 5/10/2011).

⁽¹⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 298:sta julkisia hankintoja koskevasta menettelystä 41 prosentissa sopimuksen arvo oli suurempi kuin määrä, jonka ylityttyä sopimukseen on sovellettava EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, sellaisina kuin ne on saatettu osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

⁽¹⁹⁾ Määrä vastaa myönnettyihin sopimuksiin perustuvien menojen kokonaismäärää, josta osa on todennettu tarkastettujen menoilmointusten yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

- c) *Sopimus myönnettiin ainoalle tarjoajalle, ilman että neuvotteluissa olisi saavutettu tavoiteltua hinnaanaleennusta:* Erään puhdistamolietteen käsittelylaitosta koskevan koheesio-rahaston hankkeen tapauksessa saatiin tarjouskilpailussa vain yksi tarjous. Edunsaaja ei pitänyt tarjousta hyväksyttävänä sen korkean hinnan vuoksi: hinta oli kaksinkertainen arvioituun budjettiin nähden. Sen jälkeen edunsaaja aloitti neuvottelut ainoan tarjoajan kanssa. Neuvottelujen tuloksena tehtiin sopimus, jossa tarjottua hintaa oli vähennetty vain yhden prosentin verran. Koska neuvotteluissa ei päästy sopimukseen edullisemmasta hinnasta, edunsaajan olisi pitänyt todeta tarjouskilpailumenettely epäonnistuneeksi.
- d) *Tarjoukset jaettiin keinotekoisesti osiin:* Eräässä jäsenvaltiossa ministeriölle toimitettavia neuvontapalveluja koskevassa EAKR:n hankkeessa tehtiin samantyyppisistä tai samoista palveluista suoraan useita pieniä sopimuksia. EU:n ja kansallisen hankintalainsäädännön mukaan nämä palvelut olisi pitänyt toimittaa yhdessä yhtenä palveluna. Tällöin palvelujen yhteisarvo olisi ylittänyt tietyn rajan eli sopimus olisi pitänyt tehdä julkisen tarjouskilpailun kautta, jolloin useampi tarjoaja olisi voinut esittää tarjouksensa.
- e) *Merkittäviä muutoksia teetetyr urakan sisällössä:* Eräässä uuden metrolinjan rakentamista koskevassa koheesio-rahaston hankkeessa asianomaisen palvelusopimuksen sisältöä ja budjettia muutettiin merkittävästi, sillä hankkeeseen otettiin mukaan asiantuntijoita, joita ei alun perin suunniteltu käytettävän. Lisänä suoritettavat tehtävät eivät johtuneet odottamattomista olosuhteista vaan lähinnä siitä, kuinka hankintaviranomainen oli suunnitellut hankkeen.

5.33 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 180 tarkastetusta tapahtumasta 16 prosentissa ilmeni tarjouskilpailu- ja sopimuskentekomenettelyihin liittyviä virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti. Esimerkiksi tiedottamis- ja julkistamisvaatimuksia ei ollut noudatettu (ilmoitus tehdystä sopimuksesta julkaistiin myöhässä jne.) ja tarjouseritelmissä ja tarjous-ten arviointimenettelyissä oli puutteita. Nämä virheet eivät vaikuta tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon (ks. kohta 5.28) ⁽²⁰⁾.

5.33 Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen raporttoimia virheitä ja määrää rahoitusoikaisuja, jos ne ovat tarpeen ja lain mukaan mahdollisia.

⁽²⁰⁾ Lisätiedot lähestymistavasta, jota tilintarkastustuomioistuin soveltaa arvioidessaan julkisia hankintoja koskevia virheitä määrällisesti, esitetään **liitteen 1.1** kohdissa 10 ja 11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tukeen oikeuttamattomat kulut muodostavat yli puolet kaikista tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä

5.34 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että erilaisia tukeen oikeuttamattomia kuluja oli ilmoitettu 12 prosentissa tarkastetuista tapahtumista. Ne vastaavat 56:ta prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ja noin 42:ta prosenttia toimintalohkoryhmän arvioidusta virhetasosta (ks. esimerkki 5.2).

5.34 Komissio pyrkii varmistamaan, että tuensaajat ja ohjelmien hallintoviranomaiset tuntevat tukikelpoisuussäännöt hyvin. Tämä voidaan varmistaa koulutuksen ja ohjauksen avulla. Aluepolitiikan osalta hallintoviranomaisten on siirrettävä tietämyksensä kaikille varojen hallinnoinnista vastaaville elimille. Jos komissio havaitsee aluepolitiikan osalta, että säännöt ovat ohjelmatasolla monimutkaisia, se myös suosittelee kyseiselle jäsenvaltiolle sääntöjen yksinkertaistamista.

Komissio keskittää edelleen toimiaan niihin ohjelmista vastaaviin viranomaisiin, joiden osalta riskejä on määritetty (ks. myös vastaukset 5.24 ja 5.28 kohtaan).

Esimerkki 5.2 – Tukeen oikeuttamattomat kulut

- a) Hankkeen hyväksymispäätöstä ei noudatettu: Erään EAKR:n rahoittaman rahoitusjärjestelyä koskevan välineen avulla oli tarkoitus antaa rahoitustukea pk-yrityksille, mutta sen lisäksi välineellä tuettiin myös suuria yrityksiä. Tämä ei ollut sallittua hankkeen kansallisen hyväksymispäätöksen mukaan.
- b) EAKR:n rahoituksen avulla uusilla korvattujen vanhojen koneiden myynnistä kertynyttä tuloa ei otettu huomioon: Eräessä metallinjalostuskoneiden ostoa koskevassa EAKR:n hankkeessa uusilla korvattujen vanhojen koneiden myynnistä saatu tulo olisi pitänyt ottaa huomioon, ja sen olisi pitänyt vähentää niiden varojen määrää, jotka oli menoilmoituksen mukaan tarvittu uusien koneiden ostoon.
- c) Kansallisia tukikelpoisuussääntöjä ei tietyiltä osin noudatettu: Eräessä moottoritien rakentamiseen liittyvässä koheesiorahaston hankkeessa korvattiin kuluja, jotka olivat aiheutuneet rahoitus- ja vakuutuspalveluista. Kansallisten tukikelpoisuussääntöjen mukaan tällaiset kulut eivät kuitenkaan ole tukikelpoisia.
- d) Hankkeen yhteydessä ilmoitettiin useita tukeen oikeuttamattomia kuluja: Eräessä tunnelin rakentamiseen liittyviä esiselvityksiä koskevassa Euroopan laajuisten liikenneverkkojen hankkeessa oli ilmoitettu sama lasku kahteen kertaan. Lisäksi julkisia hankintoja koskeviin menettelyihin liittyvää keskeistä aineistoa puuttui (esimerkiksi arviointikomitean kertomus ja tarjouskilpailun voittanut tarjous). Siitä huolimatta kyseisellä liian suurena ilmoitetulla määrällä ei ollut vaikutusta EU:n talousarvioon, sillä ilmoitetut kulut olivat yhteensä merkittävästi suuremmat kuin EU:n enimmäisrahoitusosuus (ks. kohta 5.25).

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAUVUUS

Tarkastusviranomaiset

5.35 EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston toimintaa ohjelmakaudella 2007–2013 sääntelevissä asetuksissa tehtiin huomattavia muutoksia jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten asemaan ja vastuualueisiin ⁽²¹⁾.

5.36 Unionin 27 jäsenvaltiossa on perustettu 112 tarkastusviranomaista ohjelmakauden 2007–2013 kaikkiaan 434:ää toimenpideohjelmia varten. Yli puolet näistä tarkastusviranomaisista vastaa alueensa kaikkien kolmen rahaston (EAKR, koheesiorahasto ja ESR) toimenpideohjelmien tarkastuksesta, kun taas loput tarkastusviranomaiset tarkastavat yhden yksittäisen rahaston toimenpideohjelmat ⁽²²⁾.

5.37 Vuotuisissa valvontakertomuksissa ja vuotuisissa lausunnoissa annetaan tietoja ohjelmakauden 2007–2013 EU-menojen sääntöjenmukaisuudesta EAKR:ssa, ESR:ssa ja koheesiorahastossa ⁽²³⁾. On välttämätöntä tarkastaa tietojen oikeellisuus ja luotettavuus, jotta komissio voi käyttää tarkastusviranomaisten raportointia ja vuotuisissa valvontakertomuksissa esitettyjä tuloksia yhtenä keskeisistä lähteistä varmuuden saamiseksi. Vuonna 2011 komissiolle toimitettiin yhteensä 204 EAKR:ää ja koheesiorahastoa sekä 117 ESR:ää koskevaa vuotuista valvontakertomusta ja lausuntoa ⁽²⁴⁾.

5.35 Tarkastusviranomaiset todella ovat keskeisessä asemassa arviointi- ja varmennusprosessissa ohjelmakauden alusta ja järjestelmien perustamisesta lähtien. Sen jälkeen ne antavat komissiolle vuosittain hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaa koskevan tarkastuslausunnon hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastusten ja tarkastusstrategian mukaisesti toteutettujen toimien tilastollisten otosten perusteella. Tämän takia komissio tekee tiivistä yhteistyötä ja koordinoi toimia kyseisten viranomaisten kanssa. Se on myös arvioinut viranomaisten menetelmiä ja tarkastustuloksia jo vuodesta 2009 lähtien, kuten jäljempänä todetaan. Tällä on vahvistettu valmiuksia, sillä tarkastusviranomaisille on annettu neuvoja, ohjeistusta ja suosituksia komission uudelleen suorittamien tarkastusten perusteella. Asetuksen nojalla komissio voi tietyin ehdoin päättää luottaa valvontaviranomaisen suorittamaan todentamiseen (73 artikla).

5.37 Aluepolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto esittivät vuoden 2011 vuotuisessa toimintakertomuksessaan yksityiskohtaisen arvion tarkastusviranomaisten vuoden 2011 vuotuisissa valvontakertomuksissa esitettyjen tarkastustietojen ja -tulosten täsmällisyydestä ja luotettavuudesta (ks. aluepolitiikan pääosaston vuoden 2011 vuotuisen toimintakertomuksen sivut 63–66 ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuoden 2011 vuotuisen toimintakertomuksen sivut 42–45).

⁽²¹⁾ Tarkastusviranomaiset ovat korvanneet valvontaviranomaiset, jotka vastasivat "10 artiklan mukaisista tarkastuksista" sekä "15 artiklan mukaisista tukitoimien päättymistä koskevista lausumista". Komission asetus (EY) N:o 438/2001 (EUVL L 63, 3.3.2001, s. 21), 10 ja 15 artikla.

⁽²²⁾ Näistä tarkastusviranomaista 63 tarkastaa kaikkien kolmen rahaston toimenpideohjelmiä. Yhteensä 18 tarkastusviranomaista tarkastaa ainoastaan EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmiä ja 31 tarkastusviranomaista tarkastaa ainoastaan ESR:n toimenpideohjelmiä.

⁽²³⁾ Jokainen tarkastusviranomainen voi laatia yhden tai useampia vuotuisia valvontakertomuksia, jotka voivat koskea yhtä tai useampaa toimenpideohjelmia.

⁽²⁴⁾ Vuotuiset valvontakertomukset ja vuotuiset lausunnot perustuvat tarkastusviranomaisten havaintoihin, jotka koskevat komissiolle edellisenä EU:n varainhoitovuonna todennettuja menoja (ks. asetus (EY) N:o 1083/2006, 62 artiklan 1 kohdan d alakohta).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.38 Tilintarkastustuomioistuin puolestaan tarkasti vuoden 2011 osalta seitsemän tarkastusviranomaisesta, ja lisäksi se arvioi komission tarkastusviranomaisten osalta suorittaman valvonnan ⁽²⁵⁾.

Tilintarkastustuomioistuimen toimittama seitsemän tarkastusviranomaisen tarkastus

5.39 **Liitteessä 5.2** esitetään tulokset keskeisten vaatimusten tarkastuksesta sekä tarkastettuja tarkastusviranomaisia koskeva yleisarvio. Yleisarviota laatiessaan tilintarkastustuomioistuin kiinnitti erityistä huomiota vuotuisiin valvontakertomuksiin ja vuotuisiin lausuntoihin sekä siihen osaan tarkastusviranomaisten työtä, jolla oli suora ja huomattava vaikutus vuotuisissa kertomuksissa ja lausunnoissa raportoituuihin päätelmiin ⁽²⁶⁾.

5.40 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kunkin seitsemän otokseen poimitun tarkastusviranomaisen

- a) organisaatiojärjestelyt ja tarkastusmenetelmät
- b) valmisteluasiakirjat enintään neljän järjestelmätarkastuksen osalta
- c) valmisteluasiakirjat, jotka poimittiin enintään 25 tukitoimia koskevaa tarkastusta sisältävään otokseen; tilintarkastustuomioistuin suoritti uudelleen vähintään viisi näistä 25 tarkastuksesta
- d) vuotta 2011 koskevat valvontakertomukset ja vuotuiset tarkastuslausunnot sekä niihin liittyvät valmisteluasiakirjat.

5.41 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että seitsemästä tarkastuksen kohteena olleesta tarkastusviranomaisesta neljä oli "vaikuttavia". Näiden neljän tarkastusviranomaisen kohdalla katsottiin, että vuotuinen valvontakertomus ja vuotuinen lausunto olivat luotettavia ja kaikki tai useimmat keskeiset vaatimukset täyttyivät.

5.42 Kolmen muun tarkastusviranomaisen osalta havaittiin seuraavaa:

- a) Kaksi tarkastusviranomaisesta arvioitiin "osittain vaikuttavaksi", koska tiettyihin keskeisiin vaatimuksiin havaittiin liittyvän ongelmia ja virhetaso oli vuotuisessa valvontakertomuksessa ilmoitettu liian alhaiseksi.

⁽²⁵⁾ Komission arvio perustuu sisäiseen riskien pisteytykseen ja tarkastusviranomaisten tarkastamien toimenpideohjelmien EU-rahoitusosuuden kokonaismäärään. Vuonna 2010 tilintarkastustuomioistuin arvioi yksityiskohtaisesti kahdeksan tarkastusviranomaisesta. Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohdat 4.37–4.44.

⁽²⁶⁾ Kuten **liitteessä 5.2** esitetään, tarkastusviranomaiset arvioitiin "ei vaikuttaviksi", jos tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuotuisessa valvontakertomuksessa ja/tai vuotuisessa lausunnossa merkittäviä puutteita tai jos tarkastusviranomaisten työssä ilmeni olennaisilla osa-alueilla sellaisia laaja-alaisia puutteita, jotka heikensivät vuotuisen valvontakertomuksen ja vuotuisten lausuntojen luotettavuutta.

KOMISSION VASTAUKSET

5.38 Aluepolitiikan alalla komissio on suorittanut vuoden 2011 loppuun mennessä tarkastuksia kokonaan tai osittain arvioidakseen 34 tarkastusviranomaisen työtä (29 tarkastusviranomaisen arviointi on saatettu päätökseen ja viiden arviointi on edelleen käynnissä) vuonna 2009 laaditun, vuosittain ajan tasalle saatettavan riskianalyysin perusteella.

5.39 Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen havainnot huomioon arvioidessaan kansallisten tarkastusviranomaisten työtä. Tavoitteena on kannustaa niitä tarvittaessa parannuksiin ja varmistaa yhteisen tilintarkastuksen edellytykset tuleville vuosille.

5.40 Komissio panee merkille, että menetelmä, jolla se arvioi tarkastusviranomaisten työtä, vastaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmenetelmää.

5.41 Komissio tukee tilintarkastustuomioistuimen arviota näistä neljästä tarkastusviranomaisesta ja on tehnyt vastaavanlaiset päätelmät omien tarkastustensa perusteella.

5.42 Komissio tukee tilintarkastustuomioistuimen arviota ja toteuttaa korjaavia ja ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä.

- a) Kahden osittain vaikuttavaksi arvioidun tarkastusviranomaisen osalta komissio hyväksyi tarkastuslausunnon omaksi tarkastuslausumakseen yhdessä tapauksessa, koska lausunto oli pätevä. Toisessa tapauksessa komissio määrittä ja korjasi arviointi- ja varmennusprosessiin liittyneen virheiden virheellisen ekstrapoloinnin, kuten vuotuisissa toimintakertomuksissa todetaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Yksi tarkastusviranomaisen arvioitiin "ei vaikuttavaksi", koska lähes kaikkiin keskeisiin vaatimuksiin havaittiin liittyvän huomattavia ongelmia, joiden seurauksena vuotuisessa valvontakertomuksessa ilmoitettua virhetasoa pidetään epäluotettavana. Komissio on havainnut tämän tarkastusviranomaisen kohdalla nämä samat ongelmat sekä muita seikkoja, jotka liittyvät tarkastusviranomaisen tarkastamien toimienpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmiin (ks. kohdan 5.49 alakohta b).

5.43 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi seuraavat alueet, joilla parannukset ovat aiheellisia:

- a) Neljä tarkastusviranomaista käytti tarkistuslistoja, jotka eivät riittävän hyvin kattaneet keskeisiä menojen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvia riskejä. Tämä koski erityisesti tarkistusten sisältöä ja laajuutta julkisten hankintojen, valtiontukisääntöjen, tuloja tuottavien hankkeiden ja hankkeiden valintamenettelyjen osalta. Rahoitusjärjestelyjä koskevien välineiden tapauksessa komission antamia ohjeita ei ole vielä sisällytetty tarkastusviranomaisten tarkastuksissa käyttämiin tarkistuslistoihin.

- b) Kahden tarkastusviranomaisen tapauksessa järjestelmätarkastusten ja/tai tukitoimien tarkastusten laadunvalvonta poikkesi tarkastusviranomaisen omasta tarkastuskäsikirjasta, ja kahden muun tarkastusviranomaisen tapauksessa sitä ei ollut dokumentoitu.

- c) Kahden tarkastusviranomaisen käyttämä tarkastettavien hankkeiden otantamenetelmä ei ollut asianmukainen rahastojen koordinoitukomitean⁽²⁷⁾ vahvistamiin ohjeisiin nähden tai tarkastusviranomaiset olivat käyttäneet otantamenetelmää virheellisesti, mikä merkitsi, että kyseisten tarkastusviranomaisten toimittamien tarkastusten tuloksia ei voitu ekstrapoloida vaaditulla tavalla.

5.43

- a) Vuosina 2009–2011 toteutetun tarkastusviranomaisten laajan arvioinnin tuloksena komissio pani merkille, että joissakin tapauksissa ja tiettyjen kysymysten osalta on syytä kehittää nykyisiä tarkastusluetteloita, joita kansalliset viranomaiset käyttävät toimien tarkastamiseen. Siksi se antoi toimien tarkastamiseen itse käyttämänsä tarkastusluettelonsa jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten käyttöön lokakuussa 2011.

Nämä tarkastusluettelot kattavat tilintarkastustuomioistueimen esille ottamat näkökohdat: julkiset hankinnat, valtiontukisäännöt, tuloja tuottavat hankkeet ja hankkeiden valintamenettelyt. Julkisten hankintojen osalta komissio on toimittanut jäsenvaltioille analyysin virhetyypeistä, joita on aiempien vuosien aikana havaittu koheesiopolitiikan alalla tehdyissä EU:n tarkastuksissa. Komissio on myös ryhtynyt keräämään parhaita käytäntöjä ja jäsenvaltioiden mahdollisia vastauksia tällaisten virheiden korjaamiseksi ja niiden vähentämiseksi (ks. myös 6.29 kohdan a alakohta).

- c) Komissio on havainnut vastaavanlaisia puutteita omissa tarkastuksissaan ja pyrkii tehostamaan otantamenetelmistä antamaansa ohjeistusta.

⁽²⁷⁾ Rahastojen koordinoitukomitea (COCOF) on Euroopan komission pysyvä komitea. Sen tehtävänä on keskustella EAKR:a, ESR:a ja koheesiorahastoa sääntelevien asetusten soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Euroopan komissio toimii puheenjohtajana koordinoitukomitean kokouksissa, joihin osallistuu jäsenvaltioiden virkamiehiä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission suorittaman tarkastusviranomaisten valvonnan arviointi

5.44 Komissio suoritti vuonna 2011 tutkimuksia tarkastusviranomaisista poimitun otoksen pohjalta ⁽²⁸⁾ ja arvioi asiakirjatarkastuksessa tarkastusviranomaisten tarkastusstrategian täytäntöönpanoa ja vuotuisissa valvontakertomuksissa raportoitujen virhetasojen luotettavuutta.

Komission tarkastusviranomaisiin kohdistamien tutkimusten arviointi

5.45 Tilintarkastustuomioistuin arvioi komission valmisteluasiakirjat ja todentavan aineiston: aluepolitiikan pääosaston osalta arvioitiin 14 tarkastusviranomaista, jotka vastasivat 39:stä toimenpideohjelmasta, ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston osalta arvioitiin seitsemän tarkastusviranomaista, jotka vastasivat seitsemästä toimenpideohjelmasta ⁽²⁹⁾.

5.46 Komissio oli havainnut samanlaisia puutteita kuin tilintarkastustuomioistuin havaitsi omissa tarkastusviranomaisista koskeissa tarkastuksissaan (ks. kohdat 5.42 ja 5.43).

5.47 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikissa niissä tapauksissa, joissa komissio oli todennut puutteita, jäsenvaltioille ilmoitettiin tarvittavista korjaavista toimista.

5.44 Komissio suoritti kauden 2009–2011 aikana 127 tarkastusmatkaa, jotka koskivat 34:ää EAKR:n ja koheesiorahaston tarkastusviranomaista, sekä 78 tarkastusmatkaa, jotka koskivat 67:ää ESR:n tarkastusviranomaista. Vuoden 2011 loppuun mennessä tarkastukset – sekä asiakirjatarkastukset että paikalla tehtävät tarkastukset, joissa arvioitiin järjestelmätarkastuksia, tarkastusmenetelmiä, järjestelmätarkastusten uudelleen suorittamista ja paikan päällä tehtyjä tarkastuksia – oli saatettu päätökseen 29 EAKR:n ja koheesiorahaston tarkastusviranomaisen ja 67 ESR:n tarkastusviranomaisen osalta.

Komissio on asiakirjatarkastusten ja tarvittaessa myös paikalle tehtyjen tiedonhankintamatkojen avulla arvioinut tarkastusstrategian täytäntöönpanoa ja vuotuisissa valvontakertomuksissa esitettyjen virhetasojen luotettavuutta kaikkien tarkastusviranomaisten osalta.

5.46 Komissio tukee tilintarkastustuomioistiuimen arviota tarkastusviranomaisten toiminnan sääntöjenmukaisuudesta ja vaikuttavuudesta.

5.47 Tarkastusviranomaisten laajan arvioinnin yhteydessä komissio esitti tarkastusviranomaisille kohdennettuja suosituksia havaittujen puutteiden korjaamiseksi, jos se oli tarpeen.

Tämän perusteella toteutettiin merkittäviä, valmiuksia vahvistavia toimenpiteitä, joiden avulla toimintaa voitiin kehittää ja tarkastustulosten laatua parantaa yleisesti kaikkien tarkastettujen tarkastusviranomaisten osalta. Joissain tapauksissa komissio pystyi myös tekemään 73 artiklassa tarkoitettuja sopimuksia ja uusia johtopäätöksiä sekä jakamaan parhaita käytäntöjä kaikille tarkastusviranomaisille.

⁽²⁸⁾ Vuonna 2011 aluepolitiikan pääosasto suoritti 14:ää tarkastusviranomaista koskevan tutkimuksen EAKR:n ja koheesiorahaston osalta. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto suoritti erityisiä tutkimuksia, jotka koskivat 42:ta ESR:n alaista toimenpideohjelmasta. Niihin sisältyi myös tarkastuskohteena olleiden toimenpideohjelmien tarkastuksesta vastaavien tarkastusviranomaisten arviointi.

⁽²⁹⁾ Kyseiset 14 (aluepolitiikan pääosasto) ja 7 (työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto) tarkastusviranomaista arvioitiin tilintarkastustuomioistiuimen vuonna 2010 arvioimien tarkastusviranomaisten lisäksi (ks. varainhoitovuotta 2010 koskeva vuosikertomus, kohta 4.42).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Komission suorittamien vuotuisia valvontakertomuksia koskevien asiakirjatarkastusten arviointi

5.48 Komissio tarkasti kaikkien 112 tarkastusviranomaisen osalta, että valvontakertomukset ja vuotuiset lausunnot vastasivat sisällöltään ja muodoltaan asetuksen vaatimuksia. Komissio suoritti tarkastuksen analysoimalla relevantteja tietoja, jotka tarkastusviranomaiset olivat esittäneet hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnasta. Lisäksi se tarkasti ilmoitetun virhetason laskennan. Tarkastuksessa otettiin huomioon myös muut toimenpideohjelmien valvontajärjestelmiä koskevat tiedot, jotka olivat komission saatavilla.

5.49 Komissio totesi tarkastusviranomaisten vuotuisissa valvontakertomuksissa ilmoitetuista virhetasoista seuraavat seikat vuoden 2011 osalta:

- a) Ilmoitetut virhetasot ovat luotettavia 363:ssa yhteensä 434:stä toimenpideohjelmasta (84 prosenttia); nämä 363 toimenpideohjelmaa vastaavat 67:ää prosenttia ohjelmakauden 2007–2013 arvioiduista menoista.
- b) Ilmoitetut virhetasot eivät ole luotettavia 71:ssä toimenpideohjelmassa (16 prosenttia); nämä 71 toimenpideohjelmaa vastaavat 33:aa prosenttia ohjelmakauden 2007–2013 arvioiduista menoista. Komissio laski uudelleen näiden toimenpideohjelmien virhetason oman hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaa koskevan arvionsa perusteella tai sovelsi kiinteämääräistä virhetasoa. Näitä mukautettuja virhetasoja käytettiin sen jälkeen aluepolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoittamien ”riskialttiiden maksujen” määrän arviointiin ⁽³⁰⁾ (ks. kohdat 5.66 ja 6.24).

5.50 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission soveltama menetelmä oli kaiken kaikkiaan asianmukainen. Komission mahdollisuus validoida ja tarvittaessa mukauttaa kansallisten tarkastusviranomaisten valvontakertomuksissa ilmoitettuja virhetasoja on kuitenkin rajallinen, sillä asetuksissa ei velvoiteta tarkastusviranomaisia toimittamaan komissiolle tietoja tukitoimia koskevista tarkastuksistaan. Tästä syystä aluepolitiikan pääosasto suoritti vuoden 2011 valvontakertomuksiin liittyen käyntejä 12 tarkastusviranomaisen luo 11 jäsenvaltion tarkoituksenaan hankkia tietoja siitä, kuinka vuotuisissa valvontakertomuksissa ilmoitettu virhetaso oli laskettu. Samaa tapaan työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto suoritti lisätutkimuksia 12 toimenpideohjelman osalta käytyään läpi vuotuiset valvontakertomukset.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.48 Vuotuisten valvontakertomusten ja tarkastuslausuntojen analysointi on mittava tehtävä, joka suoritetaan kunkin vuoden alussa. Siinä otetaan huomioon kaikki tarkastusviranomaisille vuoden aikana toimitetut kansalliset tarkastustulokset sekä muut komission ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksista saadut tulokset. Vuonna 2012 komission yksiköt ovat myös suorittaneet paikalle tehtäviä tiedonhankintamatkoja 11 jäsenvaltioon. Tavoitteena on ollut kerätä täydentäviä todisteita ja saada lisätietoja toimitetuista vuotuisista valvontakertomuksista ja etenkin virhetasojen laskentamenetelmistä. Tämän analyysin tulokset ovat arviointi- ja varmennusprosessin tärkein lähde, kuten vuotuisessa toimintakertomuksessa todetaan.

5.49

- b) Jos komissio on laskenut virhetason uudelleen, se on saanut täydentäviä, luotettavia tietoja joko vuotuisen valvontakertomuksen tekstistä tai ottamalla yhteyttä tarkastusviranomaiseen. Komissio on välittänyt nämä uudelleen lasketut tasot asianomaisille tarkastusviranomaisille, jotta ne voivat seuraavalla kerralla toimittaa entistä luotettavampia tietoja.

Tämän takia komissio esittää kussakin vuotuisessa toimintakertomuksessa erikseen ne virhetasot, jotka se on voinut laskea uudelleen, ja ne virhetasot, joita se ei katso luotettaviksi. Riski on arvioitu kiinteiden määrien perusteella vain kyseisten epäluotettavien virhetasojen osalta. Aluepolitiikan pääosaston osalta tämä vastaa yhdeksää prosenttia kaikista vuonna 2011 suoritetuista maksuista ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston osalta seitsemää prosenttia kaikista vuonna 2011 suoritetuista maksuista.

5.50 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arvioon jo toisena peräkkäisenä vuonna, koska vuotuisen valvontakertomuksen ja tarkastuslausuntojen analyysi on keskeinen osa vuotuisen toimintakertomusten arviointi- ja varmennusprosessia. Ilmoitettujen virhetasojen luotettavuutta on voitu lisätä niiden tiedonhankintamatkojen ansiosta, jotka aluepolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ovat järjestäneet epäselvyyksien tai määritettyjen riskien perusteella. Joissakin tapauksissa matkojen avulla on myös voitu määrittää luotettava perusta virhetasojen uudelleenlaskennalle, josta on sovittu yhdessä tarkastusviranomaisen kanssa.

⁽³⁰⁾ Ks. aluepolitiikan pääosaston vuotuinen toimintakertomus, taulukko ”Shared management: assessment of national control systems”, s. 121, sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuinen toimintakertomus, s. 76.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.51 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio oli tehnyt asianmukaisia päätelmiä vuotuisia valvontakertomuksia koskevien analyysiensä perusteella ja tarvittaessa mukauttanut ilmoitettuja virhetasoja arviointinsa perusteella.

Ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmien päättämistä koskeva arviointi

5.52 Kuhunkin ohjelmakauteen liittyviä maksuja suoritetaan tavallisesti vielä muutamia vuosia ohjelmakauden päättymisen jälkeen. Ohjelmakaudella 2000–2006 lopullisille edunsaajille sallittiin aiheutuvan menojen kesäkuun 2009 loppuun saakka (tietyn poikkeuksen).

5.53 Toimenpideohjelmien päättäminen tarkoittaa sitä, että ohjelman kaikki jäljellä olevat EU:n talousarviositoumukset maksetaan tai selvitetään suorittamalla jäsenvaltiolle kuuluva loppumaksu tai vapauttamalla käyttämättä jäänyt määrä taikka perimällä takaisin aiheettomasti maksetut määrät.

5.54 Tilintarkastustuomioistuin totesi äskettäin antamassaan erityiskertomuksessa, että niiden ohjelmien tapauksessa, joissa komissio ei voi täysin luottaa hallinto- ja valvontajärjestelmien vaikuttavaan toimintaan, ohjelmien jäljellä olevan virheriskin lopullinen arviointi on tehtävä komissiossa päättämisprosessin aikana ⁽³¹⁾.

5.55 Jäsenvaltioiden on esitettävä komissiolle kolme asiakirjaa kunkin ohjelman päättämisen yhteydessä:

- a) hallintoviranomaisen antama *lopullinen täytäntöönpanokertomus*, jossa arvioidaan, missä määrin ohjelman tavoitteet on saavutettu ja kuinka taloudellisia resursseja on käytetty
- b) *lausuman antavan elimen lausuma*, jossa esitetään yhteenveto ohjelmakauden aikana toimitettujen tarkastusten päätelmistä ja arvioidaan loppumaksua koskevan pyynnön hyväksyttävyyttä ja todennetun menoilmoituksen kattamien tapahtumien sääntöjenmukaisuutta
- c) maksuviranomaisen laatima *todennettu menoilmoitus* sekä loppumaksua koskeva pyyntö, jos jäsenvaltiolle on vielä maksamatta loppusuoritus.

5.54 Komissio on todentanut vuosien 2000–2006 ohjelmat vähitellen vuosien kuluessa etenkin komission yksiköiden suorittamien huomattavien tarkastusten avulla.

Näin ollen komission yksiköt ovat saaneet kattavat tiedot kuhunkin jäsenvaltioon liittyvistä tarkastustuloksista ja riskeistä. Ne ovat merkittävä lähtökohta analysoitaessa tukitoimien päättämistä koskevia lausumia.

⁽³¹⁾ Erityiskertomus nro 3/2012 "Rakennerahastot – Onko komissio kohdistanut tarkoituksenmukaisia toimia jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaittuihin puutteisiin?", kohta 65 (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.56 Kun lopullinen täytäntöönpanokertomus on hyväksytty ja päättämisasiakirjat tarkistettu, komissio päättää lopullisen maksettavan, takaisinperittävän tai vapautettavan määrän. Jos komission toteama lopullinen virhetaso on yli kaksi prosenttia tukikelpoisten menojen kokonaismäärästä, komissio soveltaa rahoitusoikaisuja ennen loppumaksun suorittamista tai käynnistää takaisinperinnän.

5.57 Jotta päättämistä voitaisiin pitää vaikuttavana, päättämistä koskevien lausumien pitäisi olla luotettavia ja komission pitäisi puuttua kaikkiin merkittäviin puutteisiin, joita kyseisissä asiakirjoissa ilmenee. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, olivatko jäsenvaltioiden esittämät päättämisasiakirjat luotettavia ja toimiko komissio niiden suhteen asianmukaisesti.

5.58 Tilintarkastustuomioistuin tarkastus kattoi päättämismprosessin alkuvaiheen, ja sen yhteydessä

- a) tarkastettiin aluepolitiikan pääosaston sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston menettelyt, käsikirjat, tarkistuslistat sekä seuranta- ja raportointivälineet
- b) perehdyttiin päättämisasiakirjoja koskevaan komission arvioon, joka kattoi kahdeksassa jäsenvaltiossa ⁽³²⁾ poimitun, yhteensä 31:stä EAKR:n ja ESR:n toimenpideohjelmasta koostuvan otoksen; yhtäkään näistä toimenpideohjelmista ei ollut virallisesti päätetty tarkastusajankohtaan mennessä
- c) tehtiin tarkastuskäynti yhdeksään lausuman antavaan elimeen kahdessa jäsenvaltiossa; tarkastus kattoi 14 ohjelmaa otokseen poimituista 31 ohjelmasta, ja käyntien yhteydessä analysoitiin kyseisten elinten päättämisasiakirjoissa annettujen tietojen perustana olevat tiedot.

5.59 Komissio seurasi hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja tarkastustehtäviä tarkasti myös ohjelmakauden 2000–2006 täytäntöönpanon aikana aina päättämismprosessiin asti.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.56 Vuosien 2000–2006 sääntelykehiksen nojalla jäsenvaltioiden oli tarkastettava toimien tilastollinen otos riskien perusteella. Niiden oli myös varmistettava tärkeimpien elinten ja edunsaajien edustavuus.

Tämän takia lausuman antavan elimen ohjelmakauden päätteeksi ilmoittama virhetaso on analysoitava huolellisesti: kaikki jäsenvaltioiden ja komission täytäntöönpanon aikana toteuttamat korjaavat toimet on otettava huomioon, jotta virheiden ja jäännösriskien määrä voidaan määrittää. Mahdollisia täydentäviä korjaavia toimia arvioidaan vasta tämän jälkeen (ks. ohjelmien päättämistä koskevien komission suuntaviivojen liitteessä 2 olevat 3.6, 3.7 ja 4.2 kohta).

Jos komissio analyysin perusteella toteaa, että jäännösriski on yli kaksi prosenttia, sovelletaan rahoitusoikaisua.

5.57 ja 5.58 Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli omassa otoksessaan komission alustavaa arviota jäsenvaltioiden toimittamista päättämisasiakirjoista, koska kyseisten ohjelmien päättämismprosessia oltiin vasta käynnistämässä tilintarkastustuomioistuin tarkastuksen aikaan. Komissio havaitsi ja analysoi tilintarkastustuomioistuin ilmoittamat tukitoimien päättämistä koskevien lausumien puutteet ennen tilintarkastustuomioistuin tarkastusta. Komissio puuttui näihin puutteisiin päättämismprosessin ja tilintarkastustuomioistuin myöhemmin tekemän tarkastuksen aikana. Päättämisasiakirjojen alustavan arvioinnin jälkeen toteutetaan tarvittaessa tai on jo toteutettu täydentäviä tarkastustoimia jäännösriskin määrittämiseksi. Rahoitusoikaisuja on sovellettu tarvittaessa.

5.59 Kauden 2000–2006 ohjelmien päättämismprosessin kehittämiseksi jäsenvaltioille annettiin elokuussa 2006 – hyvissä ajoin ennen päättämismprosessin käynnistämistä – suuntaviivat rakennerahaston ohjelmien päättämisestä.

⁽³²⁾ Saksa, Irlanti, Espanja, Ranska, Italia, Alankomaat, Itävalta ja Yhdistynyt kuningaskunta. Italian tapauksessa tarkastus toimitettiin yhdessä Italian ylimmän tarkastuselimen (Corte dei Conti Italiana) kanssa yhteistyöpöytäkirjan sekä Italian ylimmän tarkastuselimen presidentin ja Euroopan tilintarkastustuomioistuin presidentin allekirjoittaman yhteisen julistuksen perusteella. Kyseisen tarkastuksen yhteydessä koordinoituiden toiminnot liittyivät lähinnä todentavan aineiston keräämiseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.60 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin puutteita, jotka heikentävät joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden komissiolle esittämien päättämisasiakirjojen luotettavuutta. Lisäksi se toi esiin puutteita komission menettelyissä, joilla suoritetaan päättämisasiakirjojen ensimmäinen arviointi. Komissiolle aiheutuu lisäpainetta, jos jäsenvaltiot toimittavat sille epäluotettavia asiakirjoja: lisätyötä koituu komission varmistamiseksi, että virhetaso ei ole olennainen ohjelmia päätettäessä.

5.61 Osassa tilintarkastustuomioistuinten tarkastamia päättämisasiakirjoja ilmeni seuraavia ongelmia:

a) toisen tason tarkastuksissa jäsenvaltioissa esiintyi joukko puutteita; kyseiset tarkastukset ovat olennaisen tärkeitä päättämistä koskevien lausumien kannalta

b) päättämistä koskevissa lausumissa annettiin puutteellisia tietoja

c) joissakin jäsenvaltioissa lausuman ohjelman päättyessä antavat elimet antoivat lausumia, joissa lopullista virhetasoa oli alennettu perusteettomasti, sekä esittivät kannanottoja, jotka eivät olleet yhdenmukaisia tarkastustulosten kanssa (ks. **taulukko 5.2**).

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio ja jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset keskustelivat ohjelmien päättämiseen liittyvistä näkökohdista sääntömääräisissä vuotuisissa kahdenvälisissä kokouksissa. Komissio järjesti jäsenvaltioiden kanssa ohjelmien päättämistä koskevia seminaareja syyskuussa 2008 ja joulukuussa 2009. Se myös laati usein esitettyjen kysymysten luettelon ja järjesti teknisiä kokouksia tukitoimien päättämistä koskevien lausumien laatimisesta vastaavien elinten kanssa.

5.60 Komissio katsoo, että kaikki tapaukset on arvioitu kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti ennen tilintarkastustuomioistuinten tekemää tarkastusta ja että kaikkiin määritettyihin riskeihin on puututtu asianmukaisesti.

5.61

a) Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuinten arvion viidessä tapauksessa yhteensä kymmenestä tilintarkastustuomioistuinten tarkastelemasta tapauksesta.

Tilintarkastustuomioistuinten havainnot perustuvat yleensä tarkastuksen yhteydessä tehtyyn komission analyysiin päättämistä koskevista lausumista. Komissio toteutti myöhemmin asianmukaisia toimenpiteitä kyseisiin näkökohtiin puuttumiseksi ja tapauksiin liittyvien jäännösriskien lieventämiseksi. Muiden tapausten osalta komissio katsoo, että toisen tason tarkastukset on suoritettu asianmukaisesti ja että niistä on raportoitu asianmukaisesti päättämistä koskevissa lausumissa.

b) Komissio havaitsi kahden tapauksen osalta samat puutteet, joista tilintarkastustuomioistuin esittää havaintonsa omissa tarkastuksissaan. Ohjelman päättämisen yhteydessä ehdotetaan asianmukaisia rahoitusoikaisuja.

Muiden kahden tapauksen osalta komission yksiköt arvioivat päättämistä koskevassa lausumassa esitettyjen tietojen täydellisyyttä perusteellisen analyysin jälkeen.

c) Kolmen **taulukossa 5.2** mainitun tapauksen osalta komissio katsoo, että virhetasoa on alennettu täysin perustellusti.

Komission yksiköt ovat arvioineet ohjelmien päättämisestä vastaavien elinten toimittamat tarkastuslausunnot kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti ottaen huomioon kaikki saatavilla olevat tarkastustulokset ja todisteet. Huomioon on otettu myös jäsenvaltioiden itse toteuttamat oikaisut, joilla on puututtu tarkastukseen valitussa otoksessa havaittuja yksittäisiä virheitä suurempiin kokonaisuuksiin. Komission yksiköt ovat kaikissa tapauksissa toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet ongelmien ratkaisemiseksi, myös keskeyttäneet päättämisprosessin, pyytäneet lisätietoja ja tarvittaessa käynnistäneet rahoitusoikaisun soveltamiseen johtavan menettelyn.

Taulukko 5.2 – Päättämistä koskeissa lausumissa raportoitujen lopullisten virhetasojen perusteettoman alentamisen vaikutukset

Toimenpideohjelma	Todennettu kokonaismäärä (euroa)	Virhetaso ennen epätavomaisten tapausten poistoa	Raportoitu virhetaso
Steiermark, tavoite 2, EAKR	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
West Midlands, tavoite 2, EAKR	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Merseyside, tavoite 1, EAKR	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Sisilia, tavoite 1, EAKR	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
Espanja, paikallinen kehittäminen, tavoite 1, EAKR	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

Huom. Kahdessa muussa tapauksessa (Ranska, tavoite 3 ESR, ja Yhdistynyt kuningaskunta, Länsi-Wales ja the Valleys, tavoite 1 EAKR) alentamisen vaikutusta ei voitu ilmaista kvantitatiivisesti päätösiakirjoissa olevien tietojen perusteella. Espanjan EAKR-ohjelman osalta tehty alennus koskee paikallishallinnon täytäntöönpanemaa osaa, joka vastaa noin 25:tä prosenttia ohjelman menojen kokonaismäärästä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.62 Ongelmat, joita tilintarkastustuomioistuin havaitsi jäsenvaltioiden esittämissä päättämistä koskeissa lausumissa, ovat syynä siihen, että komission on vaikea arvioida lausumia ja niiden perustana olevia tietoja. Tarkastetuissa tapauksissa komission arviointia heikensivät menettelyihin liittyvät puutteet, jotka koskivat erityisesti yksiköiden välistä tietojenvaihtoa tai päättämismenettelyn seuranta ja siitä raportointia, tai eräät komission tarkastuksissa esiintyvät puutteet.

5.63 Tilintarkastustuomioistuin pani myös merkille, että neljässä niistä kuudesta tarkastetusta ohjelmasta, joiden yhteydessä oli tehty rahoitusoikaisuja ohjelmakauden aikana, virhetasot pysyivät korkeina jälkeenkäinkin. Tämä osoittaa, että hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat edelleen puutteellisia. Komission olisi suoritettava lisätarkastuksia saadakseen riittävän varmuuden päättämismenettelyssä.

KOMISSION VASTAUKSET

5.62 Komissio katsoo, että sen päättämismenettelyn ansiosta jäljellä olevat olennaiset riskit on voitu määrittää päättämismenettelyssä. Riskeihin on puututtu suorittamalla täydentäviä tarkastustehtäviä ja/tai soveltamalla asianmukaisia rahoitusoikaisuja.

Komission yksiköiden välisiä kuulemisia järjestettiin johdonmukaisesti ja hyväksyttyjen vahvistettujen menettelyjen mukaisesti lukuun ottamatta muutamia tapauksia, joissa tietojen toimittamatta jättäminen muille yksiköille ei lisännyt riskejä. Komissio korostaa, että raportoinnin laatu parani vähitellen, koska saataville saatiin kvalitatiivisempaa tietoa käynnissä olleesta analysoinnista. Komissio toteaa, että pääosastojen eri yksiköt itse asiassa suorittivat tarkastukset, joita tilintarkastustuomioistuin mukaan ei ole suoritettu.

5.63 Komissio pahoittelee, että mainittujen neljän ohjelman osalta jäännösriski päättämismenettelyssä voi ohjelmakaudella toteutetuista rahoitusoikaisuksista huolimatta olla suuri. Tämän takia ja jo täytäntöönpannuihin rahoitusoikaisuksista huolimatta komissio arvioi jäännösriskiä järjestelmällisesti kaikkien ohjelmien päättämismenettelyssä ja suorittaa täydentäviä tarkastuksia riskin lieventämiseksi.

Komissio on myös sisällyttänyt päättämistarkastuksiinsa ohjelmia, joiden kaikkia ongelmia ei ole vielä ratkaistu. Näin ollen myös nämä ohjelmat voidaan todentaa tehokkaasti päättämismenettelyssä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.64 Tilintarkastustuomioistuin katsoo havaitsemiensa ongelmien ja erityisesti lopullisten virhetasojen perusteettomien vähennysten perusteella, että viidessä ohjelmassa tarkastetuista 31 ohjelmasta on olemassa riski, että ohjelman päättäminen tapahtuu epäluotettavien päättämisasiakirjojen perusteella, jos komissio ei ryhdy tarvittaviin toimiin seuraavissa vaiheissa.

Komission johdon antamien tietojen luotettavuus

5.65 Tilintarkastustuomioistuin arvioi aluepolitiikan, liikenteen ja liikkumisen sekä energian pääosastojen toimintakertomukset ja lausumat vuodelta 2011. Vuonna 2011 hyväksytyjen maksujen sääntöjenmukaisuuden osalta tilintarkastustuomioistuin

- a) arvioi vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt varaukset
- b) tarkasti komission jäännösvirhetasoa koskevan laskelman johdonmukaisuuden ja oikeellisuuden sekä "riskialttiita maksuja" koskevat määrät.

Aluepolitiikan pääosasto

5.66 Aluepolitiikan pääosasto arvioi, että 3,1–6,8 prosenttiin ohjelmakauden 2007–2013 välimaksuista, jotka hyväksyttiin vuonna 2011 (yhteensä noin 29,8 miljardia euroa), kohdistui virheriski. Tähän "riskialttiita maksuja" koskevaan arvioon on sisällytetty kaikki toimenpideohjelmat: ne, joista on esitetty varaus, ja ne, joista ei ole esitetty varausta. Niiden toimenpideohjelmien lukumäärä, joiden osalta aluepolitiikan pääosasto esitti varauksen, nousi 98:sta 123:een vuosien 2010 ja 2011 välillä. Nousu johtui komission toteuttaman arvioinnin tiukentumisesta. Aluepolitiikan pääosaston esittämät varaukset vastaavat yhteensä 31:tä prosenttia kaikista vuoden aikana hyväksytyistä maksumäärärahoista. Vuotuisen toimintakertomuksen mukaan varauksien vaikutus vastasi 1,9–4,3:a prosenttia aluepolitiikan pääosaston vuonna 2011 hyväksymistä maksuista.

KOMISSION VASTAUKSET

5.64 Komissio katsoo, että kaikissa tilintarkastustuomioistueimen arvioinnissa esille otetuissa tapauksissa jäljellä olevat riskit on otettu asianmukaisesti huomioon käynnissä olevassa päättämisprosessissa. Komission yksiköt ovat arvioineet päättämisasiakirjoja perusteellisesti ja toteuttaneet tarvittavia toimenpiteitä määritettyjen ongelmien ratkaisemiseksi, myös keskeyttäneet päättämisprosessin, pyytäneet lisätietoja, suorittaneet päättämistarkastuksia ja joidenkin ohjelmien osalta soveltaneet rahoitusoikaisuja (ks. myös komission vastaus 5.61 kohdan c alakohtaan).

5.66 Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin viittaa komission toteuttaman, riskin kohteena olevien määrien suuruutta koskevan arvioinnin tiukentumiseen, jolla on pyritty huomioimaan tilintarkastustuomioistueimen aiemmissa vuosikertomuksissa esittämät havainnot.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.67 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että aluepolitiikan pääosasto esitti varaukset niistä ohjelmakauden 2000-2006 toimenpideohjelmista, joiden kohdalla jäsenvaltio ei ollut riittävän hyvin korjannut päättämisen prosessin aikana todettuja virheitä. Komissio ei ilmaissut näitä varauksia kvantitatiivisesti (se kutsuu niitä maineystyistä annetuiksi varauksiksi). Kuten tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoittaa, on olemassa riski, että päättämisen prosessi perustuu epäluotettaviin päättämisen asiakirjoihin ja rahoitusohjelmiksi jäävät tämän vuoksi riittämättömiksi (ks. kohdat 5.60 ja 5.61 sekä erityiskertomus nro 3/2012, kohdat 65-67).

Liikenteen ja liikkumisen pääosasto sekä energian pääosasto

5.68 Liikenteen ja liikkumisen pääosasto sekä energian pääosasto arvioivat, että noin 4,5 prosenttiin vuonna 2011 tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen kuudennen ja seitsemännen puiteohjelman yhteydessä hyväksytyistä maksuista liittyi virhe. Kumpikin pääosasto esitti näin ollen varauksen molemmista meno-ohjelmista. Liikenteen ja liikkumisen pääosaston esittämät varaukset kattavat 25,7 prosenttia ja energian pääosaston esittämät varaukset 18,8 prosenttia vuoden aikana hyväksyttyjen maksuohjelmien kokonaismäärästä. Näiden kahden varauksen yhteisvaikutus vastasi 0,9:ää prosenttia liikenteen ja liikkumisen pääosaston hyväksymistä maksuista ja 0,8:ää prosenttia energian pääosaston hyväksymistä maksuista.

5.69 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille seuraavat seikat:

- a) Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan sekä liikenteen ja liikkumisen pääosaston että energian pääosaston kohdalla riskialttiiden maksujen määrä on ilmoitettu liian pieneksi seitsemännen puiteohjelman menojen osalta. Molemmissa tapauksissa seitsemännen puiteohjelman koskeva varaus perustuu tutkimuksen pääosaston sekä tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston toimittamien tarkastusten tuloksiin. Seitsemännen puiteohjelman hankkeisiin kohdistuneissa liikenteen ja liikkuvuuden pääosaston ja energian pääosaston toimittamissa tarkastuksissa ilmeni kuitenkin, että tulokseksi saadut virhetasot olivat merkittävästi korkeampia kuin koko puiteohjelman osalta arvioitu virhetaso.
- b) Energian pääosaston kohdalla tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan energia-alan elvytysohjelmaa koskeva vuoden 2011 tarkastustyö ei ole laajuudeltaan riittävää julkisten hankintojen osalta.

KOMISSION VASTAUKSET

5.67 Kuten komissio toteaa vastauksessaan 5.62 kohtaan, komission toteuttaman päättämisen menettelyn ansiosta jäljellä olevat olennaiset riskit on voitu määrittää päättämisen vaiheessa. Komissio toteuttaa lieventäviä toimenpiteitä päättämisen vaiheessa määritettyihin riskeihin puuttumiseksi. Komissio toteuttaa riskinarviointinsa perusteella erityisiä päättämistarkastuksia, joilla vahvistetaan ja varmistetaan päättämistä koskevan lausuman laatua.

Lausuman antaman elimen toimittamat tiedot perustuvat kumulatiivisiin tarkastustietoihin, jotka on saatu kaikista tarkastuslähteistä (jäsenvaltioiden, tilintarkastustuomioistuimen ja komission tarkastukset), myös täydentävistä tarkastuksista, jotka lausuman antava elin on tarvittaessa suorittanut päättämisen vaiheessa.

5.69

- a) Komissio katsoo, että molemmat pääosastot noudattivat voimassa olevia ohjeita, kun ne määrittivät seitsemännen puiteohjelman liittyvän riskin määrää parhaiden saatavilla olevien tietojen avulla.

Koska energian pääosasto ja liikenteen ja liikkumisen pääosasto hallinnoivat vain pientä osaa seitsemännen puiteohjelman hankkeista, myös niiden suorittamien seitsemännen puiteohjelman tarkastusten määrä oli pieni. Koska määrää ei pidetty riittävän edustavana, komissio katsoi asianmukaiseksi käyttää tuloksia, jotka saatiin huomattavasti suuremmasta määrästä satunnaisia, edustavia seitsemännen puiteohjelman tarkastuksia, jotka tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto ja tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto olivat suorittaneet.

Vuodesta 2012 lähtien tutkimushankkeita hallinnoivat komission pääosastot käyttävät yhteistä edustavaa tarkastusotosta seitsemännen puiteohjelman osalta.

- b) Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen havainnot tarkastelessaan jokaisen Euroopan energia-alan elvytysohjelman varojen 65 edunsaajasta elvytysohjelman täytäntöönpanon aikana.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

5.70 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso oli olennainen aluepolitiikan, energian ja liikenteen toimintaloikeryhmän väli- ja loppumaksuissa 31. joulukuuta 2011 päättyneeltä varainhoitovuodelta.

5.71 Tilintarkastustuomioistuin totesi valvontajärjestelmiä koskevan tarkastustyönsä perusteella, että

- a) tarkastusviranomaiset varmistivat EAKR:n, ESR:n ja koheesiorahaston toimien sääntöjenmukaisuuden ohjelmakauden 2007–2013 osalta osittain vaikuttavasti
- b) komission ja jäsenvaltioiden menettelyillä kyettiin suorittamaan ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmien päättämisprosessin alkuvaihe osittain vaikuttavasti.

5.72 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on tullut esiin, että ei ole varmuutta siitä, että rahoitusmekanismien avulla voidaan kaikkien toimenpideohjelmien osalta kompensoida havaitut virheet riittävällä tavalla ja että kaikki olennaiset ongelmat ratkaistaan. Ei ole myöskään näyttöä siitä, että rahoitusmekanismeilla välttämättä saadaan aikaan kestäviä järjestelmäparannuksia, joiden ansiosta voitaisiin välttää havaitsematta jääneiden virheiden esiintyminen vastaisuudessa⁽³³⁾.

5.70 Komissio panee merkille, että virheaste on laskenut merkittävästi viime vuoteen verrattuna, mikä osoittaa, että myönteistä kehitystä on tapahtunut jo kolmena peräkkäisenä vuonna.

Komissio katsoo, että tämä johtuu etenkin puutteita havaittaessa sovellettavasta tiukasta linjasta määrärajan kulumisen ja maksatuksen keskeyttämiseen komission vuoden 2008 toimintaohjelman mukaisesti.

Komissio toteuttaa toimenpiteitä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden korjaamiseksi, myös soveltamalla rahoitusmekanismeja, jos ne ovat tarpeen. Komissio keskittää toimensa suuririskisimpiin ohjelmiin ja/tai jäsenvaltioihin⁽¹⁾.

5.71

- a) Komissio korostaa, että tarkastusviranomaisen toiminnan vaikuttavuus ja laatu vaihtelevat ohjelmittain ja jäsenvaltioittain, kuten käy ilmi 5.41 kohdassa esitetystä tilintarkastustuomioistuimen arviosta ja komission tarkastusten tuloksista. Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 73 artiklan nojalla komissio on heinäkuusta 2012 alkaen virallisesti luottanut 13 EAKR:n ja koheesiorahaston tarkastusviranomaisen ja yhdeksän ESR:n tarkastusviranomaisen toimintaan. Komissio arvioi edelleen muiden tarkastusviranomaisen toimintaa ja valvoo niiden ohjelmien tilannetta, joista on lähetetty 73 artiklassa tarkoitettu ilmoitus.
- b) Komissio katsoo, että se on laatinut luotettavat menettelyt ja ohjeet päättämisprosessia varten. Lisäksi komissio katsoo, että useimmat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tärkeitä ja ammattimaisia toimia, jotta ohjelmat on voitu päättää ja varmuutta on voitu lisätä päättämisenvaiheessa. Komissio myös katsoo, että se on toteuttanut kattavia toimia päättämisenvaiheessa, sillä se on analysoinut perusteellisesti kaikki päättämisasiakirjat, suorittanut täydentäviä tarkastuksia ja pyytänyt tarvittaessa lisätietoja. Monissa tapauksissa tämä on johtanut siihen, että päättämisenvaiheessa on sovellettu täydentäviä rahoitusmekanismeja jäljellä olevien riskien huomioon ottamiseksi.

5.72 Meno- ja valvontakierroksen monivuotisuus koskee myös päättämisprosessia, jossa menojen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus tarkastetaan lopullisesti ja jossa tarvittaessa toteutetaan lopullisia oikaisuja.

Kauden 2007–2013 ohjelmien päättämisprosessi on entistä vahvempi verrattuna kauteen 2000–2006, kun huomioon otetaan etenkin entistä tiukemmat vaatimukset, jotka koskevat edustavan tilastollisen otoksen tarkastamista vuosittain ja vuotuisia lausuntoja.

⁽³³⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 1.25, sekä erityiskertomus nro 3/2012.

⁽¹⁾ Kuten todetaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa "Analyysi koheesiopolitiikan virheistä kaudella 2006–2009" (vrt. SEC(2011) 1179, 5.10.2011) ja aluepolitiikan pääosaston vuoden 2011 vuotuisessa toimintakertomuksessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

5.73 Tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio

— **Suositus nro 1:** tekee seuraamusjärjestelmistä vaikuttavampia lisäämällä rahoitusoikaisujen vaikutusta ja vähentämällä mahdollisuutta ilmoittaa tukeen oikeuttamattomien menojen sijasta muita menoja, kuten komissio on ehdottanut tehtävän koheesiopolitiikan alalla seuraavaa ohjelmakautta silmällä pitäen; perusolettamuksena pitäisi olla, että jokainen tilinpäätöksen esittämisen jälkeen havaittu sääntöjen vastaisuus johtaa nettomääräiseen rahoitusoikaisuun

— **Suositus nro 2:** vaatii, että EU:n myöntämää rahoitusta koskevia tukikelpoisuusvaatimuksia, ja erityisesti julkisia hankintoja koskevia EU:n ja kansallisia sääntöjä, sovelletaan oikein

Tiettyjen toimenpideohjelmien osalta komission tarkastukset ovat myös osoittaneet, että ohjelmaviranomaisten on sovellettuista oikeista huolimatta edelleen kehitettävä hallinto- ja valvontajärjestelmiään. Tällaisissa tapauksissa komissio toteuttaa täydentäviä toimia, esimerkiksi keskeyttää määrärajan kulumisen tai maksatuksen.

Kauden 2014–2020 oikeudellisessa kehyksessä komissio ehdottaa, että mahdollisuuksia netto-oikaisujen tekemiseen lisättäisiin.

Suosituks: ks. yhteinen vastaus 1.12 ja 1.13 kohtaan.

5.73

Komissio katsoo, että jäsenvaltioilla olisi oltava oikeus korvata havaitsemiaan tukeen oikeuttamattomia menoja laillisilla ja sääntöjen mukaisilla menoilla koheesiopolitiikkaan osoitettujen varojen käytön optimoimiseksi, koska näin parannetaan kyseisen politiikan lisäarvoa ja varmistetaan tehokkaat valvontatoimenpiteet jäsenvaltioiden tasolla. Komission ehdotuksessa kauden 2014–2020 sääntelykehikseksi säädetään, että ”jos komissio tai Euroopan tilintarkastustuomioistuin havaitsee komissiolle lähetettyyn tilinpäätökseen vaikuttavia sääntöjenvastaisuuksia, niihin perustuvalla rahoitusoikaisulla pienennetään rahastoista toimenpideohjelmalle osoitettua tukea (137 artiklan 6 kohta)”. Näin mahdollisuus maksujen perumiseen/korvaamiseen rajataan senhetkiseen varainhoitovuoteen. Säännöksellä pyritään kannustamaan siihen, että tarkastettuun vuotuisen tilinpäätöksen sisällytetyt menot ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia.

Komissio on toteuttanut huomattavia toimenpiteitä, jotta tukikelpoisuusvaatimuksia noudatettaisiin tiukasti ja julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovellettaisiin asianmukaisesti. Esimerkiksi:

— Aluepolitiikan osalta se on tarjonnut ohjelmien hallintoviranomaisille tukikelpoisuussääntöjä koskevaa koulutusta ja ohjausta sen varmistamiseksi, että ne välittävät tämän tietämyksen kaikille varojen hallinnoinnista vastaaville elimille. Jos komissio havaitsee ohjelmien tasolla, että säännöt ovat monimutkaisia, se myös suosittelee niiden yksinkertaistamista. Komissio on myös toimittanut jäsenvaltioille analyysin hankintoihin liittyvistä virhetyypeistä, joita on aiempien vuosien aikana havaittu koheesiopolitiikan alalla tehdyissä EU:n tarkastuksissa. Komissio on myös ryhtynyt keräämään parhaita käytäntöjä ja jäsenvaltioiden mahdollisia vastauksia tällaisten virheiden korjaamiseksi ja vähentämiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus nro 3:** ottaa käsittelyyn EAKR:n ja koheesiorahaston yhteydessä hallintoviranomaisten ja välittäjäelinten tasolla perustason tarkastuksissa ilmenneet puutteet ja järjestää tarvittaessa koulutusta ja tarjoaa ohjemateriaalia
- **Suositus nro 4:** tarkastusviranomaisia koskevan valvontajärjestelmän osalta koheesiopolitiikan alalla:
 - antaa tarkastusviranomaisille lisää ohjeita nykyistä ohjelmakautta varten erityisesti otannan, hanketarkastusten yhteydessä tehtävien tarkistusten sisällön sekä laadunvalvonnan osalta
 - kannustaa tarkastusviranomaisia suorittamaan järjestelmätarkastuksia, joiden kohteena ovat hallintoviranomaisten ja välittäjäelinten tekemät perustason tarkastukset

KOMISSION VASTAUKSET

- TEN-T-ohjelman osalta tukikelpoisuusvaatimusten täsmällistä noudattamista vaaditaan rahoitusprosessin kaikissa vaiheissa. Esi-merkiksi hakijoille tarkoitetuissa ohjeissa esitetään yksiselitteiset ohjeet näiden vaatimusten noudattamisesta. Sääntöjen noudattaminen tarkastetaan myöhemmin väli- ja loppumaksujen suorittamisen yhteydessä tehtävien satunnaistarkastusten avulla.

Komissio on antanut jäsenvaltioille ohjeita siitä, miten hallintoviranomaisten olisi määritettävä ja toteutettava hallinnollisia tarkastuksiaan.

Komissio myös laati vuonna 2009 kattavat ohjeet perustason tarkastuksia varten. Lisäksi komissio kehitti hallintoviranomaisia varten itsearviointivälineen, jonka avulla ne voivat kehittää toimintaansa. Komissio on myös laatinut ja toimittanut vuonna 2011 tarkastusviranomaisille tarkastusluettelot, joita hallintoviranomaiset voivat itse käyttää vertailukohtana arvioidessaan hallinnollisia tarkastuksia.

- Komissio on ohjelmakauden alusta lähtien antanut yksityiskohtaisia teknisiä ohjeita, tarjonnut koulutusta ja järjestänyt teknisiä kokouksia kansallisten tarkastusviranomaisten tilintarkastajien kanssa. Lisäksi ohjelmakaudella 2006–2009 annettu ohjeistus toimia koskevien tarkastusten alasta ja laajuudesta on edelleen voimassa, sillä tarkastukset eivät eroa toisistaan merkittävästi näiden kahden ohjelmakauden kesken. Otannan osalta komissio järjesti erityisen työpajan kesäkuussa 2012.
- Komissio panee tätä suositusta aktiivisesti täytäntöön ja tekee niin jatkossakin. Jos komissio havaitsee puutteita hallinnollisissa tarkastuksissa (jäsenvaltioiden tai EU:n tasolla tehtyjen tarkastusten tulosten avulla), se pyytää tarkastusviranomaisia tarkistamaan tarkastusstrategiaansa ja -suunnitelmaansa niin, että niiden nojalla tarkastukset kohdennetaan hallinnollisiin tarkastuksiin. Vaihtoehtoisesti komissio voi tarkistettujen riskinarviointien perusteella suorittaa kyseiset tarkastukset suoraan (tarkastuksessa, jolla yhdenmukaistetaan todentamista). Kaikkien yhteisrahoitettujen ohjelmien hallinnollisten tarkastusten toimintaa koskevan, kaikkiin saatavilla oleviin tarkastustuloksiin perustuvan arvioinnin perusteella komissio on lokakuussa 2011 kehottanut tarkastusviranomaisia kiinnittämään järjestelmätarkastuksissaan erityistä huomiota perustason tarkastuksiin (vrt. homologiryhmä eli tarkastusviranomaisten asemaa tarkasteleva työpaja, jolla edistetään hallinnollisten tarkastusten kehittämistä).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— **Suositus nro 5:** lisätäkseen monivuotisten ohjelmien päättämisen menettelyn tehokkuutta koheesi politiikan alalla:

- kehottaa jäsevaltioita varmistamaan, että kauden 2007–2013 ohjelmien osalta toimitettavat lopulliset ilmoitukset ovat luotettavia
- ottaa käsittelyyn tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet, joita esiintyy kauden 2000–2006 ohjelmien päättämistä koskevissa lausumissa
- selvittää, onko kyseisiä ongelmia esiintynyt myös muiden toimenpideohjelmien kohdalla ja soveltaa tarvittaessa rahoitusoikaisuja
- varmistaa, että käynnissä olevissa päättämistarkastuksissa käsitellään riittävässä määrin tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomia kysymyksiä.

KOMISSION VASTAUKSET

- Kauden 2007–2013 sääntelykehityksessä säädetään melko erilaisista vaatimuksista, jotka koskevat edustavan tilastollisen otoksen tarkastamista vuosittain. Vaatimuksilla tuetaan tarkastusviranomaisten virallisia tarkastuslausuntoja. Tällä vahvistetaan päättämistä koskevien lausumien perustaa, minkä ansiosta jäännösriski voidaan määrittää kaikkien ohjelman täytäntöönpanon aikana toteutettujen oikaisujen jälkeen. On myös pantava merkille, että päättämistä koskevat kauden 2007–2013 suuntaviivat on jo esitelty jäsenvaltioille kesäkuussa 2012 järjestetyssä rahastojen yhteensovittamisesta vastaavan komitean (COCOF) kokouksessa.
- Komissio on havainnut kyseiset puutteet ja ottanut ne käsittelyyn.
- Yleisesti voidaan todeta, että komissio analysoi kunkin päättämistä koskevan lausuman perusteellisesti ja tekee asiasta johtopäätöksensä, mukaan lukien rahoitusoikaisujen soveltaminen tarvittaessa.
- Komissio luottaa siihen, että sen päättämismenettelyssä voidaan soveltaa asianmukaisia rahoitusoikaisuja päättämismenettelyssä, jos oikaisu on tarpeen, kun komission yksiköt ovat suorittaneet tarvittavat arvioinnit kaikille vastaanotetuille päättämisasiakirjoille ja pyydyille lisätiedoille ja ottaneet huomioon päättämistarkastusten yhteydessä kerätyt todisteet.

LIITE 5.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – ALUEPOLITIikka, ENERGIA JA LIIKENNE

	2011					2010	2009	2008
	EAKR	Koheesiorahasto	Energia	Liikenne	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE								
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	129	39	8	4	180	177	165	140
ennakkomaksuja	0	0	0	0	0	0	20	9
väli-/loppumaksuja	129	39	8	4	180	177	145	131
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Osuus (lukumäärä) tarkastetuista tapahtumista, joissa:								
ei ilmennyt virheitä	49 % (63)	18 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	41 % (73)	43 %	64 %	49 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	51 % (66)	82 % (32)	62 % (5)	100 % (4)	59 % (107)	57 %	36 %	51 %
Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä								
Analyysi menotyypeittäin								
ennakkomaksut	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	e.t.	3 %	0 %
väli-/loppumaksut							97 %	100 %
Analyysi virhetyypeittäin								
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	58 % (38)	81 % (26)	20 % (1)	75 % (3)	64 % (68)	60 %	59 %	41 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	42 % (28)	19 % (6)	80 % (4)	25 % (1)	36 % (39)	40 %	41 %	59 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät	96 % (27)	100 % (6)	100 % (4)	0 % (0)	94 % (37)	97 %	71 %	93 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	3 % (1)	0 %	0 %	0 %
Oikeellisuuteen liittyvät	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	3 %	29 %	7 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS								
Todennäköisin virhetaso					6,0 %			
Ylempi virheraja					9,0 %			
Alempi virheraja					3,0 %			

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintaloikeryhmän eri alueiden riskiprofilien erot saadaan paremmin esiin.

⁽²⁾ Suluissa tapahtumien tosiasiallinen lukumäärä.

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – KOHEESIOPOLITIIKKA (ALUEPOLITIIKKA SEKÄ TYÖLLISYYS-, SOSIAALI- JA OSALLISUUSASIAT)

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

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat keskeiset vaatimukset		Tšekki tasavalta Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Kreikka Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Italia – Sisilia Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Latvia Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Unkari Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Portugali Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Romania Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR
Yleiset näkökohdat	Toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmät mahdollistavat toimintojen riittävän määrittelemisen, kohdentamisen ja eriyttämisen sekä tarkastusviranomaisen sisällä että tarkastusviranomaisen ja muiden toimivaltaisten hallinto- ja valvontaelinten välillä.	Ei sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen
Tarkastuskäsikirjan sisältö	On olemassa tarkastuskäsikirja (sekä järjestelmätarkastuksia että tukitoimia koskevia tarkastuksia varten), joka on kansainvälisesti hyväksyttyjen tilinpäätösstandardien mukainen ja jossa tarkastusmenettelyt kuvataan selkeästi.	Osittain sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen
Järjestelmätarkastusten menetelmät	Tarkastusviranomaisen suorittama tarkastustyö, jonka tarkoituksena on arvioida hallinto- ja valvontajärjestelmän toimivuutta, perustuu tarkistuslistaan, jonka sisältämillä kysymyksillä pyritään tarkastamaan asetuksissa säädettyjen keskeisten vaatimusten noudattaminen (erityisesti hallintoviranomaisten, välittäjäelinten ja todentavien viranomaisten osalta) ja se, että kutakin keskeistä vaatimusta varten on määritetty soveltuvat arviointikriteerit.	Osittain sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen
Järjestelmätarkastusten tarkastaminen	Tarkastusviranomaisen tarkastussuunnitelmaa oli sovellettu ohjelmakaudelle hyväksytyn tarkastusstrategian mukaisesti, järjestelmätarkastukset suoritettiin tarkastusviranomaisen laatiman metodologian mukaisesti ja kaikki järjestelmätarkastusten vaiheet dokumentoitiin asianmukaisesti.	Ei vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat keskeiset vaatimukset		Tšekin tasavalta Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Kreikka Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Italia – Sisilia Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Latvia Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Unkari Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Portugali Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Romania Tarkastusviranomainen: EAKR/koheesiorahasto/ESR
Tukitoimia koskevissa tarkastuksissa sovellettava otantamenetelmä	Tukitoimia koskevia tarkastuksia varten on määritelty soveltuvat otantamenetelmät, joilla poimitaan kauden osalta tarkastettavat tukitoimet.	Osittain sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Osittain sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen
Otannan tekeminen tukitoimia koskevaa tarkastusta varten	Tukitoimia koskevien tarkastusten otantamenetelmää on käytetty sovitulla tavalla poimittaessa kauden osalta tarkastettavat tukitoimet.	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava
Tukitoimia koskevien tarkastusten tarkastusmenetelmät	Tukitoimien sääntöjenmukaisuuden tarkastamiseksi tehty tarkastustyö perustuu tarkistuslistaan, jonka sisältämällä kysymyksillä pyritään tarkastamaan asetuksessa säädettyjen vaatimusten noudattaminen ja joka on riittävän yksityiskohtainen ehkäistäkseen asianomaisia riskejä.	Ei sääntöjenmukainen	Osittain sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Osittain sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Osittain sääntöjenmukainen
Tukitoimia koskevien tarkastusten tarkastaminen	Tukitoimia koskevat tarkastukset on suoritettu ohjelmakaudelta poimitun otoksen perusteella ja toteutettu tarkastusviranomaisen määrittämien menetelmien mukaisesti ja kaikki tukitoimia koskevan tarkastuksen vaiheet on dokumentoitu asianmukaisesti.	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Tukitoimia koskevien tarkastusten uudelleen suorittaminen	Tilintarkastustuomioistuin toimitti uudelleen tarkastusviranomaisten tekemiä, tukitoimia koskevia tarkastuksia ja sai samankaltaisia tuloksia, kuin tarkastusviranomaiset olivat raportoineet komissiolle.	Ei vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat keskeiset vaatimukset		Tšekki Tasavalta Tarkastusviranomaisen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Kreikka Tarkastusviranomaisen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Italia – Sisilia Tarkastusviranomaisen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Latvia Tarkastusviranomaisen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Unkari Tarkastusviranomaisen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Portugali Tarkastusviranomaisen: EAKR/koheesiorahasto/ESR	Romania Tarkastusviranomaisen: EAKR/koheesiorahasto/ESR
Vuotuinen valvontakertomus ja tarkastuslausunto	Vuotuinen valvontakertomus ja tarkastuslausunto laadittiin säännöksiin perustuvien vaatimusten ja komission ja jäsenvaltioiden välillä sovittujen ohjeiden mukaisesti, ja kertomus ja lausunto vastaavat tarkastusviranomaisen järjestelmätarkastuksissa ja tukitoimien tarkastuksissa saamia tuloksia.	Ei sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Osittain sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Sääntöjenmukainen	Osittain sääntöjenmukainen
Yleisarvio ⁽¹⁾		Ei vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava

⁽¹⁾ Laadittaessa testattujen keskeisten vaatimusten pohjalta yleisarviota tarkastusviranomaisista sovellettiin viime vuoden (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, liite 4.2) tapaan seuraavia kriteereitä:

- Vaikuttava:** Vuotuista valvontakertomusta ja tarkastuslausuntoa koskevasta keskeisestä vaatimuksesta annetaan arvio "sääntöjenmukainen"; järjestelmätarkastusten tarkastamista, otantaa, tukitoimia koskevien tarkastusten tarkastamista ja tukitoimia koskevien tarkastusten uudelleen toimittamista koskevien keskeisten vaatimusten osalta arvio on "vaikuttava".
- Osittain vaikuttava:** Vuotuista valvontakertomusta ja tarkastuslausuntoa koskevasta keskeisestä vaatimuksesta annetaan vähintään arvio "osittain sääntöjenmukainen"; järjestelmätarkastusten tarkastamista, otantaa, tukitoimia koskevien tarkastusten tarkastamista ja tukitoimia koskevien tarkastusten uudelleen toimittamista koskevien keskeisten vaatimusten osalta arvio on vähintään "osittain vaikuttava".
- Ei vaikuttava:** Vuotuista valvontakertomusta ja tarkastuslausuntoa koskevasta keskeisestä vaatimuksesta annetaan arvio "ei sääntöjenmukainen" tai ainakin yhden seuraavista keskeisistä vaatimuksista osalta arvio on "ei vaikuttava": järjestelmätarkastusten tarkastamista, otantaa, tukitoimia koskevien tarkastusten tarkastamista tai tukitoimia koskevien tarkastusten uudelleen toimittamista koskeva keskeinen vaatimus.

KUUKES LUKU

Työllisyys- ja sosiaaliasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	6.1–6.12
Toimintalohkon erityispiirteet	6.3–6.11
Politiikan tavoitteet	6.3
Politiikan välineet	6.4–6.9
Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit	6.10–6.11
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	6.12
Toimien sääntöjenmukaisuus	6.13–6.18
Järjestelmien vaikuttavuus	6.19–6.26
Kahden tarkastusviranomaisen perusteellinen tarkastus	6.19–6.20
Komission suorittaman tarkastusviranomaisten valvonnan arviointi	6.21–6.23
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	6.24–6.26
Päätelmät ja suositukset	6.27–6.30
Päätelmät	6.27–6.28
Suositukset	6.29–6.30

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

6.1 Tässä luvussa esitetään toimintalohkoa 04 – työllisyys- ja sosiaaliasiat koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2011 menoista esitetään **taulukossa 6.1**.

6.2 Työllisyys- ja sosiaalipolitiikka rahoitetaan suurimmaksi osaksi Euroopan sosiaalirahastosta (ESR). Sosiaalirahastoon sovelletaan samoja sääntöjä kuin Euroopan aluekehitysrahastoon (EAKR) ja koheesiorahastoon, kuten viidennessä luvussa on kuvattu. Sosiaalirahastoa koskevia säännöksiä on lisäksi annettu rahastokohtaisessa asetuksessa. Tässä luvussa viitataan viidenteen lukuun niiden seikkojen osalta, jotka koskevat kaikkia kolmea rahastoa.

Taulukko 6.1 – Työllisyys- ja sosiaaliasiat – Keskeiset tiedot 2011

(miljoonaa euroa)

Talous- arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
04	Työllisyys- ja sosiaaliasiat	Hallintomenot	93	Suora keskitetty
		Euroopan sosiaalirahasto	9 966	Yhteinen
		Työskentely Euroopassa – Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja liikkuvuus	59	Suora keskitetty
		Työllisyys, sosiaalinen yhteisvastuu ja sukupuolten tasa-arvo	132	Suora keskitetty
		Euroopan globalisaatiorahasto	114	Yhteinen
		Liittymistä valmisteleva tukiväline	28	Hajautettu
		10 392		
Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾			93	
Toimintamenot yhteensä			10 299	
menoista: — ennakkomaksuja			128	
— väli-/loppumaksuja			10 171	
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			10 392	
Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä			11 638	

(¹) Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 9.

Lähde: Euroopan unionin tilinpäätös varainhoitovuodelta 2011.

Toimintalohkon erityispiirteet

Politiikan tavoitteet

6.3 Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohko on osa EU:n koheesiopolitiikkaa, jolla pyritään vahvistamaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota EU:ssa vähentämällä alueiden välisiä kehityseroja. Tarkemmin sanottuna EU:n työllisyys- ja sosiaalipolitiikan päätavoitteena on torjua työttömyyttä, kehittää inhimillisiä voimavaroja ja edistää työmarkkinoiden yhdentymistä.

Politiikan välineet

6.4 Euroopan sosiaalirahasto (ESR) on työllisyys- ja sosiaalipolitiikan täytäntöönpanon keskeinen väline, ja varainhoitovuonna 2011 sosiaalirahastosta rahoitettiin 97 prosenttia toimintalohkon menoista. Sosiaalirahasto rahoittaa investointeja inhimillisen pääoman kehittämiseen koulutuksen ja muiden työllisyystoimien avulla.

6.5 Muut menot koskevat tukia ja avustuksia järjestöille, jotka toteuttavat ja koordinoivat sosiaali- ja työllisyystoimia. Tällaisia menoja ovat muun muassa rahoitus Euroopan työnvälitysverkostolle (Eures), joka kehittää Euroopan työllisyysstrategiaan liittyvää komission ja jäsenvaltioiden yhteistyötä, ja Progress-ohjelmalle, jolla tuetaan alan politiikan toteuttamista jäsenvaltioissa tutkimusten, analyysien ja muiden toimenpiteiden avulla.

6.6 Rahoitusta myönnetään myös EU:n virastoille: Euroopan tasa-arvoinstituutille, Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiölle sekä Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirastolle.

6.7 Euroopan globalisaatiorahastosta tuetaan EU:ssa työntekijöitä, jotka on irtisanottu maailmantalouden suurten rakennemuutosten tai rahoitus- ja talouskriisin vuoksi. Liittymistä valmistelevasta tukivälineestä (IPA) tuetaan inhimillisten voimavarojen kehittämistä ehdokasmaissa.

Menojen hallinnointi ja valvonta

6.8 Komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat sosiaalirahaston menoja yhdessä. Sosiaalirahastoon sovelletaan samoja hallinto- ja valvontajärjestelmiä kuin koko koheesioalan menoihin. Niitä kuvataan edellisessä luvussa (kohdat 5.8–5.14).

6.9 Myös globalisaatiorahaston täytäntöönpanoa hallinnoivat komissio ja jäsenvaltiot yhdessä. Budjettivallan käyttäjä päättää globalisaatiorahaston määrärahoista, ja komissio arvioi jäsenvaltioiden esittämät rahoitushakemukset ja hyväksyy maksut. Liittymistä valmistelevan tukivälineen täytäntöönpanoa hallinnoidaan hajautetusti, kun taas muut sosiaali- ja työllisyysmenot toteutetaan suoran keskitetyn hallinnoinnin avulla.

6.8 Vaikka ESR:n, EAKR:n ja koheesiorahaston hallinto- ja valvontajärjestelmiin sovelletaan yhteisiä sääntöjä, kuten 5.8 kohdassa mainitaan, käytännössä useimmilla ESR:n toimenpideohjelmilla on omat erityiset viranomaisensa ja valvontajärjestelmänsä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit

6.10 Sosiaalirahaston menoille aiheutuu riskejä pääasiassa siitä, että investoinnit inhimillisiin voimavaroihin ovat luonteeltaan aineettomia (esimerkiksi koulutus), osarahoitettujen toimien kirjo on laaja ja hankkeiden toteuttamisessa on mukana lukuisia kumppaneita, jotka usein ovat pieniä. Näistä syistä tukeen oikeuttamattomia kuluja saatetaan hyväksyä tai tukihakemuksissa saattaa olla oikeellisuuden vaarantavia laskuvirheitä, joita ei havaita käytössä olevilla järjestelmillä.

6.11 Globalisaatorahastoon kohdistuva pääasiallinen riski on, että tukihakemuksissa on virheellisiä tietoja, joita komissio ei havaitse hyväksymisen tai myöhempien tarkastusten aikana. Liittymistä valmistelevan tukiväliseen kohdalla suurin riski liittyy ehdokasmaiden kykyyn ottaa tarvittavat rakenteet ja valvontamenettelyt käyttöön ja huolehtia niiden toiminnasta. Työllisyys- ja sosiaalialan muiden menojen yhteydessä keskeisenä riskinä on, että edunsaajat saattavat ilmoittaa menoilmoituksissaan tukeen oikeuttamattomia menoja.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

6.12 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisen luvun **liitteen 1.1 osassa 2**. Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintaloikkaa koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksen yhteydessä testattiin otos, joka koostui 180 väli- ja loppumaksusta.
- b) Järjestelmien arvioinnissa keskityttiin kahden tarkastusviranomaisen koheesiopolitiikkaa koskevaan työhön ohjelmakaudella 2007–2013.
- c) Komission johdon antamia tietoja koskeva arviointi kattoi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

6.13 **Liitteessä 6.1** on esitetty yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sen testaamassa 180 maksun otoksessa 40 prosenttiin tapahtumista liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 2,2 prosenttia ⁽¹⁾.

6.10 Havaittujen riskien lieventämiseksi komissio on aloittanut toimia, joihin kuuluu muun muassa ennalta ehkäiseviä ja korjaavia toimenpiteitä, kuten ohjaus, koulutus, ja maksujen keskeyttäminen.

6.13 Tilintarkastustuomioistuimen arvioima vuoden 2011 todennäköisin virhetaso noudattaa viime vuosien myönteistä kehitystä. Tämä johtuu jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmiinsä tekemistä parannuksista, työllisyyden pääosaston vuodesta 2008 alkaen harjoittamasta tiukasta keskeytyksiä ja lykkäyksiä koskevasta politiikasta ja asetuksissa säädettyjen, käynnissä olevaa ohjelmakautta koskevien yksinkertaistamistoimenpiteiden positiivisista vaikutuksista.

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioidun virhetason edustavan tilastollisen otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio (josta käytetään nimitystä todennäköisin virhetaso). Tilintarkastustuomioistuimella on 95-prosenttinen luottamus siihen, että perusjoukon virhetaso sijoittuu 0,9 prosentin (alempi virheraja) ja 3,4 prosentin (ylempi virheraja) välille.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

6.14 Jäsenvaltioiden perustamien hallinto- ja valvontajärjestelmien on sisällettävä menettelyt ilmoitettujen menojen oikeellisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi ⁽²⁾. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset osoittavat, että etenkin menoihin kohdistettavissa perustason tarkastuksissa on puutteita. Perustason tarkastuksista vastaavat hallintoviranomaiset ja välittäjäelimet jäsenvaltioissa.

6.15 Sosiaalirahaston osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo kaikki virheelliset tapahtumat tutkittuaan, että 76 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.

Tukeen oikeuttamattomat ja virheellisesti lasketut kulut

6.16 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tukeen oikeuttamattomia kuluja oli korvattu (tukikelpoisuusvirhe) 13 prosentissa tarkastetuista 180 tapahtumasta. Kaikki tukikelpoisuusvirheet koskevat sosiaalirahaston hankkeita. Ne muodostavat 77 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ja noin 73 prosenttia toimintalohkon arvioidusta virhetasosta (ks. esimerkki 6.1).

Esimerkki 6.1 – Tukeen oikeuttamattomat kulut

a) *Osallistujat eivät olleet oikeutettuja koulutukseen:* Sosiaalirahastosta myönnettiin rahoitusta koulutukseen, jonka tarkoituksena oli lisätä elektroniikka-alan työntekijöiden pätevyyttä ja osaamista. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että monet osallistujista eivät työskennelleet elektroniikka-alalla eivätkä siksi olleet oikeutettuja osallistumaan järjestettyyn koulutukseen. Näiden osallistujien, jotka eivät olleet oikeutettuja osallistumaan koulutukseen, osalta ilmoitetut kulut vastasivat 29:ää prosenttia tarkastetusta määrästä.

b) *Henkilöstökulut ilmoitettiin liian suurina:* Sosiaalirahastosta myönnettiin tukea kaupallisen yhteenliittymän toimintaan, johon kuului muun muassa neuvon antaminen pienille ja keskisuurille yrityksille. Useita yhteenliittymän henkilöstön jäseniä koskevat kulut oli maksettu sosiaalirahaston hankkeesta, minkä perusteeksi ei saatu näyttöä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että hankkeen henkilöstökulut ilmoitettiin 60 prosenttia liian suurina.

Kuten 1 luvussa olevasta taulukosta 1.3 käy ilmi, yhdistetty todennäköisin virheprosentti aluepolitiikan, liikenteen, energian sekä työllisyyden ja sosiaaliasioiden osalta laski huomattavasti vuoteen 2010 verrattuna eli 7,7 prosentista 5,1 prosenttiin.

6.14 Hallintoviranomaisilta edellytetään, että ne tekevät asiakirjatarkastuksia kaikkien tuensaajien toimittamien maksupyyntöjen osalta ennen menojen todentamista. Paikan päällä suoritettavia toimiin kohdistuvia tarkastuksia voidaan kuitenkin tehdä myös hankkeen täytäntöönpanon myöhemmässä vaiheessa todentamisen jälkeen ja aina hankkeen päättämiseen saakka. Tämä selittää sen, miksi osaa tilintarkastustuomioistuimen otoksen virheistä ei havaittu. Valvontajärjestelmän vaikutus virhetason alentamisessa on tavallisesti havaittavissa vasta seuraavina vuosina, kun kaikki valvonnan vaiheet on toteutettu.

6.15 Komissio seuraa tarkasti näitä tapauksia varmistaakseen, että järjestelmissä toteutetaan asianmukaisia toimintasuunnitelmia, jotta voidaan estää virheet ennen myöhempää menojen todentamista.

Katso myös vastaus 6.14 kohtaan.

6.16 ja 6.17. Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen raporttoimia virheitä ja varmistaa, että jäsenvaltiot soveltavat korjaavia toimenpiteitä ja tarvittaessa rahoitusoikeuksia.

⁽²⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 58 artiklan c kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- c) *Henkilöstökulut eivät oikeuttaneet tukeen:* Edunsaaja sisällytti ammatillisen täydennyskoulutuksen menoihin maksuja, jotka oli suoritettu hankkeen henkilöstölle korvauksena työsuhteen päättymisestä. Kansallisten tukikelpoisuussääntöjen mukaan tällaiset maksut eivät kuitenkaan oikeuta tukeen. Niin ollen tarkastetun hankkeen ilmoitetuista kuluista 2,5 prosentin katsotaan olevan tukeen oikeuttamattomia.

6.17 Lisäksi kolme prosenttia tarkastetuista 180 tapahtumasta liittyi hankkeisiin, joiden tukihakemuksissa ilmoitetut kulut oli laskettu virheellisesti (*oikeellisuusvirheet*). Nämä virheet vastaavat 20:tä prosenttia kaikista tapahtumista, joihin liittyy kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, ja noin yhdeksää prosenttia arvioidusta kokonaisvirhetasosta (ks. esimerkki 6.2).

Esimerkki 6.2 – Virheellisesti lasketut kulut

- a) *Yleiskustannukset oli laskettu virheellisesti:* Työttömille tarkoitettua koulutusta koskevan hankkeen yleiskustannukset kohdennettiin käyttäen suhdelukua, joka perustui siihen, kuinka suurta osuutta rakennuksen pinta-alasta hankkeessa oli hyödynnetty. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että suhdeluku oli laskettu virheellisesti, mistä seurasi, että tarkastettu määrä oli ilmoitettu 2,4 prosenttia liian suurena.
- b) *Menoilmoitus perustui virheellisiin laskelmiin:* Paikallisten viranomaisten hallinnoima hanke koski koulutuksen laadun parantamista ja koulutusjärjestelmän nykyaikaistamista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tarkastettujen paikallisten viranomaisten hallintoviranomaisille ilmoittama määrä poikkesi määrästä, jonka hallintoviranomaiset ilmoittivat hankkeen osalta komissiolle. Hallintoviranomainen oli tehnyt laskuvirheitä kootessaan yhteen paikallisten viranomaisten raportoimia tietoja. Aiheettomasti tukikelpoisiksi arvioitujen kulujen osuus vastaa 6,7:ää prosenttia tarkastetusta kokonaismäärästä.

Lukuisissa tapauksissa ei ollut noudatettu menettelyvaatimuksia

6.18 Lähes kaikki tapahtumat, joihin tilintarkastustuomioistuin havaitsi liittyvän ei-quantitatiivisesti ilmaistavan virheen (40 tapahtumaa 42:sta), johtuivat siitä, että hallintoviranomaiset ja edunsaajat olivat jättäneet eri tavoin noudattamatta sosiaalirahaston hankkeiden hallinnon ja täytäntöönpanon menettelyvaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tapauksista 23:ssa kyse on vakavasta noudattamatta jättämisestä. Esimerkistä 6.3 ilmenevät näiden virheiden päätyypit.

6.18 Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuinten raportoimia virheitä ja varmistaa, että korjaavat toimenpiteet toteutetaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki 6.3 – Menettelyvaatimuksia ei noudatettu

- a) *Erillinen kirjanpitojärjestelmä puuttui:* Nuorille työttömille tarkoitetuista, ammatillista koulutusta koskevista toimita koostuvan hankkeen kirjanpidossa ei nimenomaisesti eritelty kaikkia hankkeeseen liittyviä menoja (esimerkiksi henkilöstökuluja). Asianmukaisen erillisen kirjanpidon puuttuessa ei ole mahdollista saada varmuutta siitä, ettei samoja kuluja ilmoitettu myös muiden hankkeiden yhteydessä.
- b) *Koulutusalan yrityksiin sovellettavia hyväksymissäntöjä ei noudatettu:* Edunsaajana oli koulutusalan yritys. Säilyttääkseen saamansa hyväksynnän sen olisi pitänyt ottaa käyttöön menettelyt, joilla mitataan koulutettavien tyytyväisyyttä ja seurataan, löysivätkö he koulutuksen ansiosta työpaikan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, ettei edunsaaja ollut noudattanut näitä vaatimuksia.
- c) *Ilmoitus tehdystä sopimuksesta lähetettiin myöhässä:* Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaan hankintaviranomaisen on lähetettävä ilmoitus hankintamenettelyn tuloksista 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolme tapausta, joissa sääntöä ei ollut noudatettu.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS**Kahden tarkastusviranomaisen perusteellinen tarkastus**

6.19 Tilintarkastustuomioistuin arvioi työtä, jota kaksi tarkastusviranomaista oli tehnyt vuonna 2011 kahdessa eri jäsenvaltiossa. Arviointi oli osa tarkastusta, joka koski kaikkiaan seitsemää tarkastusviranomaista, jotka kohdistavat tarkastuksia EAKR:oon, koheesiorahastoon ja sosiaalirahastoon. Tilintarkastustuomioistuin tarkastuksen sisältöä kuvataan kohdassa 5.40. Tarkastuskohteena olleet sosiaalirahastoon liittyviä tarkastuksia toimittavat kaksi tarkastusviranomaista sijaitsevat Italiassa (Sisiliassa) ja Latviassa. Niiden työtä tarkastettaessa ja niiden suorittamien tapahtumatarkastusten uudelleentoimittamisessa keskityttiin sosiaalirahaston menoihin. Tarkastusviranomaisia koskevan tilintarkastustuomioistuin tarkastuksen tulokset on kaikkien rakennerahastojen osalta esitetty viidennessä luvussa (kohdissa 5.41–5.43 sekä **liitteessä 5.2**).

6.19 Tarkastusviranomaisilla on keskeinen rooli varmistusprosessissa ohjelmakauden alkamisesta ja järjestelmien käynnistämisestä lähtien. Tämän jälkeen ne antavat komissiolle vuosittain hallinnointi- ja valvontajärjestelmien toiminnasta tarkastuskertomuksen, joka perustuu hallinnointi- ja valvontajärjestelmien tarkastuksiin ja tarkastusstrategian mukaisesti toteutettujen toimien tilastollisiin otoksiin. Tästä syystä komissio tekee tiivistä yhteistyötä ja koordinoi toimintaansa tarkastusviranomaisten kanssa, ja se alkoi tarkastella kyseisten viranomaisten soveltamia laskentamenetelmiä ja niiden saamia tarkastustuloksia jo vuonna 2009. Edellä sanottu edisti valmiuksien kehittämistä, sillä komission uusintatarkastusten kautta tarkastusviranomaisille annettiin neuvontaa, ohjausta ja suosituksia. Asetuksessa annetaan komissiolle mahdollisuus tukeutua tarkastusviranomaisen työhön, jota se tarvitsee varmistuksen saamiseksi tietyin edellytyksin (73 artikla).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.20 Latvian tarkastusviranomaista pidetään vaikuttavana säännöksiin perustuvien keskeisten vaatimusten noudattamisen ja toimien sääntöjenmukaisuuden varmistamisen osalta. Italian (Sisilian) tarkastusviranomaisen arvioitiin osittain vaikuttavaksi. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi ongelmia erityisesti tarkastusviranomaisen tarkastuksiaan varten suorittamissa otannoissa ja virheiden ekstrapoloinnissa. Niiden vuoksi tarkastusviranomaiset ilmoittivat vuotuisessa valvontakertomuksessaan liian alhaisen virhetason. Myös komissio katsoi työnsä perusteella, että virhetaso oli epäluotettava (ks. kohdat 5.42 ja 5.43).

Komission suorittaman tarkastusviranomaisten valvonnan arviointi

6.21 Komission tarkastusviranomaisiin kohdistamaa valvontaa koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset esitetään kohdissa 5.44–5.51.

6.22 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kaikissa niissä tapauksissa, joissa komissio oli tutkimustensa perusteella todennut puutteita, jäsenvaltioiden viranomaisille ilmoitettiin tarvittavista korjaavista toimista (kohta 5.47).

6.23 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio oli tehnyt asianmukaiset päätelmät vuotuisia valvontakertomuksia koskevien tarkastustensa perusteella ja että komissio oli tarvittaessa mukauttanut ilmoitettuja virhetasoja arviointinsa pohjalta (kohta 5.51).

Komission johdon antamien tietojen luotettavuus

6.24 Tilintarkastustuomioistuin arvioi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen vuodelta 2011 ja siihen liittyvän pääjohtajan lausuman. Varainhoitovuonna 2011 hyväksyttyjen maksujen sääntöjenmukaisuuden osalta tilintarkastustuomioistuin keskittyi

- a) arvioimaan vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt varaukset
- b) tarkastamaan komission jäännösvirhetasoa koskevan laskelman johdonmukaisuuden ja oikeellisuuden sekä ”riskialttiita maksuja” koskevat määrät.

6.25 Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto arvioi, että ohjelmakauteen 2007–2013 liittyvien varainhoitovuoden 2011 välimaksujen kokonaisvirhetaso on 2–2,5 prosenttia. Pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään varauma, joka koskee 58,7 miljoonan euron maksuja ohjelmakaudelta 2007–2013. Varauma kattaa 24 toimenpideohjelmasta 117:sta. Toimintakertomuksessa esitetään myös varauma, joka koskee ohjelmakautta 2000–2006 ja jolla ei ole taloudellista vaikutusta.

KOMISSION VASTAUKSET

6.20 Vuonna 2011 työllisyyden pääosasto suoritti tarkastuksia 42:n ESR tarkastusviranomaisen työstä, myös Sisiliassa ja Latviassa. Otokseen valittiin 12 tarkastusviranomaista vuosittain päivitettävän riskianalyysin perusteella, ja 30 valittiin satunnaisotannalla. Oman tarkastustyönsä perusteella työllisyyden pääosasto on samaa mieltä tuomioistuimen antamasta kahta tarkastusviranomaista koskevasta arvioinnista.

6.25 Työllisyyden pääosaston vuotta 2010 koskevasta toimintakertomuksesta antamansa myönteisen arvioinnin lisäksi tilintarkastustuomioistuin antoi suosituksen toimenpideohjelmiin liittyvistä riskeistä ja arvioi virhetason jäävän alle 5 prosenttiin. Työllisyyden pääosaston tehostetussa menetelmässä kyseiset riskit otetaan nyt huomioon mahdollisia varauksia arvioitaessa. Vuoden 2011 vuotuisessa toimintakertomuksessa käytetty menetelmä on tästä syystä tiukempi tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.26 Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto on esittänyt varauksia niiden ohjelmakauden 2000–2006 toimenpideohjelmien osalta, joihin liittyviä päättämismenettelyn kuluessa havaittuja puutteita jäsenvaltiot eivät vielä olleet korjanneet riittävällä tavalla. Komissio ei ilmaissut varauksia määrällisesti (se katsoo niiden liittyvän edellisen vuoden varauksen seurantaan). Tilintarkastustuomioistuimen työ osoittaa, että on edelleen olemassa riski siitä, että päättäminen tapahtuu epäluotettavien asiakirjojen perusteella, mikä voi johtaa liian vähäisiin rahoitusoikaisuihin (ks. kohdat 5.63–5.64 sekä erityiskertomus nro 3/2012⁽³⁾, kohdat 65–67).

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

6.27 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että työllisyyden ja sosiaaliasioiden toimintaloikon maksujen virhetaso oli olennainen 31. joulukuuta 2011 päättyneenä varainhoitovuonna.

6.28 Tilintarkastustuomioistuin toteaa valvontajärjestelmiä koskevan tarkastustyönsä perusteella, että

- a) tarkastusviranomaiset varmistivat ohjelmakauden 2007–2013 toimien sääntöjenmukaisuuden osittain vaikuttavasti
- b) komission ja jäsenvaltioiden menettelyillä kyettiin suorittamaan ohjelmakauden 2000–2006 päättämismenettelyn alkuvaihe osittain vaikuttavasti.

KOMISSION VASTAUKSET

6.26 Komissio katsoo, että jäljellä olevat ohjelmakautta 2000–2006 koskevat riskit, joihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, otetaan riittävän hyvin huomioon käynnissä olevassa päättämismenettelyssä. Komission yksiköt ovat tehneet perusteellisen arvioinnin toimien päättämisestä vastaavien elinten toimittamista hankkeiden päättämiseen liittyvistä asiakirjoista. Komission yksiköt ovat toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet käsitelläkseen esille tuotuja kysymyksiä, joihin kuuluvat muun muassa päättämismenettelyn keskeyttäminen, lisätietojen pyytäminen, riskinarviointiin perustuvien lopputarkastusten suorittaminen ja mahdollisesti joissakin ohjelmissa rahoitusoikaisu.

Edellä esitettyjen päättämismenettelyjen perusteella komissio maksaa loppumaksun vasta, kun kunkin toimenpideohjelman jäännösvirheen katsotaan olevan alle 2 prosentin olennaisuusrajan. Näin ollen työllisyyden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ei annettu tietoa ohjelmakauden 2000–2006 seurantarauksien määrästä, koska niillä ei ollut vaikutusta vuonna 2011 suoritettuihin loppumaksuihin.

6.27 Komissio panee merkille vuoden 2011 alhaisen virhetason, mikä vahvistaa viime vuosina tapahtuneen myönteisen kehityksen. Myönteinen kehitys johtuu jäsenvaltioiden toteuttamista asianmukaisista toimista ja työllisyyden pääosaston vuodesta 2008 alkaen harjoittamasta tiukasta keskeytyksiä ja lykkäyksiä koskevasta politiikasta yhdessä yksinkertaistamistoimenpiteiden onnistuneen täytäntöönpanon kanssa.

Komissio aikoo jatkaa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa toimiansa tehostamista tilintarkastustuomioistuimen suositusten mukaisesti.

6.28 Komissio korostaa, että tarkastusviranomaisten työn tehokkuudessa ja laadussa on ohjelma- ja jäsenvaltiokohtaisia eroja, kuten tilintarkastustuomioistuimen arvioinnista 5.41 kohdassa ja komission tarkastustyön tuloksista käy ilmi. Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 73 artiklan mukaisesti komissio hyödyntää kesäkuusta 2012 alkaen virallisesti yhdeksän ESR:n tarkastusviranomaisen työtä. Komissio jatkaa jäljellä olevien tarkastusviranomaisten työn tarkastelua ja niiden ohjelmien tilanteen seuraamista, joille myönnettiin 73 artiklan mukainen kirje.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

6.29 **Liitteessä 6.2** on esitetty tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien (2008 ja 2009) vuosikertomuksissa koheesiopolitiikan osalta esitettyjen suositusten perusteella toteutetut toimet ovat edistyneet. Seuraavat seikat olisi aiheellista ottaa huomioon:

- a) Komissio julkaisi toukokuussa 2011 valmisteluasiakirjan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamiseen liittyvistä keskeisistä tarkastuhavainnoista. Komission tarkoituksena on käynnistää jäsenvaltioiden kanssa keskustelu siitä, miten kyseisten sääntöjen noudattamista jättämistä voitaisiin vähentää.
- b) Komissio on tällä ohjelmakaudella jatkanut tarkastusohjelmansa toteuttamista jäsenvaltioissa, mutta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset osoittavat, että kansalliset hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat ainoastaan osittain vaikuttavia.
- c) Komissio on edelleen keskeyttänyt tai lopettanut maksujen suorittamisen ja määrännyt rahoitusoikaisuja, mutta jäsenvaltioiden komissiolle todentamien menojen virhetaso on yhä olennainen.

Komissio katsoo ottaneensa käyttöön tehokkaat menettelyt ja ohjeet päättämisprosessia varten, ja se katsoo, että useimmat jäsenvaltiot ovat tehneet tärkeää ja ammattitaitoista työtä ohjelmien päättämisen mahdollistamiseksi ja varmuuden lisäämiseksi päättämisen yhteydessä. Komissio katsoo myös tehneensä laajan työn päättämisvaiheessa analysoidessaan perusteellisesti kaikki päättämisasiakirjat ja toteuttaessaan tarvittaessa uusia tarkastuksia ja selvityksiä. Tämä on johtanut monissa tapauksissa ylimääräisiin rahoitusoikaisuihin päättämisvaiheessa jäljellä olevien riskien poistamiseksi.

6.29

- a) Komissio on pyrkinyt lujasti varmistamaan sen, että kelpoisuusvaatimuksia noudatetaan tiukasti ja julkisia hankintoja koskevia sääntöjä sovelletaan asianmukaisesti. Tukikelpoisuudesta ja julkisia hankintoja koskevista säännöistä on annettu koulutusta ja ohjeistusta. Lisäksi havaittaessaan ohjelmatasolla monimutkaisia sääntöjä komissio tekee suosituksia sääntöjen yksinkertaistamiseksi. Komissio on jakanut jäsenvaltioiden kanssa analyysin virhetyypeistä, jotka EU:n tarkastuksissa on viime vuosina havaittu koheesiovarojen yhteydessä, ja se on alkanut kerätä parhaita käytäntöjä ja mahdollisia tapoja, joilla jäsenvaltiot voivat korjata virheitä ja vähentää niiden esiintymistä.

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltaminen on merkityksellistä enimmäkseen EAKR:n ja koheesiorahaston rahoituksen kannalta, ja sillä on vähäinen vaikutus ESR:n rahoittamiin hankkeisiin.

- b) ja c) Yhteinen vastaus 6.27 kohdan b ja c alakohtaan. Laajan tarkastustyönsä yhteydessä komissio antoi hallinto- ja valvontaviranomaisille kohdennettuja suosituksia havaittujen puutteiden korjaamiseksi.

Komissio jatkaa tiukan lähestymistavan noudattamista keskeytyksien ja lykkäysten osalta. Edellä sanotun ja jäsenvaltioiden ponnistelujen johdosta voidaan koheesion alalla havaita virhetason pienenemistä (ks. 1 luvussa oleva taulukko 1.3).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.30 Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2011 koskevien tarkastushavaintojen ja -päätelmien perusteella seuraavaa:

— **Suositus nro 1:** Komission on vaadittava, että sosiaalirahaston tukikelpoisuusvaatimuksia noudatetaan tiukasti. Komission on arvioitava ohjelmakaudella 2007–2013 saamansa kokemuksen pohjalta kansallisten tukikelpoisuussääntöjen soveltamista ja pyrittävä yksilöimään ne osa-alueet, joita voitaisiin vielä yksinkertaistaa, ja poistamaan virhelähteet, jotka voisivat aiheuttaa virheitä vuoden 2013 jälkeen.

— **Suositus nro 2:** Komission on muistutettava jäsenvaltioita siitä, että niiden tehtävänä on laatia menettelyt, joilla voidaan varmistaa ilmoitettujen menojen oikeellisuus ja sääntöjenmukaisuus, sekä autettava hallintoviranomaisia ja välittäjäelimiä korjaamaan perustason tarkastusten puutteet antamalla lisää ohjeita ja koulutusta.

— **Suositus nro 3:** Komission on kannustettava kansallisia viranomaisia soveltamaan korjausmekanismeja kurinalaisesti ennen kuin menot todennetaan komissiolle (2008). Tapauksissa, joissa hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnassa havaitaan merkittäviä puutteita, komission pitää keskeyttää tai lopettaa maksujen suorittaminen toimenpideohjelmalle, kunnes jäsenvaltio on toteuttanut korjaavat toimenpiteet, ja tehdä tarvittaessa rahoitusoikaisuja.

— **Suositus nro 4:** Komission on annettava tarkastusviranomaisille lisäohjeita nykyistä ohjelmakautta varten erityisesti otannan, hanketarkastusten yhteydessä tehtävien tarkistusten sisällön sekä laadunvalvonnan osalta.

— **Suositus nro 5:** Komission on huolellisesti tarkastettava tarkastusviranomaisten vuotuisissa valvontakertomuksissa ja tarkastuslausunnoissa antamien tietojen oikeellisuus ja täydellisyys. Komission on tarkastuksessaan otettava kaikilta osin huomioon tarkastusviranomaisten järjestelmä-tarkastuksista ja tapahtumataarkastuksista saatavilla olevat tiedot.

KOMISSION VASTAUKSET

6.30 Ks. yhteinen vastaus 1.12 ja 1.13 kohtaan.

Komissio sitoutui vuonna 2010 jatkamaan kelpoisuussääntöjen noudattamisen seurantaan säännöllisen tarkastustoimintansa yhteydessä ja kaikkia EU:n ja kansallisia tarkastuksia koskevan seurannan puitteissa. Asiaa koskevat tiedot annetaan työllisyyden pääosaston pääjohtajan vuotuisessa toimintakertomuksessa. Komissio pyrkii edelleen tarvittaessa toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä.

Kansallisten tukikelpoisuussääntöjen arvioinnin ja yksinkertaistamisen lisäämisen osalta komissio viittaa huomattaviin toimiin, joita on jo toteutettu osana sen niitä jäsenvaltioita koskevaa kohdennettua toimintasuunnitelmaa, joissa samat kysymykset ovat nousseet toistuvasti esille. Komissio jatkaa kyseisiä toimia ja keskittyy erityisesti kustannuksiin, jotka eivät ole tukikelpoisia, liiallisiin henkilöstökuluihin ja kansallisten sääntöjen yksinkertaistamiseen.

Komissio jatkaa jäsenvaltioiden huomion kiinnittämistä siihen, että tilintarkastustuomioistuin toistuvasti havaitsemat hallinnollisia tarkastuksia koskevat seikat ovat olennaisen tärkeitä.

Komissio sitoutui vuonna 2010 edelleen tarvittaessa ajoissa keskeyttämään maksut tai lykkäämään niitä. Kyseinen tiukka politiikka käy jälleen ilmi työllisyyden pääosaston pääjohtajan vuoden 2011 vuotuisesta toimintakertomuksesta (ks. komission vastaus 6.29 kohdan c alakohtaan).

Komissio jatkaa ohjauksen ja neuvojen antamista tarkastusviranomaisille monenlaisissa teknisissä ja sääntelyyn liittyvissä kysymyksissä. Tähän liittyen aluepolitiikan pääosasto ja työllisyyden pääosasto järjestivät kesäkuussa 2012 seminaarin, jossa annettiin otoksen ottamista koskevia ohjeita.

Maatalouden muuntokurssit ovat yksi tärkeimmistä tekijöistä, joihin komission varmuus perustuu. Sen vuoksi niissä annetut tiedot otetaan täysimääräisesti huomioon. Virhetasoja koskevia lisäohjeita on annettu vuoden 2011 maatalouden muuntokurssien osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus nro 6:** Komission on kannustettava jäsenvaltioita käyttämään asetuksissa sallittuja yksinkertaistettua kustannusten korvaamista koskevia vaihtoehtoja virhemahdollisuuksien vähentämiseksi.

KOMISSION VASTAUKSET

Kuten työllisyyden pääosaston vuoden 2011 toimintakertomuksessa selitetään, maatalouden muuntokurssien perusteellinen tarkastelu toteutetaan joka vuosi; se muodostaa perustan varausten laatimiseen, joilla varmistetaan muuntokurssien luotettavuus ja johdonmukaisuus suhteessa edellä mainittuihin ohjeisiin.

Komissio jatkaa pyrkimyksiään tarjota neuvontaa, koulutusta ja ohjausta jäsenvaltioille, jotta tämä sääntöjen tarjoama mahdollisuus johtaisi todelliseen yksinkertaistamiseen kaikkien sidosryhmien kannalta.

Noin 70 prosentissa toimenpideohjelmista käytetään vähintään yhtä yksinkertaistetuista kustannusvaihtoehtoista. Eri vaihtoehtoista käytetään eniten kiinteämääräisiä välillisiä kustannuksia sekä vakioyksikkökustannuksia.

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TYÖLLISYYS- JA SOSIAALIASIAT

	2011				2010	2009	2008
	Euroopan sosiaalirahasto	Liittymistä valmisteleva tukiväline	Muut sosiaaliasiat	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE							
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	160	6	14	180	66	44	49
ennakkomaksut	0	0	0	0	0	0	0
väli-/loppumaksut	160	6	14	180	66	44	49
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Prosenttiosuus (lukumäärä) tarkastetuista tapahtumista, joissa:							
ei ilmennyt virheitä	56 % (90)	100 % (6)	86 % (12)	60 % (108)	73 %	75 %	82 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	44 % (70)	0 % (0)	14 % (2)	40 % (72)	27 %	25 %	18 %
Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä							
Analyysi virhetyypeittäin							
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	59 % (41)	0 % (0)	50 % (1)	58 % (42)	39 %	0 %	56 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	41 % (29)	0 % (0)	50 % (1)	42 % (30)	61 %	100 %	44 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät	79 % (23)	0 % (0)	0 % (0)	77 % (23)	91 %	64 %	50 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	9 %	0 %	0 %
Oikeellisuuteen liittyvät	17 % (5)	0 % (0)	100 % (1)	20 % (6)	0 %	36 %	50 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS							
Todennäköisin virhetaso				2,2 %			
Ylempi virheraja				3,4 %			
Alempi virheraja				0,9 %			

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohkon eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin.

⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

KOHEESIOPOLITIikka: AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
2009	Koheesiopolitiikka: Komission olisi seurattava, että EU:n rahoituksen edellyttämiä tukikelpoisuusvaatimuksia sekä julkisia hankintoja koskevia EU:n ja jäsenvaltioiden sääntöjä noudatetaan oikein. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohta 4.38)	Komissio antaa ohjeita jäsenvaltioiden hallinto- ja tarkastusviranomaisille. Komissio julkaisi toukokuussa 2011 valmisteluasiakirjan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamiseen liittyvistä keskeisistä tarkastushavainnoista. Komission tarkoituksena on käynnistää jäsenvaltioiden kanssa keskustelu siitä, miten julkisiin hankintoihin liittyviä virheitä rakennerahastojen hankkeissa voitaisiin vähentää. Komission yleisarvio EU:n julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön vaikutuksista ja vaikeavuudesta julkaistiin kesäkuussa 2011.	Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SEC (2011) 1179, päivätty 5.10.2011) komissio selitti, mitkä erityistoimet on toteutettu todettujen riskien pienentämiseksi. Toimiin kuuluvat muun muassa ennaltaehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet, kuten ohjaus, koulutus ja maksujen keskeyttäminen.
	Koheesiopolitiikka: Komission pitäisi varmistaa, että tukeen oikeuttamattomien menojen korvaaminen uusilla menoilla (peruuttaminen) ei johda siihen, että jäsenvaltiot ilmoittavat uusia sääntöjenvastaisia menoja. (Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohta 4.37 b))	Komissio tarkkailee tätä riskiä, kun ohjelmakauden 2000–2006 ohjelmia päätetään. Komission ehdottaman vuosien 2014–2020 sääntelykehityksen mukaan EU:n tarkastuksilla havaitut, tilinpäätökseen vaikuttavat sääntöjenvastaisuudet johtavat oikaisuihin, joilla vähennetään toimenpideohjelman rahoitusta. Tämä rajaisi menojen peruuttamisen ja korvaamisen toisilla menoilla koskemaan kuluva varainhoitovuotta.	Komission ehdotuksessa ohjelmakauden 2014–2020 sääntelypuitteiksi todetaan vuotuinen päättäminen huomioon ottaen, että ”jos komissio tai tilintarkastustuomioistuin havaitsee komissiolle lähetettyyn tilinpäätökseen vaikuttavia sääntöjenvastaisuuksia, niihin perustuvalla rahoitusoikaisulla pienennetään rahastoista toimenpideohjelmalle osoitettua tukea”. Ehdotus rajoittaa sen vuoksi peruutus- ja korvaamismahdollisuuksia.
2009 ja 2008	Koheesiopolitiikka: Komission olisi valvonnan avulla varmistettava, että kansalliset hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat vaikuttavasti. (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohta 4.37 c); vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008 vuosikertomus, kohdat 6.37 a) ja c))	Komissio arvioi kansallisten hallinto- ja valvontajärjestelmien sääntöjenmukaisuuden ohjelmakauden alussa ja toimittaa tarkastuksia koko ohjelmakauden ajan. Lisäksi komissio luottaa ohjelmakauden 2007–2013 osalta yhä enemmän kansallisiin tarkastusviranomaisiin saadakseen varmuuden siitä, että järjestelmät toimivat vaikuttavasti. Komissio on vuonna 2011 edelleen tarkastanut kansallisten tarkastusviranomaisten työtä ohjelmakauden 2007–2013 toimenpideohjelmien osalta ja tutkinut tarkastusviranomaisia perusteellisesti (ks. kohdat 5.35–5.37 ja 5.44–5.51). Hallinto- ja valvontajärjestelmillä voidaan kaiken kaikkiaan varmistaa tapahtumien sääntöjenmukaisuus osittain vaikuttavasti. EAKR:n, koheesiorahaston ja sosiaalirahaston maksujen virhetaso on edelleen olennainen.	Komissio on vahvistanut rooliaan valvojana vuoden 2008 toimintasuunnitelman käyttöönoton jälkeen, ja se jatkaa tiukkaa maksujen keskeytyksiä ja lykkäyksiä koskevaa politiikkaa heti, kun puutteita havaitaan. Kyseisten toimien avulla hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminta jäsenvaltioissa on parantunut, ja tilintarkastustuomioistimen vuoden 2011 tarkastuslausumassa esitetyt alhaiset virhetasot vahvistavat myönteisen kehityksen. Kuten 5.44 kohtaan annetusta vastauksesta käy ilmi, komission luottamus tarkastusviranomaisiin perustuu laajaan tarkastustyöhön. Komissio on tyytyväinen jäsenvaltioille ilmoittamaansa tilintarkastustuomioistuimen arvioon, joka koski korjaavia toimenpiteitä kaikissa tapauksissa, joissa on havaittu puutteita (ks. 5.47 kohta). Tämän tarkastustyön perusteella komissio hyödyntää virallisesti heinäkuusta 2012 13 tarkastusviranomaisen työtä EAKR:n/koheesiorahaston osalta ja yhdeksän tarkastusviranomaisen työtä ESR:n osalta.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
2009 ja 2008	Koheesiopolitiikka: Komission olisi kannustettava kansallisia viranomaisia toteuttamaan korjaavat toimenpiteet perusteellisesti ennen menojen todentamista komissiolle. (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohta 4.37 a); vuosikertomus varainhoitovuodelta 2008, kohdat 6.37 b) ja d))	Komissio on yhä keskeyttänyt tai lopettanut maksujen suorittamisen tapauksissa, joissa on ilmennyt vakavia sääntöjenvastaisuuksia tai järjestelmäpuutteita. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle tiedot rahoitusoikaisuista vuosittain viimeistään 31. maaliskuuta. Jos jäsenvaltio ei ryhdy tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin, komissio voi vaatia, että rahoituskorjaukset on tehtävä. Komissio päätti vuonna 2011 ohjelmakauden 2007–2013 osalta rahoitusoikaisuista, joiden määrä oli sosiaalirahaston kohdalla 217,6 miljoonaa euroa ja EAKR:n kohdalla 2,7 miljoonaa euroa. Jäsenvaltioiden komissiolle toimittamien todennettujen menoilmoitusten virhetaso on kuitenkin yhä olennainen.	Jäsenvaltioiden järjestelmien tarkastus käynnistettiin vuoden 2011 alussa tavoitteena parantaa kansallisista rahoitusoikaisuista ilmoittamista komissiolle sekä varmistaa raportoinnin täydellisyys, oikeellisuus ja oikea-aikaisuus. Tulokset osoittivat parannuksia rahoitusoikaisujen tekemistä ja niistä ilmoittamista koskevissa jäsenvaltioiden järjestelmissä. Lisäksi menojen ja valvontavaiheen monivuotinen luonne mahdollistaa rahoitusoikaisujen tekemisen eri täytäntöönpanovaiheissa, myös päättämisen yhteydessä, jolloin suoritetaan menojen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat lopulliset tarkastukset ja tehdään tarvittaessa lopullisia oikaisuja.

SEITSEMÄS LUKU

Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	7.1–7.14
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	7.2–7.6
Riskipiirteet	7.7–7.11
Talousarviotuki	7.9–7.10
Yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuus	7.11
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	7.12–7.14
Toimien sääntöjenmukaisuus	7.15–7.20
Järjestelmien vaikuttavuus	7.21–7.25
Humanitaarisen avun pääosasto	7.22
Ulkopolitiikan välineiden hallinto	7.23–7.24
Komission johdon antamat tiedot	7.25
Päätelmät ja suositukset	7.26–7.28
Päätelmät	7.26–7.27
Suositukset	7.28

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

7.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio ulkosuhteiden, unionin ulkopuolelle suunnatun tuen ja laajentumisasioiden alalta, joka kattaa seuraavat toimintalohkot: 19 – ulkosuhteet, 21 – kehitysyhteistyö ja suhteet Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioihin (AKT-valtioihin)⁽¹⁾, 22 – laajentuminen sekä 23 – humanitaarinen apu. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2011 menoista on esitetty **taulukossa 7.1**.

Taulukko 7.1 – Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat – Keskeiset tiedot 2011

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
19	Ulkosuhteet	Hallintomenot	157	Suora keskitetty
		Yhteistyö unionin ulkopuolisten maiden kanssa maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä	39	Suora keskitetty
		Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP)	308	Välillinen keskitetty / yhteinen
		Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline	123	Suora keskitetty
		Suhteet unionin ulkopuolisiin teollisuusmaihiin ja yhteistyö niiden kanssa	20	Suora keskitetty
		Kriiseihin vastaaminen ja yleismaailmalliset turvallisuushat	238	Suora keskitetty / yhteinen
		Euroopan naapuruuspolitiikka ja suhteet Venäjään	1 448	Suora keskitetty / hajautettu
		Suhteet Latinalaiseen Amerikkaan	282	Suora keskitetty / hajautettu
		Suhteet Aasiaan, Keski-Aasiaan ja Lähi-idän maihin	670	Suora keskitetty / hajautettu / yhteinen
		Toimintastrategia ja koordinointi	28	Suora keskitetty
			3 313	
21	Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin	Hallintomenot	338	Suora keskitetty
		Elintarviketurva	320	Suora keskitetty
		Valtiosta riippumattomat kehitysyhteistyöalan toimijat	202	Suora keskitetty
		Ympäristö ja luonnonvarojen kestävä hoito, energia mukaan luettuna	136	Suora keskitetty
		Inhimillinen ja sosiaalinen kehitys	172	Suora keskitetty / yhteinen
		Alueellinen yhteistyö Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden (AKT-maiden) kanssa	300	Suora keskitetty / hajautettu / yhteinen
		Kehitysyhteistyötoimet ja ad hoc -ohjelmat	30	Suora keskitetty
		Toimintastrategia ja koordinointi	15	Suora keskitetty
			1 513	

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

(miljoonaa euroa)

Talous- arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
22	Laajentumisasiat	Hallintomenot	93	Suora keskitetty
		Laajentumisprosessi ja -strategia	835	Suora keskitetty / välillinen / hajautettu
			928	
23	Humanitaarinen apu	Hallintomenot	33	Suora keskitetty
		Humanitaarinen apu	1 008	Suora keskitetty / yhteinen
		Pelastuspalvelun rahoitusväline	27	Suora keskitetty
			1 068	
Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾			621	
Toimintamenot yhteensä			6 201	
menoista: — ennakkomaksuja			4 080	
— väli-/loppumaksuja			2 121	
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			6 822	
Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä			8 285	

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään luvussa 9.

Lähde: Euroopan unionin varainhoitovuoden 2011 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

7.2 Ulkosuhteisiin ja kehitysyhteistyöhön liittyvän talous-arvion toteuttamisesta vastasivat vuonna 2011 kehitys- ja yhteistyöpääosasto (EuropeAid) sekä ulkopoliittikan välineiden hallinto.

7.3 EuropeAidin toteuttama talosarvio (noin 3 840 miljoonaa euroa ⁽²⁾) kattaa seuraavat toiminnanalat:

- 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.

7.4 Kehitysyhteistyöhankkeet jakautuvat yli 150 maahan, ja niiden täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden koossa ja kokemuksessa on suuria eroja. Jotta hanke olisi oikeutettu EU:n tukeen, sen yhteydessä on noudatettava monitahoisia sääntöjä, muun muassa tarjouskilpailu- ja hankintamenettelyjä.

⁽²⁾ Talousarvion osastoissa 19 ja 21, kuten **taulukosta 7.1** ilmenee.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.5 Ulkopoliitiikan välineiden hallinto on komission osasto, joka perustettiin 1. tammikuuta 2011. Se raportoi toiminnastaan suoraan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkealle edustajalle. Ulkopoliitiikan välineiden hallinnon hallinnoimat menot (noin 490 miljoonaa euroa ⁽³⁾) liittyvät pääasiassa seuraavilla aloilla toteutettuihin toimiin:

- a) yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) (välillinen keskitetty hallinnointi), vakauden varmistaminen arkaluontoisiksi luokitelluissa valtioissa ja joukkotuhousteiden leviämisen estäminen
- b) vakausväline (suora keskitetty / yhteistyössä toteutettu hallinnointi), tuki konfliktien ehkäisemiselle, hallinnalle ja ratkaisemiselle sekä rauhanrakennustoimille
- c) vaalitarkkailutehtävät (suora keskitetty hallinnointi), joiden tavoitteena on demokratian, hyvän hallintotavan ja konfliktinestön vahvistaminen
- d) teollisuusmaiden kanssa tehtävän yhteistyön väline (ICI) (suora keskitetty hallinnointi), joka on pääasiallinen keino teollisuusmaiden kanssa tehtävän yhteistyön parantamiseen.

7.6 Laajentumisasioiden talousarvion ⁽⁴⁾ (835 miljoonaa euroa ⁽⁵⁾) toteuttamisesta vastasi laajentumisasioiden pääosasto ja humanitaarisen avun talousarvion ⁽⁶⁾ (1 008 miljoonaa euroa ⁽⁷⁾) toteuttamisesta humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosasto (ECHO). Humanitaarisen avun pääosasto vastaa myös unionin pelastuspalvelumekanismista ⁽⁸⁾ (27 miljoonaa euroa ⁽⁹⁾).

⁽³⁾ Talousarvion osastossa 19.

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

⁽⁵⁾ Talousarvion osastossa 22.

⁽⁶⁾ Noin puolet määrärahoista suunnataan valtioista riippumattomille järjestöille ja toinen puoli YK:n järjestöille tai muille kansainvälisille järjestöille. Rahoitus sopimuksia 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.

⁽⁷⁾ Talousarvion osastossa 23.

⁽⁸⁾ Sen tarkoituksena on tukea jäsenvaltioiden, EFTA-maiden, ehdokasmaiden 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.

⁽⁹⁾ Talousarvion osastossa 23.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Riskipiirteet

7.7 Valtaosa pääosastojen / ulkopoliittikan välineiden hallinnon hallinnoimasta talousarviosta toteutetaan ennakkomaksujen avulla. Ennakkomaksuihin liittyy vain vähäinen määrä noudatettavia ehtoja. Väli- ja loppumaksujen edellytyksenä sitä vastoin on, että hankkeen tosiasialliset menot ilmoitetaan korvattavaksi ja hyväksytään. Väli- ja loppumaksujen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen kohdistuu näin ollen yleensä suurempi virheriski kuin ennakkomaksuihin.

7.8 Osa toimintalohkon välineistä ja maksutavoista on jo ominaisluonteeltaan sellaisia, että komissio voi huomattavan vapaasti määrittää menojen tukikelpoisuuden. Näin ollen nämä tapahtumat ovat vähemmän alttiita laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyville virheille.

Talousarviotuki

7.9 Kumppanimaiden kanssa tehtävää yhteistyötä sääntelevissä EU:n asetuksissa ⁽¹⁰⁾ säädetään, että makrotalouden uudistuksiin tai alakohtaisiin uudistuksiin osoitettavan suoran talousarviotuen ⁽¹¹⁾ ehtona on, että julkinen varainhoito on tuensaajamaissa riittävän avointa, vastuullista ja tehokasta.

7.10 Näitä säännöksiä voidaan tulkita monin eri tavoin ⁽¹²⁾, ja käsitys julkisen varainhoidon avoimuuden, vastuullisuuden ja tehokkuuden riittävydestä voi vaihdella suuresti sekä maan erityistilanteesta että myös maan hallinnon valitsemasta suunnasta riippuen. Näissä olosuhteissa olisi pidettävä mielessä seuraavat seikat:

7.8 Komissio toimii Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymän, voimassa olevan lainsäädännön puitteissa.

7.9–7.10 Komissio ei ole täysin yhtä mieltä talousarviotuen toimintaa koskevasta tilintarkastustuomioistuimen analyysistä.

Talousarviotukea käytetään kehittyvissä maissa tilanteissa, joissa esimerkiksi julkiseen varainhoitoon liittyviin valtion keskeisimpiin järjestelmiin saattaa sisältyä merkittäviä heikkouksia. Tukikelpoisuusehdot ovat kuitenkin tiukkoja. Kumppanimaan budjettituen saamista koskevat tukikelpoisuusvaatimukset täyttyvät vasta, kun valtiolla on soveltamiskelpoinen ja uskottava strategia ongelmien ratkaisemiseksi. Komissio voi myös vaatia erityisiä lyhyen aikavälin toimenpiteitä riskien lievittämiseksi. Uudet talousarviotuen suuntaviivat ⁽¹⁾ (joita tarkistettiin vuonna 2012 uutta lähestymistapaa talousarviotukeen koskevien komission ehdotusten ⁽²⁾ ja neuvoston 14. toukokuuta 2012 tekemien päätelmien perusteella) sisältävät nykyisin useita uusia säännöksiä, joilla näitä sääntöjä on selkiytetty entisestään. Sellaisia ovat esimerkiksi avoimuutta ja valvontaa koskevat uudet tukikelpoisuussäännöt, virallinen riskinarviointiprosessi ja puitteet ylemmän johdon valvonnalle.

⁽¹⁰⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1905/2006, annettu 18 päivänä joulukuuta 2006, kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta (EUVL L 378, 27.12.2006, s. 41), 25 artiklan b kohta, neuvoston asetus (EY) N:o 1085/2006, annettu 17 päivänä heinäkuuta 2006, liittymistä valmistelevalta tukivälineestä (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 82), 15 artiklan 1 kohta, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1638/2006, annettu 24 päivänä lokakuuta 2006 eurooppalaista naapuruuden ja kumppanuuden välinettä koskevista yleisistä määräyksistä (EUVL L 310, 9.11.2006, s. 1), 15 artiklan 2 kohdan e alakohta, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1717/2006, annettu 15 päivänä marraskuuta 2006, vakautusvälineen perustamisesta (EUVL L 327, 24.11.2006, s. 1), 11 artiklan 1 kohdan b alakohta.

⁽¹¹⁾ Vuonna 2011 yleisestä talousarviosta suoritettiin suoran talousarviotuen maksuja miljardi euroa.

⁽¹²⁾ Ks. varainhoitovuotta 2003 koskeva tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus kuudenteen, seitsemänteen, kahdeksanteen ja yhdeksänteen Euroopan kehitysrachastoon (EKR) liittyvistä toimista, kohta 46 (EUVL C 293, 30.11.2004, s. 315).

⁽¹⁾ Ks. http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ Ks. komission tiedonanto kolmansille maille annettavaa EU:n budjettitukea koskevasta uudesta lähestymistavasta, KOM(2011) 638 lopullinen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- a) Talousarviotukea annetaan usein maille, joilla on heikot julkisen varainhoidon järjestelmät. On olemassa huomattava riski, että tuensaajamaan talousarvio saattaa olla altis petoksille ja korruptiolle. Kun otetaan huomioon, että talousarviotukitoimien avulla siirretyt varat yhdistetään muihin talousarviovaroihin kyseisen maan talousarviossa (tätä kutsutaan "fungibiliteetiksi"), myös ne ovat alttiina samoille julkisen varainhoidon puutteille.
- b) Talousarviotukitoimet pannaan täytäntöön kumppanimaiden julkisen varainhoidon järjestelmien, prosessien ja instituutioiden avulla, joten laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastus voi ulottua ainoastaan siihen vaiheeseen asti, kun tuki maksetaan kumppanimaiden talousarvioihin.
- c) Komissio voi päättää varsin vapaasti, onko kumppanimaa oikeutettu talousarviotukeen. Laajasta tulkinnanvarasta johtuen komission talousarviotukitoimet eivät ole niin alttiita laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskeville virheille.

Yhteisrahoitettujen toimien tukikelpoisuus

7.11 Komissio kanavoi osan tuestaan useiden rahoittajien yhteisten toimien kautta. Yhteisten toimien toteuttamisesta vastaavat kansainväliset ja YK:n järjestöt⁽¹³⁾. Nämä maksusuudet ovat luonnostaan "fungibiliteettejä". Joissakin tapauksissa komissio ei kuitenkaan toimi kuten yleisen tuen antaja vaan pyrkii rajoittamaan maksuosoituksiaan viittaamalla erityisiin menoperusteisiin. Jos jokin toinen rahoittaja noudattaa samaa lähestymistapaa ja soveltaa maksuosuuteensa samoja tukikelpoisuusperusteita, aiheutuu riski, että kokonaisuutena katsottuna menot eivät täytä sekä komission ja että toisen rahoittajan (toisten rahoittajien) ehtoja.

KOMISSION VASTAUKSET

Kohdentamattomalla talousarviotuella on pikemminkin tarkoitus paljasta tuloksista kuin rahoittaa toimintaa. On siis selvää, että tarkastukset eivät voi ulottua yli sen vaiheen, jossa varoja siirretään sovitujen ehtojen saavuttamisen jälkeen. Kuitenkin tarkastusten suorittaminen toimille, joita voidaan rahoittaa talousarviotukimaksuilla, kuuluu kansallisten tarkastusviranomaisten toimivaltaan. Liitännäisohjelmilla tarjotaan konkreettista tukea näille viranomaisille.

Tämä tuen toimitusjärjestelmä on yksi niistä tavoista, joilla komissio on vastannut kansainvälisen kehitysyhteistyöyhteisön ja EU:n sidosryhmien pyyntöihin, jotka koskevat tuloksiin ja omavastuullisuuteen keskitettyjä vaikuttavampia ja hallinnollisesti vähemmän monimutkaisia toimia, jotka näin ollen vähentävät kumppanimaille suorituksista koituvia kustannuksia.

7.11 Komissio ei ole tietoinen erityisistä ongelmista, jotka koskivat ns. nimellistä lähestymistapaa (joka on kehitetty viime vuosina, jotta komission olisi mahdollista osallistua eri rahoittajien välisiin toimiin, mukaan lukien monenväliset rahastot). Tällä lähestymistavalla taataan EU:n rahoitukseen sovellettavien oikeudellisten vaatimusten täyttyminen (varmistamalla, että muiden rahoittajien maksamat määrät riittävät kattamaan kaikki toimet, jotka eivät ole EU:n sääntöjen perusteella tukikelpoisia) samalla, kun EU:n varat käytetään taloudellisimmalla mahdollisella tavalla (sovittamalla yhteen rahoittajien toimet) moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti.

Komissio rajoittaa tätä riskiä arvioimalla kansainvälisen kumppaniorganisaation kirjanpitoa, tilintarkastusta, sisäistä valvontaa ja julkisia hankintoja koskevia menettelyitä ennen kuin ryhtyy yhteistyöhön sen kanssa. Lisäksi se arvioi sen paikan päällä olevaa henkilöstöä (ja osallistumista ohjausryhmiin) ja kansainväliseltä organisaatiolta vaadittavaa tarkkaa tilinpäätösraportointia. Ulkoisten toimien toteuttamisen yhteydessä järjestelmät arvioidaan lisäksi säännöllisesti ulkoisten tarkastajien suorittamien tarkastuskäyntien avulla.

EuropeAid-yhteistyötoimisto ja humanitaarisen avun pääosasto (ECHO) eivät ole tähän mennessä kertaakaan raportoineet tämän tyyppisistä havainnoista tai "erityisriskeistä", eikä komissio ole tietoinen toisesta rahoittajasta, joka soveltaisi "samoja tukikelpoisuusperusteita".

⁽¹³⁾ Sopimusten arvo on arvion mukaan 1,5 miljardia euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio katsoo, että näillä sisäisillä valvontatoimilla, jotka se on ottanut käyttöön yhdessä muiden asianosaisten kansainvälisten järjestöjen kanssa, vähennetään teoreettista riskiä sellaiselle tasolle, että riskiä voidaan pitää merkityksettömänä.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

7.12 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1. osassa 2**. Ulkosuhteita, unionin ulkopuolelle suunnattua tukea ja laajentumisasioita koskevan tarkastustyön kohdalla on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksen yhteydessä testattiin 150 maksun otos, joka koostui 30 ennakkomaksusta ja 120 väli- ja loppumaksusta. Tarkastetut ennakkomaksut koskivat kaikkiaan 18:aa maata. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat, komissiossa keskustasolla tai EU:n edustustoissa hyväksytyt väli/loppumaksut koskivat 11:tä maata ⁽¹⁴⁾. Tarkastetut humanitaarisen avun pääosaston väli/loppumaksut oli suoritettu humanitaarisen avun pääosaston neljän yhteistyökumppanin ⁽¹⁵⁾ täytäntöönpanemien hankkeiden yhteydessä.
- b) Järjestelmätarkastuksessa arvioitiin keskustasolla EuropeAidin, humanitaarisen avun pääosaston ja ulkopolitiikan väli-neiden hallinnon valvontajärjestelmät sekä tarvittaessa EU-edustustojen valvontajärjestelmiä. Järjestelmätarkastus kattoi seuraavat osa-alueet:
 - i) ennakkotarkastukset
 - ii) seuranta ja valvonta
 - iii) jälkitarkastukset / ulkoinen tarkastus
 - iv) sisäinen tarkastus.

7.13 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi kyseiset neljä sisäisen valvonnan vaihetta arvioidakseen ne eri valvontamenetellyt, joita ulkosuhteiden alalla toimivat pääosastot voivat käyttää ehkäistäkseen, havaitakseen ja korjatakseen menojen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen vaikuttavia virheitä.

7.14 Tilintarkastustuomioistuin soveltaa valvontajärjestelmien arviointiin vuorottelumenetelmää. Laajentumisasioiden pääosastoa ei arvioitu vuonna 2011, mutta aiempien vuosien suosituksia koskeva seuranta kuitenkin suoritettiin (ks **liite 7.3**).

⁽¹⁴⁾ Filippiinit, Georgia, Kamerun, Malawi, Palestiina, Tunisia, Venäjä ja Vietnam (EuropeAid) sekä Albania, Montenegro ja Serbia (laajentumisasioiden pääosasto).

⁽¹⁵⁾ Kahden toimipaikka oli Sveitsissä, yhden Ranskassa ja yhden Irlannissa (tarkastuskohteena olivat maksut, jotka oli suoritettu 11 maassa toteutettujen 16 humanitaarisen avun hankkeen yhteydessä).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

7.15 **Liitteessä 7.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tapahtumista koostuvan otoksen tarkastuksessa havaittiin, että 33 prosenttiin tapahtumista liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 1,1 prosenttia ⁽¹⁶⁾. Kaikki havaitut virheet esiintyivät väli- ja loppumaksuissa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että otoksessa esiintyi myös paljon virheitä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti.

7.16 Kaikkiaan 150 maksusta 22:ssa esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Useimmat näistä virheistä (16) havaittiin loppumaksuissa, eikä niitä ollut havaittu komission valvontamenettelyissä. Virheissä oli kyse lopullisen edunsaajan tasolla aiheutuneista tukeen oikeuttamattomista menoista: menot olivat toteutuneet tukikelpoisen kauden ulkopuolella, hankkeiden menoilmoituksiin sisältyi tukeen oikeuttamattomia menoja (esim. alv, henkilöstökuluja ja perusteettomia yleiskuluja) ja menoista ei esitetty asianmukaisia tositteita. Virheistä esitetään jäljempänä esimerkkejä (ks. esimerkki 7.1).

7.17 Komissio on näin ollen korvannut avustusten lopullisten saajien tai palveluntarjoajien ilmoittamia tukeen oikeuttamattomia menoja, mikä osoittaa, että komission soveltamat virheiden ehkäisemiseen ja havaitsemiseen tarkoitetut valvontatoimet eivät ole täysin vaikuttavia (paikan päälle tehdään liian vähän tarkastuksia ja ne ovat sisällöltään liian suppeita, ilmoitettujen menojen suora testaaminen on riittämätöntä ja liian kapea-alaista, edunsaajien teettämä menojen todentaminen on laadultaan riittämätöntä jne.).

7.16 Komission tarkastukset on suunniteltu siten, että virheiden havaitseminen ja korjaaminen jälkitarkastuksissa – loppumaksujen jälkeen – on vielä mahdollista. Ulkoisen avun pääosastot hallinnoivat viralliseen riskinarviointiprosessiin perustuvaa laajaa vuosittaista jälkitarkastusohjelmaa.

Komissio katsoo, että se toimii usein maissa, joissa on vaikeaa tai suorastaan mahdotonta estää tai korjata monia tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä. Tämä koskee esimerkiksi sopimuspuolia (usein kansalaisjärjestöjä), joilla on vaikeuksia saada valtiota korvaamaan pakollisia alv-maksuja.

7.17 Komission mielestä ennen loppumaksuja toteutettavat tunnistustoimet ja korjaavat toimenpiteet (esimerkiksi edunsaajien hyväksyminen, raporttien laatiminen, ulkoiset tarkastukset sekä menoja ja tapahtumia koskevat tarkastukset, joita komission henkilöstö tekee) ovat vaikuttavia ⁽³⁾. Lisäksi mahdolliset sääntöjenvastaisuudet voidaan vielä jälkikäteen korjata käynnistämällä jälkitarkastuksia ja perimällä asianmukaiset summat. Taloudellisen virheen mahdollisuutta ei kuitenkaan pystytty realistisesti täysin poistamaan.

⁽¹⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioitun virhetason edustavan tilastollisen otoksen perusteella. Saatu luku on paras arvio (josta käytetään nimitystä todennäköisin virhetaso). Tilintarkastustuomioistuimella on 95 prosentin luottamus siihen, että perusjoukon virhetaso sijoittuu 0 prosentin (alempi virheraja) ja 2,4 prosentin (ylempi virheraja) välille.

⁽³⁾ Perustuu vuotuisen toimintakertomuksen päätelmiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 7.1 – Tukeen oikeuttamattomat menot loppumaksussa

EuropeAid – Kamerun

Kamerunissa toimivia banaanintuottajia tukevan hankkeen loppumaksussa esiintyi vakavia tukikelpoisuuteen liittyviä virheitä ⁽¹⁷⁾. Edunsaajan suorittamassa tarjouskilpailumenettelyssä ilmeni sääntöjenvastaisuuksia. Lisäksi edunsaaja ei noudattanut alkuperäsääntöä ⁽¹⁸⁾ laitteita hankkiessaan.

Humanitaarisen avun pääosaston yhteistyökumppani

Darfurin siirtymään joutuneen väestön hyvinvointia edistävään ja tukevaan avustussopimukseen liittyvässä loppumaksussa ilmeni useita vakavia sääntöjenvastaisuuksia (kuluja oli aiheutunut tukikelpoisen kauden ulkopuolella, yhteisiä kustannuksia oli kohdennettu väärin, menoista ei pystytty esittämään asianmukaisia tositteita jne.) ⁽¹⁹⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

Esimerkki 7.1 — Tukeen oikeuttamattomat menot loppumaksussa

EuropeAid – Kamerun

Voimassa olevassa lainsäädännössä nimenomaisesti mahdollistetaan viralliset poikkeukset tuotteiden alkuperää koskeviin rajoituksiin asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa. Tällä hetkellä on lähes mahdotonta välttää muista kuin tukikelpoisista maista tulevien tuotteiden hankintoja, kun tällaisia hankkeita pannaan täytäntöön Afrikassa. Edunsaajan olisi pitänyt pyytää komissiolta poikkeusta, joka olisi myönnetty asianmukaisten perusteiden pohjalta, kuten tässä tapauksessa, koska (tarjouskilpailun erityisluonteen takia) vastaanotettiin vain yksi tarjous (joka saatiin Kolumbiasta).

Humanitaarisen avun pääosaston yhteistyökumppani

Annetun esimerkin osalta humanitaarisen avun pääosasto korostaa, että nämä humanitaariset toimet toteutettiin Darfurissa, joka on yksi maailman vaarallisimmista ympäristöistä, ja sille on ominaista arvaamattomuus, vaihtelevuus, turvattomuus ja apua tarvitsevien tavoittamiseen liittyvät vaikeudet. Nämä ominaisuudet tekevät hallinnoinnista erittäin haastavaa. Vaikka tässä tapauksessa joitakin sopimusperusteisia vaatimuksia ei noudatettu täysimääräisesti, kumppani vakuutti, että tulokset saavutettiin. On myös syytä huomata, että kahteen muuhun tilintarkastustuomioistuimen tarkastamaan liiketoimeen, jotka sama kumppani on toteuttanut eri maissa, ei liittynyt yhtään virhettä. Humanitaarisen avun pääosasto kuitenkin huomautti kumppanille sen sopimussuhteisista velvoitteista ja tarpeesta parantaa lisää sisäisiä valvontajärjestelmiä.

7.18 Kaikkiaan 150 tapahtumasta 27:ään liittyi 51 virhettä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Näistä 31 virhettä ilmeni komission toteuttamissa tai hyväksymisissä hankintamenettelyissä, 8 virhettä liittyi talousarvion maksuihin ja 11 virhettä liittyi oikeudellisten tai sopimusvelvoitteiden noudattamatta jättämiseen.

7.19 Mainitut 31 hankintamenettelyissä ilmennyttä virhettä havaittiin 22 maksussa, jotka sisältyivät kilpailuun perustuvaan hankintasopimuksen tekomenettelyyn (kyseisiä maksuja oli yhteensä 85). Hankintamenettelyissä havaittiin muun muassa seuraavia virheitä:

- a) epäselvät valintaperusteet tai väärentäyppisen hankintamenettelyn soveltaminen (16)

7.19

⁽¹⁷⁾ Hankkeen osalta tarkastettiin 1,6 miljoonan euron määrä; virheprosentti oli 81,7.

⁽¹⁸⁾ Tavarantoimittajan ja tavaroiden piti olla peräisin AKT-maasta tai jäsenvaltiosta.

⁽¹⁹⁾ Avustussopimuksen osalta tarkastettiin 0,42 miljoonan euron määrä; virheprosentti oli 13,2.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) arviointimenettelyiden riittämätön dokumentointi ja hakijoiden eriarvoinen kohtelu (9)
- c) sopimusten muuttaminen täytäntöönpanojakson jälkeen (3).

Virheistä esitetään esimerkki jäljempänä (ks. esimerkki 7.2).

Esimerkki 7.2 – Sääntöjenvastaisuuksia tarjouskilpailumenettelyssä

Laajentumisasioiden pääosasto (keskushallinto)

Teknistä apua ja tiedonvaihtoa koskevan ohjelman (TAIEX)⁽²⁰⁾ yhteydessä suoritettu tarjouskilpailumenettely, joka liittyi kolmeen välimaksuun, havaittiin sääntöjenvastaiseksi. Komissio antoi sopimuksen yritykselle, jonka kohdalla ehto asiantuntijoiden saatavilla olosta ei täyttynyt, toisin kuin muiden tarjoajien kohdalla. Tarjoajille toimitettujen toimeksiannon ehtojen mukaan asiantuntijoiden piti olla käytettävissä 1. huhtikuuta 2008 lähtien. Valituksi tulleen tarjoajan ehdottamat asiantuntijat olivat kuitenkin käytettävissä vasta 21. toukokuuta 2008 alkaen. Sopimus annettiin kaikesta huolimatta kyseiselle yritykselle. Kyseinen tapaus on katsottu virheeksi, joka ei ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

Esimerkki 7.2 — Sääntöjenvastaisuuksia tarjouskilpailumenettelyssä

D G E L A R G H Q

Komission tulkinta asiantuntijoiden saatavilla oloa koskevasta ehdosta ei antanut minkäänlaista kilpailuetua voittaneelle tarjoajalle. Oli selvää, että tarjoajan ehdottamia asiantuntijoita ei kutsuttaisi työskentelemään samanaikaisesti komission kanssa tehdyn kahden eri sopimuksen perusteella.

7.20 Kaikkiaan kahdeksasta tarkastetusta talousarviotukitapahtumasta tilintarkastustuomioistuin havaitsi 4 tapahtumaa, joissa esiintyi virheitä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti (8 virhettä). Virheet johtuivat siitä, että komissio ei ollut verrannut, kuinka tuensaajavaltiot olivat edistyneet julkiseen varainhoitoon liittyvissä kysymyksissä tarkastuskohteena ollelle kaudelle asetettuihin tavoitteisiin nähden. Komissio ei myöskään ollut varmistanut, että tuensaajavaltio sovelsi oikeaa vaihtokurssia.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

7.21 **Liitteessä 7.2** on esitetty yhteenveto valvontajärjestelmien tarkastuksen tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EuropeAidin, humanitaarisen avun pääosaston ja ulkopolitiikan välineiden hallinnon järjestelmät olivat osittain vaikuttavia. Yksityiskohtaiset tulokset EuropeAidin järjestelmien arvioinnista esitetään kahdeksatta, yhdeksättä ja kymmenettä Euroopan kehitysrahastoa koskevassa tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomuksessa.

7.21 EuropeAidin osalta ks. vastaus EKR:n vuoden 2011 vuosikertomukseen, 56 kohta.

⁽²⁰⁾ TAIEX – teknistä apua ja tiedonvaihtoa koskeva ohjelma.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Humanitaarisen avun pääosasto

7.22 Humanitaarisen avun pääosasto on viime vuosina jatkanut valvontajärjestelmiensä kaikkien osa-alueiden parantamista. Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden esiintyvyyden (tarkastetuista 16 loppumaksusta 10:ssä oli virhe) vuoksi ennakoivalvontamenettelyjä pidetään kuitenkin osittain vaikuttavina (ks. kohdat 7.16 ja 7.17).

7.22 Humanitaarisen avun pääosasto katsoo parantaneensa valvontajärjestelmiään, jotka ovat saavuttaneet tyydyttävän vaikuttavuustason. Lopullinen jäännösriski on rajallinen ja todennettu, eikä asian kehittäminen pidemmälle olisi kustannustehokasta.

Humanitaarisen avun pääosasto katsoo, että tietyt tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet ovat arvoltaan hyvin pieniä sekä suhteellisesti että absoluuttisesti tarkasteltuna. Humanitaarisen avun pääosasto arvioi, että sen jäännösvirhetaso on alle 1 prosentin vuonna 2011.

Lisäksi humanitaarisen avun pääosasto korostaa, että ennakkotarkastukset on nähtävä osana valvontajärjestelmän kokonaisuutta. Käytössä olevilla valvontajärjestelmillä olisi vielä voitu havaita virheitä jälkitarkastusten toteuttamisen yhteydessä, koska tilintarkastustuomioistuimen tarkastamia toimia ei tarkastettu humanitaarisen avun toimiston valvontaketjun viimeisten vaiheiden jälkeen.

Ulkopolitiikan välineiden hallinto

7.23 Pääasialliset ulkopoliitiikan välineiden hallinnon hallinnoimat välineet ovat vakausväline ja yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP), joiden osuus sen toimintatalousarviosta on 87 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin arvioi näiden kahden välineen valvontajärjestelmät erikseen, sillä ne ovat luonteeltaan hyvin erilaiset. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että kokonaisuutena tarkasteltuna valvontajärjestelmät olivat osittain vaikuttavia.

7.24 Keskeiset havaitut puutteet liittyivät seuraaviin seikkoihin:

a) vaikuttava sisäisen tarkastuksen toiminto puuttui

7.24

a) Tämä johtui tekijöistä, joihin ulkopoliitiikan välineiden hallinto ei voinut vaikuttaa. Samasta syystä EuropeAidin sisäisessä tarkastuksessa ei pystytty tekemään tarkastuksia ulkopoliitiikan välineiden hallinnon toiminnasta vuonna 2011.

Komissio katsoo, että sisäisen tarkastuksen puuttuessa yksikkö voi luottaa muihin vuotuisessa toimintakertomuksessa määritettyihin varmuuden osatekijöihin, kuten sisäisen tarkastuksen puitteissa tehtyyn työhön. Ulkopoliitiikan välineiden hallinnon tarkastusten tarve esitetään EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksikön työohjelmassa vuodelle 2012 (sovittuna on yksi uusi tarkastus ja yksi seurantatarkastus ulkopoliitiikan välineiden hallinnon toimista).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) jälkitarkastusmenettelyihin valittavia sopimuksia ei poimittu riittävän riskinarvionnin perusteella (YUTP) ja riskianalyysissä käytettyjä sopimusten poimintaperusteita ei ollut kehitetty riittävästi (vakaussväline)
- c) ennakkotarkastusmenettelyillä ei ehkäisty osaa myöhemmin esiintyneistä virheistä (vakaussväline)
- d) yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatioiden yhteydessä ilmeni ongelmia, jotka liittyivät edellytysten ennakolta täyttymiseen ⁽²¹⁾
- e) yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sopimuksia oli kaasaantunut päätettäväksi.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja vakaussvälineeseen liittyvien hankkeiden valitseminen jälkitarkastuksiin ja kyseisiä tarkastuksia koskevat suunnitelmat näissä kahdessa toimintayksikössä perustuivat objektiivisiin perusteisiin (kuten hallinnoitujen sopimusten arvo, edellisen jälkitarkastuksen päivämäärä sekä petosten ja petosepäilyjen mahdollinen esiintyvyys). Komissio myöntää, että ulkopoliittikan välineiden hallinnon riskinarviointia voidaan parantaa. Vuonna 2012 toteutetaan toimia kaikkien ulkopoliittikan välineiden hallinnossa hallinnoitujen välineiden, mukaan lukien yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, riskinarviointimenetelmien parantamiseksi.
- c) Tapauksissa, joissa komissio on yhtä mieltä virheiden tapahtumisesta, se toteaa samalla, että sen ennakkotarkastusmenettelyissä havaittiin lähes kaikki tilintarkastustuomioistuimen tunnistamat tapaukset ja että johto ryhtyi asianmukaisiin seurantatoimiin.
- d) Komissio muistuttaa, että moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatioiden osalta on todistettava, että niissä EU:n talousarviota toteutetaan vaikuttavasti. Koska yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan operaatiot luodaan tyhjästä, ja tästä lähtökohdasta huolimatta niiden edellytetään olevan toimintakunnossa, operaatioiden ei voida olettaa olevan välittömästi varainhoitoasetuksen 56 artiklan vaatimusten mukaisia. Komissiolla on kuitenkin velvollisuus varmistaa, että sen rahoittamat operaatiot ovat edellä esitetyn periaatteen mukaisesti vaikuttavia. Vuotuisessa toimintakertomuksessa raportoidut lieventävät valvontamenettelyt muodostavat asianmukaisen pohjan varmuuden antamiselle, vaikka 56 artiklan vaatimuksia ei virallisesti täytetä.
- Ulkopoliittikan välineiden hallinto jatkaa kuuteen pilariin perustuvien arviointien tekemistä kahden arvioinnin vuosivauhdilla, ja tämä tarkoittaa, että taloudellisesti tärkeimmät operaatiot on arvioitu vuoden 2013 loppuun mennessä.
- e) Ulkopoliittikan välineiden hallinto jatkaa pyrkimyksiään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vanhojen sopimusten päättämiseksi, ja se on laatinut tähän tarkoitukseen toimintasuunnitelman. Se tarkastaa myös menettelyjä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatioiden päättämiseksi yhdenmukaisemmalla tavalla.

⁽²¹⁾ Varainhoitoasetuksen 56 artiklassa säädetään edellytyksistä, joiden on täyttyttävä ennen kuin organisaatiolle voidaan uskoa tehtäväksi EU:n talousarvion toteuttaminen. Kyseinen säännös ei sovellu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatioiden yhteyteen, sillä komission on mahdotonta saada näyttöä kyseisten edellytysten täyttymisestä ennen operaatioiden käynnistämistä. Näin ollen ulkopoliittikan välineiden hallinnon tavoitteena on hyväksyä operaatiot mahdollisimman nopeasti niiden käynnistymisen jälkeen. Käyttöön on otettu lieventävät valvontamenettelyt, joilla vähennetään riskejä kyseisen välivaiheen aikana. Vuoden 2011 loppuun mennessä kuitenkin vain yksi (EULEX Kosovo) kaikkiaan yhdeksästä käynnissä olevasta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatiosta oli saanut hyväksynnän.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Komission johdon antamat tiedot

7.25 EuropeAidin ja humanitaarisen osaston pääjohtajat sekä ulkopoliittikan välineiden hallinnon johtaja ilmoittavat saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla voidaan taata tarpeellisessa määrin maksujen perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuus ⁽²²⁾. On kuitenkin aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) ulkopoliittikan välineiden hallinto ei ilmoita vuotuisessa toimintakertomuksessaan jäännösvirhetasoa ⁽²³⁾, johon kyseisen päätelmä perustuu
- b) humanitaarisen avun pääosasto käyttää jäännösvirheen laskennassa erityistä menetelmää, jota ei selitetä riittävän perusteellisesti pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**Päätelmät**

7.26 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso ei ole olennainen ulkosuhteiden, unionin ulkopuolelle suunnatun tuen ja laajentumisasioiden toimintalohkoryhmän maksuissa 31. joulukuuta 2011 päättyneeltä varainhoitovuodelta. Väli- ja loppumaksuissa (noin yksi kolmasosa vuonna 2011 maksetusta määrästä) virhetaso on kuitenkin olennainen.

7.27 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastustyönsä perusteella, että ulkosuhteita, unionin ulkopuolelle suunnattua tukea ja laajentumisasioita koskevat valvontajärjestelmät olivat osittain vaikuttavat.

7.25

- a) Kuten ulkopoliittikan välineiden hallinnon vuoden 2011 toimintakertomuksessa ilmoitetaan, ulkopoliittikan välineiden hallinnon tavoitteena on soveltaa vuoden 2012 toimintakertomuksessa jäännösvirhetasoa EuropeAidin käyttämää menetelmää muistuttavan menetelmän perusteella, mutta ulkopoliittikan välineiden hallinnon valvontaympäristöön mukautettuna.

- b) humanitaarisen avun pääosaston jäännösvirhetason laskeminen pohjautuu humanitaarisen avun pääosaston tarkastusstrategian toteuttamiseen.

Humanitaarisen avun pääosasto katsoo, että tämä menetelmä kuvastaa asianmukaisesti sen toimintabudjetin altistumista riskeille seuraavista syistä:

- tarkastettu perusjoukko on erittäin edustava,
- järjestelmälliset virheet tunnistetaan ja niiden vaikutuksia tarkastellaan täysimääräisesti,
- tarkastettu talousarvio "puhdistetaan" sen myötä, että tukeen oikeuttamattomat menoerat peritään takaisin.

7.26 Komissio panee tyytyväisenä merkille tilintarkastustuomioistuimen päätelmän, jonka mukaan toimintalohkoryhmässä "unionin ulkopuolelle suunnattu tuki, kehitysyhteistyö ja laajentuminen" ei ollut vuonna 2011 olennaisia virheitä.

7.27 Komissio on suunnitellut tarkastuksensa niin, että ne kattavat sen monivuotisten hankkeiden koko elinkaaren. Se katsoo, että nämä valvontajärjestelmät ovat vaikuttavia ja että ne ovat vuosi vuodelta parantuneet huomattavasti, kun ne kattavat sekä EKR:n toiminnan että EU:n talousarviosta rahoitetut toimet. Huolimatta haasteista, joita aiheutuu suuria riskejä sisältävässä ulkoisen tuen ympäristössä, tilintarkastustuomioistuimen todennäköisin vuosittainen arvioitu virhetaso on ollut EU:n talousarvion osalta alle olennaisuustason vuosina 2010 ja 2011 ja EKR:n osalta alle olennaisuustason vuonna 2009.

⁽²²⁾ EuropeAidin vuotuisen toimintakertomuksen tulokset esitetään yksityiskohtaisesti kahdeksatta, yhdeksättä ja kymmenettä Euroopan kehitysrahastoa koskevassa kertomuksissa. Kuten kohdassa 7.14 on mainittu, laajentumisasioiden pääosaston valvontajärjestelmiä ei arvioitu vuoden 2011 osalta.

⁽²³⁾ Ks. kohdat 1.21–1.23.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

7.28 **Liitteessä 7.3** on esitetty komission edistymistä koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset, jotka liittyvät aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyihin suosituksiin. Komissio otti kaikki suositukset käsittelyyn, ja neljä suositusta on tähän mennessä pantu täytäntöön. EuropeAidin valvontajärjestelmiä koskevat suositukset esitetään kahdeksatta, yhdeksättä ja kymmenettä Euroopan kehitysrahastoa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa. Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2011 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että

— **Suositus nro 1:** EuropeAid, humanitaarisen avun pääosasto ja ulkopoliittikan välineiden hallinto parantavat avustussopimusten valvontaa niin, että paikan päälle tehtyjä käyntejä hyödynnetään paremmin, jotta käyntien avulla voidaan ehkäistä ja havaita tukeen oikeuttamattomien menojen ilmoittaminen ja/tai lisätä komission teettämien tarkastusten kattavuutta

— **Suositus nro 2:** ulkopoliittikan välineiden hallinnon pitäisi

- varmistaa, että sisäisen tarkastuksen toiminto saadaan käynnistettyä
- ilmoittaa selvästi perusteet, joita riskinarvioinnin yhteydessä sovelletaan valittaessa tarkastettavaksi vakautusvälineen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia sopimuksia
- varmistaa, että kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatiot hyväksytään ns. ”kuuden pilarin arviointien” mukaisesti
- nopeuttaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kauan sitten tehtyjen sopimusten päättämistä.

7.28 Katso yhteinen vastaus 1.12–1.13 kohtiin.

Komission yksiköiden käytännöt vaihtelevat sen osalta, millainen luonne ja tarkoitus ”paikan päällä tehdyillä käynneillä” on niiden valvontajärjestelmän kokonaisuudessa. Myös se vaihtelee, käytetäänkö niitä varmuuden antamiseen vai ei. Kustannustehokkuusnäkökohdat huomioon ottaen komissio ei näin ollen voi hyväksyä yleistä suositusta, jonka mukaan parantamalla paikan päälle tehtyjä käyntejä varainhoitoa parannettaisiin huomattavasti avustussopimusten tukikelpoisuuden osalta.

Teetettyjen tarkastusten kattavuuden osalta komissio katsoo, että avustusten osalta tarkastusten kattavuus on huomattava ja riittävä. Ottaen huomioon tilintarkastustuomioistuimen tälle luvulle vahvistaman oman virhetason, komissio voi vain osittain hyväksyä tämän suosituksen siltä osin, kuin se koskee jatkuvia pyrkimyksiä nykyisten järjestelyjen parantamiseen.

- Kun ulkopoliittikan välineiden hallintoa tarkastetaan, se toimii täysimääräisessä yhteistyössä EuropeAidin sisäisen tarkastuksen kanssa.
- Ulkopoliittikan välineiden hallinto on jo ryhtynyt toimiin parantaakseen toteuttamiinsa jälkiarviointeihin liittyvää riskinarviointia muun muassa tarkastettavien sopimusten / hankkeiden valintaperusteiden parantamisen osalta.
- Ulkopoliittikan välineiden hallinto on laatinut aikataulun yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatioiden hyväksymiselle ja jatkaa toimiaan tällä alalla. Aikataulun mukaan kaikki merkittävät operaatiot olisi hyväksyttävä vuoden 2013 loppuun mennessä.
- Ulkopoliittikan välineiden hallinto lisää pyrkimyksiään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vanhojen sopimusten päättämiseksi ja on laatinut tähän tarkoitukseen toimintasuunnitelman.

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – ULKOSUHTEET, UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI JA LAAJENTUMISASIAT

		2011					2010	2009	2008				
EuropeAid-yhteistyötoimisto ⁽³⁾		Ulkopolitiikan välineiden hallinto		Laajentumisasioiden pääosasto		Humanitaarisen avun pääosasto				Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE													
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	81	8	38	23	150	165	180	180					
ennakkomaksuja	17	2	4	7	30	75	83	71					
väli-/loppumaksuja	64	6	34	16	120	90	97	109					
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾													
Osuus (lukumäärä) tarkastetuista tapahtumista, joissa:													
ei ilmennyt virheitä	73 %	(59)	50 %	(4)	68 %	(26)	52 %	(12)	67 %	(101)	77 %	87 %	73 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	27 %	(22)	50 %	(4)	32 %	(12)	48 %	(11)	33 %	(49)	23 %	13 %	27 %
Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä													
Analyysi menotyypeittäin													
Ennakkomaksut	0 %	—	0 %	—	0 %	—	0 %	—	0 %	—	11 %	17 %	19 %
Väli-/loppumaksut	100 %	(22)	100 %	(4)	100 %	(12)	100 %	(11)	100 %	(49)	89 %	83 %	81 %
Analyysi virhetyypeittäin													
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	59 %	(13)	50 %	(2)	92 %	(11)	9 %	(1)	55 %	(27)	53 %	74 %	60 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	41 %	(9)	50 %	(2)	8 %	(1)	91 %	(10)	45 %	(22)	47 %	26 %	40 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät	67 %	(6)	100 %	(2)	100 %	(1)	100 %	(10)	86 %	(19)	72 %	100 %	79 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät	0 %	—	0 %	—	0 %	—	0 %	—	0 %	—	17 %	0 %	21 %
Oikeellisuuteen liittyvät	33 %	(3)	0 %	—	0 %	—	0 %	—	14 %	(3)	11 %	0 %	0 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS													
Todennäköisin virhetaso									1,1 %				
Ylempi virheraja									2,4 %				
Alempi virheraja									0,0 %				

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohtokoryhman eri alueiden riskiprofilien erot saadaan paremmin esiin.⁽²⁾ Suluissa tapahtumien tosiasiallinen lukumäärä.⁽³⁾ Sisältää kaksi koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston (EACEA) tapahtumaa.

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – ULKOSUHTEET, UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI JA LAAJENTUMISASIAT

Tarkastukseen valittuja EuropeAid-yhteistyötoimiston valvontajärjestelmiä koskeva arvio

	Ennakkotarkastukset	Seuranta ja valvonta	Ulkoinen tarkastus	Sisäinen tarkastus	Yleisarvio
Keskusjärjestelmät	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava
Edustustot	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Ei sovelleta	Osittain vaikuttava

Tarkastukseen valittuja humanitaarisen avun pääosaston valvontajärjestelmiä koskeva arvio

	Ennakkotarkastukset	Seuranta ja valvonta	Jälkitarkastukset	Sisäinen tarkastus	Yleisarvio
Keskusjärjestelmät	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava

Tarkastukseen valittuja ulkopoliittikan välineiden hallinnon valvontajärjestelmiä koskeva arvio

	Ennakkotarkastukset	Seuranta ja valvonta	Jälkitarkastukset	Sisäinen tarkastus	Yleisarvio
Vakautusväline	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Ei vaikuttava	Osittain vaikuttava
Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava		Osittain vaikuttava

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – ULKOSUHTEET, UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI JA LAAJENTUMISASIAT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
2009	Humanitaarisen avun pääosaston olisi dokumentoitava paremmin arvioinnit, joita laaditaan humanitaarisen avun toimia koskevista ehdotuksista (esimerkiksi vakiomuotoisten arviointikertomusten käyttöönotto).	Humanitaarisen avun pääosasto on dokumentoinut paremmin humanitaarisen avun toimia koskevat ehdotukset.	Humanitaarisen avun pääosasto on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen analyysistä.
	Humanitaarisen avun pääosaston olisi laadittava ja otettava käyttöön järjestelmä, jonka avulla kerätään ja analysoidaan tietoa siitä, miten pääosaston yhteistyökumppanit ovat käyttäneet niin kutsuttuja humanitaarisen avun hankintakeskuksia (<i>Humanitarian Procurement Centres</i>).	Humanitaarisen avun pääosasto toteutti vuonna 2011 väliaikaisratkaisun kerätäksään humanitaarisen avun hankintakeskuksilta mahdollisimman paljon tietoa suoraan siihen saakka, kunnes otetaan käyttöön automaattinen mekanismi, jolla kerätään kyseiset tiedot kumppaneilta itseltään.	Humanitaarisen avun pääosasto on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen analyysistä.
	Ulkosuhteiden pääosaston olisi suunnattava riittävästi resursseja vanhaan nopean toiminnan järjestelmään liittyvien sopimusten ja sellaisten yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvien sopimusten analysointiin ja päättämiseen, joiden täytäntöönpanon määräaika on umpeutunut.	Ulkopolitiikan välineiden hallinto on toteuttanut asianmukaisia toimia päättääksään nopean toiminnan järjestelmään ja vakausvälineeseen liittyvät sopimukset. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tarvitaan kuitenkin lisätoimia tilintarkastustuomioistuimen suosituksen täytäntöönpanemiseksi.	Komissio myöntää, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan vanhojen sopimusten päättämiseksi tarvitaan lisätoimia. Tätä varten on laadittu toimintasuunnitelma, jolla on tarkoitus parantaa tilannetta vuoden 2012 loppuun mennessä.
	Laajentumisasioiden pääosaston olisi uudistettava sisäisiä tarkastuksia koskevat tarkistuslistansa varmistaakseen, että kaikki suoritettavat tarkastukset dokumentoidaan.	On laadittu uusia tarkistuslistoja, jotka on toimitettu asianomaiselle henkilöstölle ja ladattu laajentumisasioiden pääosaston intranet-sivustolle. Vuosien 2010 ja 2011 tarkastuslausumaan liittyvä tarkastustyö vahvistaa todeksi sen, että EU:n edustustoissa käytetään nykyisin päivitettyjä tarkistuslistoja.	
	Laajentumisasioiden pääosaston olisi edelleen suunnattava riittävästi resursseja Phare-ohjelmaan ja siirtymäjärjestelyyn liittyvien lopullisten ilmoitusten kasauman analysointiin uusissa jäsenvaltioissa.	Lopullisten ilmoitusten kasaamaa on varainhoitovuoden aikana vähennetty edelleen. Vuoden 2011 lopussa oli kuitenkin yhä toimittamatta 88 lopullista ilmoitusta (ohjelmien yhteismäärä 401). Suosituksen täytäntöönpano edellyttää näin ollen lisätoimia.	Laajentumisasioiden pääosasto on sitoutunut toteuttamaan tarvittavat toimet vähentääksään jäljellä olevaa kasautumaa. Laajentumisasioiden pääosasto toteuttaa kaikki tarvittavat toimet Phare-ohjelmaa ja siirtymäjärjestelyä (EU-12) koskevien tilien tarkistamiseksi ja hyväksymiseksi.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
2009	Laajentumisasioiden pääosasto määrittelee yksityiskohtaisemmin perusteet, joiden täytyttyä ennakkotarkastuksista luovutaan ja hallintovastuun siirto hajautetun hallinnon maille lakautetaan, ja se tarkastaa kansallisten viranomaisten käyttämien järjestelmien toimivuuden. (Vuoden 2009 suositukseen liittyvä seuranta / tilanpäivitys vuodelta 2010)	Laajentumisasioiden pääosasto alkoi vuonna 2011 analysoida erilaisia vaihtoehtoja, joiden avulla voitaisiin määritellä yksityiskohtaisemmin hallinnointivaltuuksien siirtoa ja ennakkotarkastuksista luopumista koskevat perusteet ja viitearvot. Vuonna 2011 toimitettiin neljä alajärjestelmien tarkastusta. Ne kattavat Kroatian ja Turkin kansallisten järjestelmien eräiden keskeisten osa-alueiden tosiasiallisen toiminnan. Asianomaiset EU:n edustustot panivat täytäntöön tarkastuksia ja paikalle tehtäviä käyntejä koskevat suunnitelmansa ja saivat tällä tavoin lisävarmuuden kansallisten järjestelmien toiminnasta.	Tätä analyysyä syvennetään uuden liittymistä valmistelevan välineen puitteissa. Päätoimipaikan ja edustustojen toteuttama kansallisten järjestelmien säännöllinen valvonta jatkuu, ja osajärjestelmien tarkastaminen on yksi käytetyistä menetelmistä.
	Laajentumisasioiden pääosasto parantaa edelleen hallintotietojärjestelmäänsä tallennettujen tietojen laatua. (Vuoden 2009 suositukseen liittyvä seuranta / tilanpäivitys vuodelta 2010)	Laajentumisasioiden pääosasto antoi uudet ohjeet varmistaakseen CRIS-tietojen laadun. Hajautetussa täytäntöönpanojärjestelmässä suoritettuja maksuja koskeva uusi tarkistuslista käsittelee iPerseus-tietokannan sopimustietoja koskevat tarkastukset. Uusien menettelyjen vaikuttavuus on arvioitava tulevaisuudessa.	
	Laajentumisasioiden pääosaston olisi kehitettävä väline, joka auttaa konsolidoimaan laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat paikalla tehtyjen tarkastusten tulokset. (Vuoden 2009 suositukseen liittyvä seuranta / tilanpäivitys vuodelta 2010)	Osa EU:n edustustoista alkoi kehittää omia konsolidointivälineitään, mutta lisätoimet ovat tarpeen yhteisen peruslinjan vahvistamiseksi, erilaisten lähestymistapojen yhteensovittamiseksi ja niiden vaikuttavan täytäntöönpanon varmistamiseksi.	Kun laajentumisasioiden pääosaston päätoimipaikka suorittaa sille kuuluvia valvontatoimia, se kannustaa toimenpiteiden toteuttamiseen ja valvontaan.
	Laajentumisasioiden pääosasto lisää tapahtumien jälkitarkastuksia keskitetyn hallinnoinnin osalta. (Vuoden 2009 suositukseen liittyvä seuranta / tilanpäivitys vuodelta 2010)	Jälkitarkastuksia lisättiin huomattavasti vuonna 2011. Neljään kuuteen "keskitetyn hallinnoinnin" edustustosta tehtiin jälkitarkastuskäynti.	Vuonna 2012 toimia jatketaan, yhdessä uudessa maassa on vierailtu ja alustava työohjelma on saatu päätökseen vuoden loppuun mennessä.
2008	Ulkosuhteiden pääosaston olisi lujitettava jälkitarkastusmenettelmänsä ja toimittava viipymättä sisäisen tarkastajan siltä osin esittämien suositusten pohjalta. (Sisältyy myös vuoden 2008 vuosikertomukseen)	Ulkopolitiikan välineiden hallinto lujitti jälkitarkastusmenettelmänsä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja vakausvälineen osalta. Kyseiset ohjeet ovat kuitenkin vielä epätäydelliset ja riskinarvioinnissa sovellettavat perusteet olisi määritettävä paremmin.	Ulkopolitiikan välineiden hallinto on jo saanut päätökseen menettelmää koskevan ohjauksen ja jatkaa sen parantamista koko vuoden suoritetuista tarkastuksista saadun palautteen perusteella. Riskinarvioinnin perusteita tarkennetaan vuonna 2012 sen varmistamiseksi, että vuonna 2013 tarkastettavien ohjelmien valintaan saadaan lisää selkeyttä. Kaikki jälkitarkastuksia koskevat suositukset, jotka sisäinen tarkastaja teki ulkosuhteiden pääosastolle, on pantu täytäntöön.

KAHDEKSAS LUKU

Tutkimus ja muut sisäiset politiikat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	8.1–8.11
Toimintalohekoryhmän erityispiirteet	8.2–8.10
Tutkimuksen puiteohjelmat	8.3–8.8
Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelma (CIP)	8.9–8.10
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	8.11
Toimien sääntöjenmukaisuus	8.12–8.18
Järjestelmien vaikuttavuus	8.19–8.36
Tutkimuksen puiteohjelmat	8.20–8.30
Asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset	8.20–8.21
Menoilmoituksista annettavat tarkastuslausunnot	8.22–8.24
Komission jälkikäteen tekemät tilintarkastukset	8.25–8.30
Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelma (CIP) – Tieto- ja viestintätekniikka (TVT) koskevan politiikan tukiohjelma	8.31–8.36
Asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset	8.31
Menoilmoituksista annettavat tarkastuslausunnot	8.32
Komission jälkikäteen tekemät tilintarkastukset	8.33–8.34
Komission johdon antamien tietojen luotettavuus	8.35–8.36
Päätelmät ja suositukset	8.37–8.40
Päätelmät	8.37–8.38
Suositukset	8.39–8.40
Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoon kohdistetun tarkastuksen tulokset	8.41–8.43

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

8.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen aloista, joihin kuuluvat seuraavat toimintaloheet: 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 – vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue sekä 20 – kauppa. Lisäksi esitetään tulokset ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoon kohdistuvasta tilintarkastustuomioistuimen toistuvasta tarkastuksesta ⁽¹⁾. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2011 menoista esitetään **taulukossa 8.1**.

Taulukko 8.1 – Tutkimus ja muut sisäiset politiikat – keskeiset tiedot 2011

(miljoonaa euroa)

Talous-arvion osasto	Toimintaloheet	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
08	Tutkimus	Hallintomenot	321	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	3 494	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma Euratom	271	Keskitetty välillinen
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen	518	Suora keskitetty
			4 604	
15	Koulutus ja kulttuuri	Hallintomenot	131	Suora keskitetty
		Elinikäinen oppiminen, mukaan lukien monikielisyys	1 376	Keskitetty välillinen
		Kulttuuriin liittyvän yhteistyön kehittäminen Euroopassa	167	Keskitetty välillinen
		Nuoris- ja urheilualan yhteistyön edistäminen	156	Keskitetty välillinen
		Ihmiset – Tutkijoiden liikkuvuutta koskeva ohjelma	584	Keskitetty välillinen
			2 414	
09	Tietoyhteiskunta ja viestimet	Hallintomenot	132	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	1 218	Suora keskitetty
		Muut	139	Suora keskitetty
			1 489	

⁽¹⁾ Takuurahaston perustamisesta ulkosuhteisiin liittyville hankkeille 25 päivänä toukokuuta 2009 annetun neuvoston asetuksen N:o 480/2009 (EUVL L 145, 10.6.2009, s. 10) johdanto-osan kapaleiden mukaan tilintarkastustuomioistuimen olisi tarkastettava rahaston varainhoito noudattaen menettelyä, joista sovitaan tilintarkastustuomioistuimen, komission ja Euroopan investointipankin kesken.

(miljoonaa euroa)

Talous-arvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
02	Yritystoiminta	Hallintomenot	123	Suora keskitetty
		Kilpailukyky, teollisuuspolitiikka, innovointi ja yrittäjyys	187	Suora keskitetty / keskitetty välillinen (EACIn kautta)
		Tavaroiden sisämarkkinat ja alakohtaiset politiikat	33	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma – Yhteistyö – Avaruus ja turvallisuus	423	Suora keskitetty
		Eurooppalaiset satelliittinavigointiohjelmat (EGNOS ja Galileo)	570	Suora keskitetty
			1 336	
18	Vapaus, turvallisuus ja oikeus	Hallintomenot	76	Suora keskitetty
		Solidaarisuus – ulkorajat, palauttamismenettelyt, viisumipolitiikka ja henkilöiden vapaa liikkuvuus	445	Yhteinen / suora keskitetty
		Maahanmuuttovirrat – Yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka	159	Yhteinen / suora keskitetty
		Perusoikeudet ja kansalaisuus	48	Suora keskitetty
		Turvallisuus ja vapauksien suojelu	133	Suora keskitetty
		Siviili- ja rikosoikeus	62	Suora keskitetty
		Huumetorjunta ja -tiedotus	18	Suora keskitetty
		Toimintastrategia ja koordinointi	3	Suora keskitetty
			944	
10	Suora tutkimus-toiminta	Henkilöstö, toimintamenot ja investoinnit	352	Suora keskitetty
		Seitsemäs puiteohjelma	41	Suora keskitetty
		Edellisiltä vuosilta peräisin olevat rasitteet, jotka johtuvat ydinalalla toteutetuista toimista	24	Suora keskitetty
		Aikaisempien puiteohjelmien loppuun saattaminen	24	Suora keskitetty
			441	
01	Talous- ja rahoitusasiat	Hallintomenot	70	Suora keskitetty
		Talous- ja rahaliitto	12	Suora keskitetty
		Kansainväliset talous- ja rahoitusasiat	55	Suora keskitetty
		Rahoitustoiminnot ja -välineet	252	Suora keskitetty / yhteistyössä EIR:n kanssa / välillinen keskitetty EIR:n kautta
			389	
16	Viestintä	Hallintomenot	125	Suora keskitetty
		Viestintä ja tiedotusvälineet	35	Suora keskitetty
		Paikallistason viestintä	37	Suora keskitetty
		Analyysi- ja viestintävälineet	26	Suora keskitetty
		Euroopan kansalaisuuden edistäminen	36	Suora keskitetty
			259	
20	Kauppa	Hallintomenot	93	Suora keskitetty
		Kauppapolitiikka	11	Suora keskitetty / yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa
			104	

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
12	Sisämarkkinat	Hallintomenot	61	Suora keskitetty
		Sisämarkkinoiden pääosaston toimintastrategia ja koordinointi	34	Suora keskitetty
			95	
03	Kilpailu	Hallintomenot	94	Suora keskitetty
		Yrityskeskittymät, kilpailunrajoitukset ja markkinoiden vapauttaminen	0	Suora keskitetty
			94	

Hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾	1 578
Puiteohjelmat	5 965
Elinikäinen oppiminen, mukaan lukien monikielisyys	1 376
Muut toimintamenot	3 250
Toimintamenot yhteensä	10 591
joista: — ennakkomaksuja ⁽²⁾	6 911
— väli-/loppumaksuja ⁽³⁾	3 680
Varainhoitovuoden maksut yhteensä	12 169
Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä	13 968

⁽¹⁾ Hallintomenojen tarkastusta käsitellään 9. luvussa.

⁽²⁾ Seitsemännen puiteohjelman (2007–2013) ennakkomaksut olivat 3 837 miljoonaa euroa ja elinikäisen oppimisen ohjelman ennakkomaksut 1 208 miljoonaa euroa.

⁽³⁾ Seitsemännen puiteohjelman (2007–2013) väli- ja loppumaksut olivat 2 128 miljoonaa euroa ja elinikäisen oppimisen ohjelman väli- ja loppumaksut 168 miljoonaa euroa.

Lähde: Euroopan unionin alustava tilinpäätös varainhoitovuodelta 2011.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

8.2 Tämän toimintalohkoryhmän tärkeimmät osa-alueet ovat tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelmat, joiden menot ovat 56 prosenttia (5 965 miljoonaa euroa) toimintalohkoryhmän toimintamenojen kokonaismäärästä. Muita sisäisiä politiikkoja ovat elinikäisen oppimisen ohjelma, jonka osuus toimintamenojen kokonaismäärästä on 11 prosenttia (1 376 miljoonaa euroa), yhteisvastuuta ja muuttovirtojen hallintaa koskeva yleisohjelma (SOLID), jonka osuus on neljä prosenttia (445 miljoonaa euroa), sekä kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma (CIP), jonka osuus on kaksi prosenttia (258 miljoonaa euroa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tutkimuksen puiteohjelmat

8.3 Tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen kuudes ja seitsemäs puiteohjelma ovat Euroopan unionin tärkeimmät välineet tutkimuksen ja innovoinnin tukemiseen. Kummallakin puiteohjelmalla on määrä tukea Lissabonin ja Eurooppa 2020 -strategioita sekä eurooppalaista tutkimusalueta ⁽²⁾.

8.4 Puiteohjelmat toteutetaan käyttämällä suoraa keskitettyä ja keskitettyä välillistä hallintoa, johon osallistuu kuusi pääosastoa ja kaksi toimeenpanovirastoa ⁽³⁾. Lisäksi eri elimet toteuttavat osan talousarviosta keskitetyllä välillisellä hallinnolla. Tällaisia elimiä ovat yhteisyritykset ⁽⁴⁾ ja Euroopan investointipankki.

8.5 Kumpikin puiteohjelma perustuu ensisijaisesti hanke-pohjaisiin rahoitusohjelmiin, joissa mahdollisten edunsaajien on kilpailtava rahoituksesta esittelemällä hankkeensa. Valituksi tulneiden hakijoiden ja komission välillä tehdään avustussopimukset. Sen jälkeen, kun avustussopimus on tehty, suoritetaan ensimmäinen ennakkomaksu, jota seuraavat väli- ja loppumaksut. Väli- ja loppumaksut perustuvat edunsaajien toimittamiin menoilmoituksiin.

8.6 Tärkein sääntöjenvastaisuusriski liittyy siihen, että edunsaajat voivat ilmoittaa tukikelpoiset kulut liian suurina menoilmoituksissaan, eikä sitä välttämättä havaita ja sen mukaisesti korjata komission valvontajärjestelmissä. Riskiä lisää tukikelpoisia kuluja koskevien laskentasääntöjen monimutkaisuus, ja tietyillä aloilla eri täytäntöönpanoelimet (ks. kohta 8.4) soveltavatkin sääntöjä eri tavoin.

⁽²⁾ Eurooppalainen tutkimusalue käsittää kaikki Euroopassa toteutettavat tutkimus- ja kehittämistoimet, -ohjelmat ja -politiikat, joilla on monikansallinen ulottuvuus. Yhdessä ne tarjoavat tutkijoille, tutkimuslaitoksille ja yrityksille paljon entistä paremmat mahdollisuudet liikkua, kilpailla ja tehdä yhteistyötä valtioiden rajojen yli.

⁽³⁾ Kyseiset kuusi pääosastoa ovat tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto, tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto, koulutuksen ja kulttuurin pääosasto, yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto, liikenteen ja liikkumisen pääosasto sekä energian pääosasto. Tarkoitettut kaksi toimeenpanovirastoa ovat i) tutkimuksen toimeenpanovirasto (REA) ja ii) Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto (ERCEA).

⁽⁴⁾ Euroopan unionin tutkimuksen yhteisyrityksiä ovat eurooppalainen yhteisyritys ITERiä ja fuusioenergian kehittämistä varten, Clean Sky-yhteisyritys, ARTEMIS-yhteisyritys, IMI-yhteisyritys, ENIAC-yhteisyritys sekä polttokenno- ja vety-yhteisyritys.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.7 Komissio päätti 24. tammikuuta 2011 seuraavista kolmesta toimenpiteestä tavoitteenaan yksinkertaistaa seitsemänteen puiteohjelmaan sovellettavia sääntöjä:

- a) keskimääräisten henkilöstökustannusten laskemista koskevia edunsaajien menetelmiä hyväksytään entistä laajemmin
- b) otetaan käyttöön pk-yritysten omistajia koskeva kiinteämääräinen rahoitus
- c) perustetaan tutkimuksista vastaava selvityskomitea sääntöjen yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen saavuttamiseksi.

On liian varhaista arvioida näiden toimenpiteiden vaikutusta tukeen oikeuttamattomien menojen tasoon.

8.8 Euroopan komissio vastaa tällä toimintalohekolla myös kahden tärkeän avaruushjelman toteuttamisesta: Galileo-ohjelma ja ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuinen seurantaohjelma (GMES). Nämä tehtävät on joko annettu Euroopan avaruusjärjestön (ESA) toteutettavaksi tai ne toteutetaan yhteistyössä sen kanssa. Komission kokonaismaksut ESAlle olivat 660 miljoonaa euroa vuonna 2011 (133,6 miljoonaa euroa GMES-ohjelmaan ja 526,4 miljoonaa euroa Galileo-ohjelmaan).

Kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelma (CIP)

8.9 Kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelma (CIP) kuului niihin sisäisiin politiikkoihin, jotka tilintarkastustuomioistuin valitsi järjestelmätarkastukseen vuorotteluun perustuvan tarkastustavan perusteella. CIP kattaa kolme alaohjelmaa, joiden hallinnosta vastaavat kolme pääosastoa ovat talouden ja rahoituksen pääosasto ⁽⁵⁾, yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto ⁽⁶⁾ sekä tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto. Niiden osuudet jakautuivat vuonna 2011 seuraavasti: talouden ja rahoituksen pääosasto 29 miljoonaa euroa, yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto 114 miljoonaa euroa ja tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto 115 miljoonaa euroa. Tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto hallinnoi tieto- ja viestintätekniikkaa (TVT) koskevan politiikan tukiohjelmaa, jolla pyritään edistämään innovointia ja kilpailukykyä lisäämällä tieto- ja viestintätekniikan käyttöä ja parantamalla tapaa, jolla kansalaiset, hallinnot ja yritykset – erityisesti pk-yritykset – käyttävät tieto- ja viestintätekniikkaa.

⁽⁵⁾ Talouden ja rahoituksen pääosasto auttaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä) helpottamalla niiden oman pääoman, riskipääoman ja lainarahoituksen saantia unionin rahoitusvälineistä, joita Euroopan investointirahasto (EIR) hoitaa komission puolesta.

⁽⁶⁾ Yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto hallinnoi yrittäjyyteen ja innovointiin liittyvää alaohjelmaa kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelman avustusten kautta. Avustuksia hallinnoi kilpailukyyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto (EACI).

KOMISSIION VASTAUKSET

8.8 Euroopan avaruusjärjestölle (ESA) vuonna 2011 suoritetuissa maksuissa, jotka koskevat EU:n talousarviosta vuosittain maksettavaa osuutta yhteisesti hallinnoituun GMES-ohjelmaan, ja Galileo-ohjelman täytäntöönpanoon kohdennetuissa määrissä on kyse ennakkomaksuista. Komissio määrittelee ESAn käyttämät lopulliset määrät vasta näiden kahden ohjelman päätyttyä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.10 Ohjelmaa toteutetaan avustusten suoralla keskitetyllä hallinnoinnilla myöntämällä suoraa rahoitusta yhteisrahoitettujen avustussopimusten välityksellä. Komissio tekee avustussopimukset konsortioita muodostavien edunsaajien kanssa. Poliitiikan tukiohjelmaan liittyvissä tutkimushankkeissa suurin sääntöjenvastaisuuksien riski liittyy siihen, että edunsaajat saatavat sisällyttää menoilmoituksiinsa tukeen oikeuttamattomia kuluja, joita komission valvontajärjestelmissä ei ehkä havaita ja korjata ennen maksatusta.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

8.11 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen lähestymistavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisen luvun **liitteen 1.1 osassa 2**. Tutkimusta ja muita sisäisiä politiikkoja koskevan tarkastustyön yhteydessä on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksessa tutkittiin 150 maksun otos: 25 ennakkomaksua liittyi tutkimuksen puiteohjelmiin, 39 ennakkomaksua muihin tämän toimintalohkoryhmän toimenpiteisiin, 60 väli- tai loppumaksua tutkimuksen puiteohjelmiin ja 26 väli- tai loppumaksua muihin tämän toimintalohkoryhmän toimenpiteisiin.
- b) Järjestelmien arviointi käsitti seuraavat osa-alueet:
 - asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset komissiossa ⁽⁷⁾
 - hankkeiden menoilmoituksia koskevat riippumattomien tarkastajien tarkastuslausunnot ⁽⁸⁾
 - jälkikäteen toimitettavat hankkeiden tilintarkastukset ⁽⁹⁾
 - komission johdon antamat tiedot ⁽¹⁰⁾.
- c) Takuurahaston tarkastuksessa keskityttiin siihen, kuinka hyvin rahaston varojen hallinnoinnissa oli noudatettu asiaa koskevaa komission ja EIP:n välistä sopimusta, sekä komission seurantamenettelyihin. Lisäksi tarkastettiin yksityisen tilintarkastusyhtyrityksen tekemä työ.

⁽⁷⁾ Tutkimuksen osalta arviointi perustui puiteohjelmiin liittyvien 85 maksun otokseen. Muissa sisäisissä politiikoissa kyseinen arviointi ja hankkeiden jälkikäteen suoritettujen tilintarkastusten arviointi perustui tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston hallinnoimaan CIP-ohjelmaan liittyvien 30 maksun lisäotokseen.

⁽⁸⁾ Tässä otoksessa oli 31 edunsaajan menoilmoitusta, joista oli annettu tarkastuslausunto.

⁽⁹⁾ Tämä perustui ensisijaisesti 30 jälkitarkastuksen tarkasteluun.

⁽¹⁰⁾ Tutkimuksen, tietoyhteiskunnan ja viestintien, yritys- ja teollisuustoiminnan sekä koulutuksen ja kulttuurin pääosastojen pääjohtajien sekä kahden toimeenpanoviraston, ERCEAn ja REAn, vuotuiset toimintakertomukset tarkastettiin.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

8.12 Yhteenveto tapahtumatarkastuksen tuloksista on esitetty **liitteessä 8.1**. Tapahtumista koostuvan otoksen tarkastuksessa havaittiin, että 49 prosenttiin tapahtumista liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 3,0 prosenttia ⁽¹¹⁾.

8.13 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yhteensä 74 tapahtumaan 150 tapahtuman otoksesta liittyi virhe. Tärkein virhelähde liittyi siihen, että edunsaajat olivat ilmoittaneet liikaa kuluja tutkimuksen puiteohjelmista rahoitettavissa hankkeissa. Saatu tulos on yhteneväinen komission jälkikäteen tekemissä tilintarkastuksissaan havaitsemien virheiden kanssa ⁽¹²⁾ (ks. kohdat 8.25–8.30). Kuten tilintarkastustuomioistuin on edellisinä vuosina ⁽¹³⁾ todennut, virheitä havaitaan kaikissa kustannuslajeissa: henkilöstökuluissa ja muissa välittömissä kustannuksissa sekä välillisissä kustannuksissa.

8.14 Henkilöstökulut: todellisten henkilöstökulujen laskennan olisi perustuttava luotettavaan ajankirjausjärjestelmään. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa paljastui eroavuuksia tuntilistojen ja muiden henkilöstötietojen (kuten poissaolo- ja lomalistojen) välillä sekä tapauksia, joissa henkilöstö on ilmoitettu kokonaan yhteen hankkeeseen, vaikka tuntilistat osoittavat heidän työskennelleen useissa hankkeissa. Lisäksi ilmeni tapauksia, joissa palkaton ylityö on laskutettu komissiolta (ks. esimerkki 8.1).

8.14 *Menoilmoituksessa havaituilla virheillä ei välttämättä ole taloudellisia vaikutuksia EU-varoihin.*

⁽¹¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioitun 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 1,1 prosentin (alempi virheraja) ja 4,9 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

⁽¹²⁾ Komissio vahvisti saman asian 19. maaliskuuta 2012 päivätyssä edunsaajille osoitetussa muistiossa "How to avoid common errors identified in cost claims" (Kuinka välttää menoilmoituksissa havaitut yleiset virheet). Muistion mukaan useimmat virheet johtuvat sääntöjen virheellisestä tulkinnasta tai siitä, että edunsaajat eivät ota riittävästi huomioon avustussopimuksen määräyksiä ja rahoitusohjeita.

⁽¹³⁾ Ks. vuoden 2010 vuosikertomus, kohta 6.13, vuoden 2009 vuosikertomus, kohdat 5.19, 5.20, 8.11 ja 8.12 sekä vuoden 2008 vuosikertomus, kohdat 7.12–7.15, 10.12 ja 10.13.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Esimerkki 8.1 – Menoilmoituksessa havaittiin henkilöstökuluihin liittyvä virhe

Seitsemännen puiteohjelman hankkeeseen osallistuva edunsaaja ilmoitti henkilöstökuluja 308 000 euroa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että edunsaaja

- aliarvioi työntekijöidensä tehokkaan työajan
- laskutti liikaa tunteja useiden tarkastettuun hankkeeseen osallistuvien työntekijöiden osalta.

Näiden havaintojen yhteistuloksena todettiin, että henkilöstökuluja oli ilmoitettu liikaa 45 000 euroa.

8.15 Muut välittömät kustannukset: muut välittömät kustannukset ovat tukikelpoisia vain, jos ne ovat todellisia ja niistä esitetään riittävä näyttö (kuten laskut ja tositteet) ja jos hankkeen ja raportointijakson välillä on selkeä yhteys. Tarkastuksessa tilintarkastustuomioistuin havaitsi usein, että edunsaajat olivat sisällyttäneet menoilmoituksiin laskuja kulutushyödykkeistä, jotka oli tilattu tai toimitettu hankkeen päättymisen jälkeen, sekä laskuja ulkoisista palveluista, jotka olisi pitänyt luokitella alihankinnaksi. Lisäksi edunsaajat olivat jättäneet toimittamatta kuluja osoittavia laskuja tai maksutositteita. Laitteistojen osalta havaittiin tapauksia, joissa hankintakulu oli laskutettu kokonaan tutkimushankkeelta sen sijaan, että olisi tehty poistot edunsaajan tavanomaisten kirjanpitokäytänteiden mukaisesti.

8.16 Välilliset kustannukset: jos edunsaajat ilmoittavat todellisia välillisiä kustannuksia, niiden on liityttävä hankkeeseen. Edunsaajat ovat usein sisällyttäneet menoilmoituksiin tukeen oikeuttamattomia kuluja, jotka liittyvät kaupalliseen toimintaan, varauksia tai hankkeelta suoraan laskutettuja kuluja (ks. esimerkki 8.2).

Esimerkki 8.2 – Menoilmoituksessa havaittiin muihin välillisiin kustannuksiin liittyvä virhe

Edunsaaja ilmoitti 366 891 euron yleiskulut ja sisällytti niihin kaikkien osastojensa välilliset kustannukset, mutta piti kohdentamisperusteena ainoastaan tutkimushenkilöstöä laskuttaessaan kuluja tutkimushankkeilta. Tämä johti hankkeeseen liittymättömien kulujen laskuttamiseen siten, että menoja ilmoitettiin liikaa 180 670 euroa.

KOMISSIION VASTAUKSET

Esimerkki 8.1 — Menoilmoituksessa havaittiin henkilöstökuluihin liittyvä virhe

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa tapauksessa perusteettomasti ilmoitetut määrät on jo vähennetty seuraavasta maksusta.

8.16**Esimerkki 8.2 — Menoilmoituksessa havaittiin muihin välillisiin kustannuksiin liittyvä virhe**

Komissio on toteuttanut kuulemismenettelyn edunsaajan kanssa. Edunsaajan toimittamien täydentävien tietojen ja selitysten perusteella komissio on päättänyt, että tässä hankkeessa välillisiä kuluja oli ilmoitettu 39 735 euroa liian paljon. Määrä on peritty takaisin kokonaan vuonna 2012. Lisäksi komissio on ilmoittanut edunsaajalle, että tämä järjestelmällinen virhe olisi korjattava myös muissa hankkeissa, joihin hän osallistuu, ja hän on suostunut tähän.

Komissio tuntee hyvin välillisten kustannusten laskemisen ongelman. Jos ehdotus Horisontti 2020 -puiteohjelmaksi hyväksytään, tältä ongelmalta vältytään, kun välilliset kustannukset maksetaan kiinteänä prosenttimääränä välittömistä kustannuksista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.17 Muihin sisäisiin politiikkoihin liittyvissä tapahtumissa havaittiin virheitä 19 tapahtumassa 65:stä eli 29 prosentissa. Niihin sisältyi tukeen oikeuttamattomien kulujen korvaamiseen liittyviä virheitä, jotka olivat samankaltaisia kuin kuudennessa ja seitsemännessä puiteohjelmassa havaitut virheet.

8.18 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittuja virheitä olivat muun muassa ennakkomaksut, jotka olisi pitänyt ilmoittaa seuraavalla raportointikaudella, ja tukeen oikeuttamattomat varaukset ESan rahoituskertomuksessa (ks. myös kohta 8.36) sekä puutteet hankintamenettelyissä, joita oli toteutettu kahdessa avaruusohjelmassa (ks. kohta 8.8).

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

8.19 **Liitteessä 8.2** on esitetty yhteenveto järjestelmätarkastuksen tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että järjestelmillä pystyttiin varmistamaan sekä tutkimuksen että TVT-politiikan tukiohjelman toimien sääntöjenmukaisuus osittain vaikuttavasti.

Tutkimuksen puiteohjelmat

Asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset

8.20 Kaikki asiaankuuluvat toimintaan ja rahoitukseen liittyvät näkökohdat tarkastetaan asiakirjojen perusteella ennen maksatusta, jotta voidaan varmistaa, että maksut ovat sääntöjenmukaisia ja että sopimusvelvoitteita on noudatettu. Komissio pyrki yksinkertaistamaan ennakkotarkastuksia mahdollisimman paljon. Tämän seurauksena ennakkotarkastukset rajoittuvat käytännössä usein asiakirjatarkastukseen, joka kohdistuu edunsaajien toimittamiin menoilmoituksiin ja niihin liittyviin tuloksiin.

8.21 Otokseen kuuluneiden 150 maksun joukosta (ks. kohta 8.11) tarkastettiin 108 maksua⁽¹⁴⁾. Maksuista 51:ssä tuli esiin muun muassa seuraavanlaisia asiakirjoihin perustuviin ennakkotarkastuksiin liittyviä puutteita, joita tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan pidä huomattavina: hanke aloitettiin ennen sopimuksen tekemistä (vaikka edunsaaja ei ollut ennakoon esittänyt kirjallista pyyntöä), maksuissa oli viiveitä ja valtuutusmenettelyissä oli epäjohtamismukaisuuksia. Edellä sanotun perusteella kyseistä valvontamenettelyä pidetään osittain vaikuttavana.

KOMISSION VASTAUKSET

8.18 Komissio suorittaa paikan päällä tehtäviä tarkastuksia jokaisen ESan rahoituskertomuksen perusteella. Kaikki havaitut virheet korjataan. Vuoden 2010 ennakkomaksut olisi pitänyt laskuttaa seuraavana vuonna, joten niiden sisällyttämisellä vuoden 2010 raportointiin ei ole taloudellisia vaikutuksia ohjelmaan. ESA korjasi tilintarkastustuomioistuimen havaitseman virheen jo seuraavalla raportointikaudella. Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat hankintamenettelyyn liittyvät seikat eivät johda EU-varojen tuhlaukseen. Komissio katsoo, että hankintamenettelyt, sellaisina kuin ne ovat muutettuina tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten jälkeen, ovat asianmukaisia ja soveltuvat avaruusalan hankintatoiminnan erityisluonteeseen.

8.20 Komissio katsoo, että valvontamenettelyä on tarkasteltava kokonaisuudessaan ennakkotarkastukset ja jälkitarkastukset huomioon ottaen.

⁽¹⁴⁾ Tapahtumat koostuvat seuraavista maksuista: 60 puiteohjelman väli- tai loppumaksua, 25 puiteohjelman ennakkomaksua, 21 maksua, jotka liittyivät tutkimuksen yhteisyritysten rahoitusosuuksiin, riskinjakorahoitusvälineeseen sekä EGNOS- ja Galileo-ohjelmiin, ja kaksi hiili- ja terästutkimusrahaston ennakkomaksua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Menoilmoituksista annettavat tarkastuslausunnot

8.22 Avustussopimuksissa vahvistetaan ehdot, joiden mukaan edunsaajien on liitettävä menoilmoituksiin riippumattoman tarkastajan antama tarkastuslausunto (kuudes puiteohjelma) tai tilinpäätöstä koskeva lausunto (seitsemäs puiteohjelma) ⁽¹⁵⁾. Lausuntojen tarkoituksena on antaa komissiolle asiankuuluvat tiedot, jotta se voi arvioida, ovatko edunsaajien ilmoittamat kulut tukikelpoisia ja onko kaikki ennakkomaksujen tuottamat tulot ja korot ilmoitettu.

8.23 Tilintarkastustuomioistuin vertasi oman tarkastuksensa tuloksia tarkastuslausuntojen päätelmiin edunsaajien niiden menoilmoitusten osalta, joista lausunto oli toimitettu (31 väli- ja loppumaksua 60:sta). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä 25 sellaisessa tapauksessa, joissa riippumattoman tarkastajan lausunnossa ei ollut huomautuksia. Näistä 14 tapauksessa virheen taloudellinen vaikutus oli yli kaksi prosenttia.

8.24 Kuten edeltävinäkin vuosina, tämä valvontamenettely on edelleen vain osittain vaikuttava, koska riippumattomat tarkastajat eivät edelleenkaan tunnista kaikkia tukeen oikeuttamattomia kohteita. Näin on siitä huolimatta, että komissio on pyrkinyt lisäämään edunsaajien ja tarkastajien tietoisuutta asiasta (ks. **liite 8.3**).

8.24 Komissio tiedostaa, että yhteinen varainhoitoelin (SFC) ei auta välttymään kaikilta virheiltiltä, mutta se laskee virhetasoa huomattavasti. Sillä on näin ollen tärkeä asema siinä, että valvonnan taso komissiossa pysyy korkeana.

Komission jälkikäteen tekemät tilintarkastukset

8.25 Tutkimuksesta vastaavilla pääosastoilla on molempia puiteohjelmia varten yhteinen jälkitarkastusstrategia. Sen keskeisenä tavoitteena on

- a) arvioida menoilmoitusten laillisuus ja sääntöjenmukaisuus ja siten tuottaa tietoa valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuista vahvistuslausumaa varten ja
- b) luoda perusta aiheettomasti maksettujen EU:n varojen takaisin perimiselle.

8.26 Komission käyttöön ottama jälkitarkastusjärjestelmä arvioitiin yleisesti ottaen vaikuttavaksi.

Ulkoisten tarkastajien työn luotettavuus

8.27 Ulkoiset tilintarkastusyrietykset tekevät suurimman osan komission edustavista tarkastuksista ⁽¹⁶⁾ komission vastuulla ja valvonnassa.

⁽¹⁵⁾ Seitsemännen puiteohjelman edunsaajien on toimitettava lausunto, jos EU:n rahoitusosuus on yli 375 000 euroa. Komissio arvioi, että 80 prosenttia hankkeista jää tämän rajan alapuolelle.

⁽¹⁶⁾ Satunnaisesti valitut tarkastukset, joiden perusteella on tarkoitus määrittää koko perusjoukkoa edustava virhetaso.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.28 Tilintarkastustuomioistuimen tarkasti yksityiskohtaisesti 30 jälkitarkastusta ja keskittyi tarkastuksessa tarkastusdokumentaation laatuun, käytetyn menetelmän johdonmukaisuuteen ja komissiolle raportointiin. Tilintarkastustuomioistuimen havaitti puutteita tarkastusdokumentaatioissa ja ulkoisten tarkastajien soveltamissa tarkastusmenetelmissä ⁽¹⁷⁾, mutta arvioi kuitenkin raportoinnin olevan kaiken kaikkiaan tyydyttävää.

Aiheettomasti maksettujen EU:n varojen takaisinperintään liittyvät järjestelmät

8.29 Komission jälkikäteen tekemissä tilintarkastuksissa havaittujen virheiden seurauksena aiheettomasti maksetuiksi todetut EU:n varat on perittävä takaisin (joko perintämääräyksellä tai kuittaamalla saatava tulevista maksuista). Tutkimuksen ja innovoinnin pääosastoa sekä tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosastoa koskevat konsolidoidut tiedot osoittavat, että takaisinperintä on pitkä prosessi. Vuoden 2011 lopulla 81:tä prosenttia vuonna 2010 päätetyistä tarkastuksista ⁽¹⁸⁾ ja 33:a prosenttia vuonna 2011 päätetyistä tarkastuksista pidettiin loppuun asti vietyinä.

8.30 Todettujen järjestelmällisten virheiden ekstrapolointi koskemaan tarkastettujen edunsaajien tarkastamattomia hankkeita on lisäksi vielä pidempi prosessi. Tutkimuksen ja innovoinnin pääosastolla järjestelmällisten virheiden ⁽¹⁹⁾ käsittelyaste oli vuoden 2011 lopussa sekä kuudennen että seitsemännen puiteohjelman osalta 44,8 prosenttia.

Kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelma (CIP) – Tieto- ja viestintätekniikkaa (TVT) koskevan politiikan tukiohjelma*Asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset*

8.31 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa verrattiin ABAC-kirjanpitojärjestelmässä olevien asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten todentavaa aineistoa tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston paikallisen järjestelmän vastaavaan aineistoon. Tapahtuman valtuuttava henkilö oli ABAC-järjestelmässä 23 tapauksessa 30:sta eri henkilö kuin paikallisessa järjestelmässä tapahtuman valtuuttava. TVT-politiikan tukiohjelman osalta ABAC-järjestelmässä ei pystytty luotettavasti yksilöimään varsinaisia tarkastuksia tekeviä henkilöitä. Edellä sanotun perusteella kyseistä valvontamenettelyä voidaan pitää vain osittain vaikuttavana.

⁽¹⁷⁾ Havaitut puutteet olivat pääasiassa seuraavanlaisia: tukeen oikeuttamattomia kuluja oli hyväksytty virheellisesti, otos ei ollut perusjoukkoa edustava ja välillisiä kustannuksia oli hyväksytty virheellisesti.

⁽¹⁸⁾ Tarkastukset koskivat sekä kuudetta että seitsemättä puiteohjelmaa.

⁽¹⁹⁾ Virheen katsotaan olevan 'käsitelty', kun edunsaaja hyväksyy komission ehdottaman kiinteämääräisen korjauksen tai toimittaa tarkistettuja menoilmoitukset hankkeista, joita ekstrapolointi koskee.

KOMISSION VASTAUKSET

8.28 Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsemilla heikkouksilla oli vähäiset taloudelliset vaikutukset. Komissio tehostaa toimiaan sen varmistamiseksi, että ulkoiset tilintarkastustoimistot vastaavat kullekin tarkastustoimeksiannolle puitesopimuksessa asetettuja erityisvaatimuksia.

8.29–8.30 Monivuotisten puiteohjelmien hankkeissa esiintyvien virheiden korjaamisessa tavanomaisena käytäntönä on, että virheelliset määrät vähennetään seuraavasta maksusta. Monissa tapauksissa seuraavia maksuja pyydetään vuotta tai 1,5 vuotta myöhemmin, mikä vaikuttaa huomattavasti vuosina 2010 ja 2011 päätettyjen tarkastusten käsittelyasteisiin.

Koska ekstrapolointiprosessi edellyttää edunsaajien menoilmoitusten laskemista ja toimittamista uudelleen, tarkastustulosten korjaaminen ekstrapoloinnilla kestää vielä kauemmin kuin 8.29 kohdassa tarkoitettu tulosten käsittely.

8.31 Tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston paikalliseen järjestelmään tallentuu kaikkien tapahtuman valtuuttamiseen osallistuvien toimijoiden hyväksyntä. Järjestelmä on automaattinen ja turvallinen, ja näin ollen siitä ilmenee järjestelmään tallentuneen hyväksynnän perusteella 100-prosenttinen varmuus siitä, kuka on tehnyt mitään.

ABAC-järjestelmässä voidaan ilmoittaa eri henkilöiden nimet, koska ne vastaavat tapahtumiin tosiasiallisesti osallistuneiden henkilöiden nimiä, mutta väli- ja loppumaksujen osalta heillä on ollut eri rooli. Tämä johtuu tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston tietoisesta päätöksestä rajata pääsy ABAC-järjestelmään kokeneille henkilöille virheriskin vähentämiseksi. Tämä periaate on asianmukaisesti dokumentoitu tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston varainhoitoprosessin kuvauksessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Menoilmoituksista annettavat tarkastuslausunnot

8.32 Niistä 30 tapahtumasta, jotka tarkastettiin asiakirjoihin perustuvien ennakkotarkastusten yhteydessä, kolme edellytti tarkastuslausuntoa. Tarkastuslausunnot toimitettiin ja niiden päätelmät otettiin huomioon, kun vahvistettiin maksettavaa määrää.

Komission jälkikäteen tekemät tilintarkastukset

8.33 Tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston muita kuin tutkimusohjelmia varten ei ollut vuonna 2011 hyväksytty min-käänlaista virallista jälkitarkastusstrategiaa. Tämän takia käytössä ei vuonna 2011 ollut erityisiä tarkastusmenettelyjä TVT-politiikan tukiohjelman hankkeiden jälkitarkastusta varten eikä tukiohjelmaa koskevaa erityistä riskinarviointia tehty.

8.34 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikaan komissio oli tehnyt vain kaksi TVT-politiikan tukiohjelman tarkastusta (toisen vuonna 2011 ja toisen 2010). Kummassakin tapauksessa virhetaso oli erittäin korkea: ensimmäisessä tarkastuksessa 96 prosenttia ja toisessa 100 prosenttia. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaksi TVT-politiikan tukiohjelman hanketta osana tapahtumatarkastusta. Virhetasot olivat 99,82 prosenttia ja 2,86 prosenttia. Jälkitarkastusstrategian puuttuminen TVT-politiikan tukiohjelmalta on merkittävä heikkous valvontajärjestelmissä, erityisesti kun otetaan huomioon havaitut korkeat virhetasot. Valvontaa ei pidetä vaikuttavana.

Tilintarkastustuomioistuimen havaitseman ongelman korjaamiseksi tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto aikoo kehittää vuonna 2013 ABAC-järjestelmässä myönnettyä hyväksyntää koskevan teknisen ratkaisun seuraavan sukupolven ohjelmia (Horisontti 2020) varten.

8.33 Tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston hallinnoimiin ohjelmiin, jotka ovat muita kuin tutkimusohjelmia, kohdistuu säännöllisesti tarkastuksia. Vuonna 2011 tällä rahoitusosalalla päätettiin kaksitoista jälkitarkastusta, joista kaksi liittyy TVT-politiikan tukiohjelmaan. Toteutetut tarkastukset valitaan riskien perusteella, ja tyyppillisesti niitä pyytävät hankkeen toiminnan hallinnoinnista vastaavat yksiköt.

Ottaen huomioon, että tämän rahoitusalan merkitys on kasvussa, tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston yksiköt ovat suunnitelleet vuonna 2012 toteutettavan tarkastusstrategian. Lisäksi tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston yksiköt tekivät vuonna 2011 jälkitarkastusta koskevan puitesopimuksen tällä alalla. Ensimmäiset 22 tarkastusta, jotka koskevat muita kuin tutkimusohjelmia, on käynnistetty tämän puitesopimuksen perusteella vuoden 2012 ensimmäisellä puoliskolla.

Muiden kuin tutkimusohjelmien väli- ja loppumaksut olivat alle 4 prosenttia kaikista tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston vuonna 2011 suorittamista maksuista. Tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto katsoo, että vuonna 2011 käynnistetyt ja vuonna 2012 täytäntöönpannut toimenpiteet ovat rahoitetun toiminnan taloudellisen merkityksen huomioon ottaen asianmukaisia.

8.34 Komission vuosina 2010 ja 2011 TVT-politiikan tukiohjelmalle, joka on yksi tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston hallinnoimista kahdesta tukiohjelmasta, toteuttamat kaksi tarkastusta valittiin riskien perusteella. Näiden tarkastusten virheaste on usein hyvin korkea, eikä se kuvaa edustavasti kaikkien ohjelmien tilannetta.

Yksi syy tarkastusstrategian soveltamiselle vuonna 2012 muihin kuin tutkimusohjelmiin on sellaisten otantamenetelmien määrittäminen, jotka mahdollistavat mielekkään virheasteen tunnistamisen ja ovat samalla mahdollisimman taloudellisia, koska ne kohdistuvat suuriin ja riskialttiisiin tuensaajiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission johdon antamien tietojen luotettavuus

8.35 Tarkastetuissa vuotuisissa toimintakertomuksissa annetaan oikea ja riittävä arvio varainhoidosta tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden osalta. Annetut tiedot tukevat tilintarkastustuomioistuimen havaintoja ja päätelmiä.

8.36 Kolme pääosastoa ⁽²⁰⁾ esitti seitsemän puiteohjelman menoilmoitusten oikeellisuuteen vaikuttavia jäännösvirheitä koskevan varauksen, ja kaksi pääosastoa ⁽²¹⁾ piti voimassa kuudennen puiteohjelman menoilmoituksiin liittyvän varauksen. Lisäksi yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto esitti ESAn tilinpäätösraportoinnin luotettavuutta koskevan varauksen (ks. kohta 8.18).

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**Päätelmät**

8.37 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen maksujen virhetaso oli olennainen 31. joulukuuta 2011 päättyneeltä varainhoitovuodelta ⁽²²⁾.

8.38 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen valvontajärjestelmät olivat osittain vaikuttavia.

Suosituks

8.39 **Liitteessä 8.3** on esitetty edistymistä koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset; siinä käsitellään aiemmissa vuosikertomuksissa (2008 ja 2009) esitettyjä suosituksia. Seuraavat seikat olisi aiheellista ottaa huomioon:

- a) Käytössä ei ole suoraa palauteprosessia, jolla komission tarkastushavainnoista voitaisiin ilmoittaa lausuntoja antaville tarkastajille, jos jälkitarkastuksissa havaitaan suuria eroja todennettujen ja tarkastettujen määrien välillä, kuten vuoden 2011 lopussa tapahtui.

8.36 Komissio jatkaa ESAn rahoituskertomusten tarkastamista sekä kannustaa ja tukee ESAA sellaisten toimien toteuttamisessa, jotka koskevat sen komissiolle tekemän tilinpäätösraportoinnin laadun parantamista. Tällä hetkellä käynnissä olevien toimien perusteella komissio odottaa, että ongelmat saadaan pian ratkaistua, minkä seurauksena tätä varauksetta voidaan pienentää ja lopulta poistaa se.

8.38 Komissio katsoo, että hallinnon kannalta tarkasteltuna – eli kun tavoitteiden laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta verrataan tarkastusten riskien suhteellisuuteen ja kustannustehokkuuteen – sen hallinta- ja valvontajärjestelmät tarjoavat kohtuullisen varmuuden niillä 8.36 kohdassa mainituilla varauksilla, jotka valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät esittivät.

8.39

- a) Komission yksiköillä on käytössä prosessi, jolla lausuntoja antaville tarkastajille voidaan antaa palautetta siinä tapauksessa, että komission jälkitarkastuksissa todetaan merkittäviä poikkeamia varmennettujen menoilmoitusten ja komission havaintojen välillä. Tämä hoidetaan joko kehottamalla kirjallisesti edunsaajia antamaan palautetta lausuntoja antaville tarkastajille tai kääntymällä suoraan lausuntoja antavien tarkastajien puoleen.

⁽²⁰⁾ Yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto, tietoyhteiskunnan ja viestintä pääosasto sekä tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto.

⁽²¹⁾ Yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto sekä tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto.

⁽²²⁾ Ks. kohdat 8.12 ja 8.13.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) Komissio pyrki edelleen panemaan tarkastusten tulokset täytäntöön (mukauttamalla menoilmoituksia tai antamalla perintämääryksiä), kun osallistujien oli havaittu ilmoittaneen liikaa menoja menoilmoituksissaan. Käytännössä on kuitenkin huomattu, että perintä on pitkälinen prosessi, erityisesti ekstrapoloinnin osalta (ks. kohdat 8.29 ja 8.30).

8.40 Tämän tarkastuksen ja vuotta 2011 koskevien havaintojen ja päätelmien perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

— tutkimuksen puiteohjelmien alalla:

- **Suositus 1:** tehostaa toimiaan, joilla se käsittelee väli- ja loppumaksuissa havaittuja virheitä

- **Suositus 2:** tehostaa aloitteitaan, joiden avulla edunsaajat ja riippumattomat tarkastajat saadaan tietoisiksi tilintarkastustuomioistuimen ja komission jälkitarkastuksissa havaituista virheistä

- **Suositus 3:** varmistaa, että komission puolesta tarkastuksia tekevät ulkopuoliset tilintarkastusyrietykset mukauttavat menettelynsä komission ohjeisiin ja vakiokäytänteihin sekä parantavat erityisesti tarkastusdokumentaationsa laatua

KOMISSIION VASTAUKSET

- b) Komissio on jo ryhtynyt toimiin tilintarkastustuomioistuimen havaintojen perusteella. Monivuotisten puiteohjelmien hankkeissa esiintyvien virheiden korjaamisessa tavanomaisena käytäntönä on, että virheelliset määrät vähennetään seuraavasta maksusta. Monissa tapauksessa seuraavia maksuja pyydetään vuotta tai 1,5 vuotta myöhemmin, mikä vaikuttaa huomattavasti vuosina 2010 ja 2011 päätettyjen tarkastusten käsittelyasteisiin.

8.40 Ks. yhdistetty vastaus 1.12 – 1.13 kohtaan.

- Mahdollisuudet seitsemännnen puiteohjelman sääntöjen yksinkertaistamiseen on käytetty loppuun. Komissio puuttuu kuitenkin edelleen virheisiin seuraavien toimien avulla:

— vahvistetaan nykyisiä pyrkimyksiä tarjota osallistujille ja lausuntoja antaville tarkastajille ohjausta ja neuvontaa

— tarkastellaan uudelleen ennakotarkastusmenettelyjä ilman, että maksuaikaa kuitenkaan lisättäisiin perusteettomasti

— jatketaan tarkastustoimintaa ja varojen takaisin perimistä

— seurataan havaittujen virheiden taloudellisia vaikutuksia, jotka voivat olla vähäisempiä kuin monivuotisella jaksolla havaittujen virheiden.

Horisontti 2020 -puiteohjelmassa ehdotetaan lisää yksinkertaistamista, mikä johtaa virheasteen vähenemiseen siinä tapauksessa, että ohjelma hyväksytään.

- Komission yksiköillä on käytössä prosessi, jolla lausuntoja antaville tarkastajille voidaan antaa palautetta siinä tapauksessa, että komission jälkitarkastuksissa todetaan merkittäviä poikkeamia varmennettujen menoilmoitusten ja komission havaintojen välillä. Tämä hoidetaan joko kehottamalla kirjallisesti edunsaajia antamaan palautetta lausuntoja antaville tarkastajille tai kääntymällä suoraan lausuntoja antavien tarkastajien puoleen.

- Komissio tehostaa toimiaan sen varmistamiseksi, että ulkoiset tilintarkastustoimistot vastaavat kaikkia kullekin tilintarkastustoimiksiannolle puitesopimuksessa asetettuja erityisvaatimuksia. Tässä yhteydessä ulkoisilta tilintarkastustoimistoilta saatuja työpapereita tarkastellaan sen varmistamiseksi, että ne vastaavat puitesopimuksen vaatimuksia. Ensimmäinen tällainen tarkastelu tehdään ennen vuoden 2012 loppua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

— muiden sisäisten politiikkojen alalla:

- **Suositus 4:** ottaa mahdollisimman pian käyttöön TVT-politiikan tukiohjelmia koskevan jälkitarkastusstrategian; strategiassa olisi hyödynnettävä kokemuksia, joita tietoyhteiskunnan ja viestinnän pääosasto on saanut puiteohjelmahankkeita koskevasta riskilähtöisestä jälkitarkastusstrategiasta.

- Tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosasto suunnitteli muita kuin tutkimusohjelmia koskevan tarkastusstrategian, joka koskee muun muassa vuonna 2012 täytäntöön pantavaa TVT-politiikan tukiohjelmia.

ULKOSUHTEISIIN LIITTYVIEN HANKKEIDEN TAKUURAHASTOON KOHDISTETUN TARKASTUKSEN TULOKSET

8.41 Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto⁽²³⁾ (jäljempänä 'takuurahasto') takaa kolmansille maille myönnettyjä lainoja. Sen tarkoituksena on huolehtia lainansaajan laininlyömästä lainan takaisinmaksusta unionin lainanantajalle⁽²⁴⁾ ja välttää takaisinmaksu suoraan unionin talousarviosta. Talouden ja rahoituksen pääosasto hallinnoi rahastoa, ja Euroopan investointipankki (EIP) vastaa sen käteisvarojen hoidosta.

8.42 EU:n konsolidoidussa tilinpäätöksessä varainhoitovuodelta 2011 takuurahaston nettovarallisuus 31. joulukuuta 2011 oli 1 475 miljoonaa euroa, kun vastaava määrä 31. joulukuuta 2010 oli 1 346 miljoonaa euroa⁽²⁵⁾. Tarkastuksen kohteena olevana vuonna takuurahastolta ei vaadittu takuita maksettavaksi.

8.43 EIP ja komissio soveltavat takuurahaston vuosituloksen toteamisessa vertailuindeksiä. Takuurahaston arvopaperisijoitusten tuotto vuonna 2011 oli 0,72 prosenttia, mikä on 139 korkopistettä alhaisempi kuin vertailuarvo.

⁽²³⁾ 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).

⁽²⁴⁾ Pääasiassa EIP, mutta kyseeseen voivat tulla myös Euratomin unionin ulkopuolisiin hankkeisiin myöntämät lainat sekä yhteisön makrotaloudelliseen apuun perustuva lainananto kolmansille maille.

⁽²⁵⁾ Rahaston nettovarallisuus ennen konsolidointia oli 1 495 miljoonaa euroa.

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT

		2011					2010	2009	2008				
		Kuudes puiteohjelma	Seitsemäs puiteohjelma		Elinikäisen oppimisen ohjelma	Muut				Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE													
Tapahtumien yhteismäärä (josta):	17	68	10	55	150	150	351	361					
ennakkomaksuja	2	23	9	30	64	77	125	237					
väli-/loppumaksuja	15	45	1	25	86	73	226	124					
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾													
Prosenttiosuus tarkastetuista tapahtumista, joissa:													
ei ilmennyt virheitä	47 %	(8)	32 %	(22)	100 %	(10)	65 %	(36)	51 %	(76)	61 %	72 %	86 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	53 %	(9)	68 %	(46)	0 %	(0)	35 %	(19)	49 %	(74)	39 %	28 %	14 %
Tapahtumat, joissa ilmeni virheitä													
Analyyysi menotyypeittäin													
ennakkomaksut	0 %	(0)	11 %	(5)	0 %	(0)	63 %	(12)	23 %	(17)	12 %	9 %	19 %
väli-/loppumaksut	100 %	(9)	89 %	(41)	0 %	(0)	37 %	(7)	77 %	(57)	88 %	91 %	81 %
Analyyysi virhetyypeittäin													
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	0 %	(0)	39 %	(18)	0 %	(0)	53 %	(10)	38 %	(28)	33 %	35 %	34 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	100 %	(9)	61 %	(28)	0 %	(0)	47 %	(9)	62 %	(46)	67 %	65 %	66 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät	100 %	(9)	96 %	(27)	0 %	(0)	100 %	(9)	98 %	(45)	97 %	55 %	65 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	6 %	3 %
Oikeellisuuteen liittyvät	0 %	(0)	4 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	(1)	3 %	39 %	32 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS													
Todennäköisin virhetaso							3,0 %						
Ylempi virheraja							4,9 %						
Alempi virheraja							1,1 %						

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohkoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin.

⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 8.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT

Arvio tarkastetuista järjestelmistä

Järjestelmä	Asiakirjoihin perustuvat ennakkotarkastukset	Tarkastuslausunnot	Tilien jälkitarkastukset	Yleisarvio
Tutkimuksen puiteohjelmat	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava
Kilpailukyvn ja innovoinnin puiteohjelma – TVT-politiikan tuki-ohjelma	Osittain vaikuttava	Ei sovelleta	Ei vaikuttava	Osittain vaikuttava

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä	Komission vastaus
2009	Komission pitäisi lisätä lausunnon antavien tarkastajien tietoisuutta menojen tukikelpoisuudesta, jotta heidän lausuntojensa luotettavuus paranisi. (kohta 8.32)	Käytössä ei ole palauteprosessia, jolla komission tarkastushavainnoista voitaisiin ilmoittaa lausuntoja antaville tarkastajille, jos jälkitarkastuksissa havaitaan suuria eroja todennettujen ja tarkastettujen määrien välillä. Komissio aikoo ottaa tällaisen prosessin käyttöön vuonna 2012. Lisäksi komissio on vuonna 2012 käynnistänyt edunsaajille ja tarkastuslausuntojen antajille kohdennetun tiedotuskampanjan, jonka tavoitteena on parantaa toimitettavien menoilmoitusten ja (niihin tarvittaessa liitettävien) tarkastuslausuntojen luotettavuutta.	Komission yksiköillä on jo käytössä prosessi, jolla lausuntoja antaville tarkastajille voidaan antaa palautetta siinä tapauksessa, että komission jälkitarkastuksissa todetaan merkittäviä poikkeamia varmennettujen menoilmoitusten ja komission havaintojen välillä. Tämä hoidetaan joko kehottamalla kirjallisesti edunsaajia antamaan palautetta lausuntoja antaville tarkastajille tai kääntymällä suoraan lausuntoja antavien tarkastajien puoleen.
2008	Komission olisi huolehdittava siitä, että valvontamenettelyjä sovelletaan tiukasti määräämällä tarvittaessa seuraamuksia ja perimällä takaisin tai mukauttamalla maksettua määrää, jos ilmoitettuja menoja on korvattu aiheettomasti. (kohta 7.42)	Komissio pyrki vuonna 2011 edelleen jatkamaan tarkastustulosten täytäntöönpanoa mukauttamalla menoilmoituksia tai antamalla takaisinperintämääräyksiä. Lisäksi komissio on vuodesta 2009 järjestelmällisesti määrännyt sopimussakkoja osallistujille, joiden on havaittu ilmoittaneen liikaa menoja ja jotka ovat siitä syystä saaneet perusteettoman rahoitusosuuden komissiolta. Käytännössä on kuitenkin todettu, että erityisesti ekstrapoloinnin osalta uusia tapauksia on otettu käsittelyyn enemmän kuin niitä on saatu valmiiksi.	Koska komission yksiköiden on kaikissa vaiheissa otettava huomioon edunsaajien oikeudet, tarkastustulosten käsittely on vaikea ja pitkäkö prosessi erityisesti ekstrapoloinnin osalta. Lisäksi joitakin tapauksia voidaan käsitellä vasta siinä vaiheessa, kun hanke on päätetty. Ekstrapolointitapausten hallinnointi on hiljattain asetettu tärkeäksi painopisteeksi. Esimerkiksi tutkimuksen pääosastossa tästä prosessista vastaava ryhmä on vahvistettu, ja tämän seurauksena vuonna 2012 on päätetty 17 ja käynnistetty 13 ekstrapolointitapausta 8. toukokuuta mennessä.

YHDEKSÄS LUKU

Hallintomenot ja muut menot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	9.1–9.8
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	9.4–9.5
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	9.6–9.8
Toimien sääntöjenmukaisuus	9.9
Järjestelmien vaikuttavuus	9.10
Toimielimiä ja elimiä koskevat huomautukset	9.11–9.29
Euroopan parlamentti	9.12–9.17
Eurooppa-neuvosto ja neuvosto	9.18
Komissio	9.19–9.21
Tilintarkastustuomioistuin	9.22
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	9.23–9.24
Euroopan ulkosuhdehallinto	9.25–9.28
Muut toimielimet ja elimet	9.29
Päätelmät ja suositukset	9.30–9.34
Päätelmät	9.30–9.32
Suositukset	9.33–9.34

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

9.1 Tässä luvussa esitetään Euroopan unionin toimielinten ja elinten hallintomenoja ja muita menoja koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Keskeiset tiedot toimielimistä ja elimistä sekä vuoden 2011 menoista esitetään **taulukossa 9.1**.

Taulukko 9.1 – Hallintomenot ja muut menot – Keskeiset tiedot 2011

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohkoryhmä	Kuvaus	Maksut	Hallinnointitapa
14, 24–31	Hallintomenot ja muut menot	Euroopan parlamentti	1 580	Suora keskitetty
		Neuvosto	547	Suora keskitetty
		Komissio	6 264	Suora keskitetty
		Tuomioistuin	334	Suora keskitetty
		Tilintarkastustuomioistuin	137	Suora keskitetty
		Talous- ja sosiaalikomitea	126	Suora keskitetty
		Alueiden komitea	91	Suora keskitetty
		Euroopan oikeusasiamies	9	Suora keskitetty
		Euroopan tietosuojavaltuutettu	7	Suora keskitetty
		Euroopan ulkosuhdehallinto	682	Suora keskitetty
Hallintomenot yhteensä			9 777	
Toimintamenot yhteensä			—	
Varainhoitovuoden maksut yhteensä			9 777	
Varainhoitovuoden maksusitoumukset yhteensä			11 721	

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2011 alustava tilinpäätös.

9.2 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).

9.3 Tilintarkastustuomioistuin raportoi erikseen EU:n virastoista, toimeenpanovirastoista ja Eurooppa-kouluista (¹). Tilintarkastustuomioistuimella ei ole valtuuksia toimittaa tilintarkastusta 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

9.4 Hallintomenot ja muut menot liittyvät henkilöstöresursseihin (palkat, korvaukset ja eläkkeet), joiden osuus hallintomenojen ja muiden menojen kokonaismäärästä on 60 prosenttia, sekä kiinteistöihin, laitteisiin, energiaan, viestintään ja tietotekniikkaan.

9.5 Hallintomenoissa ja muissa menoissa suurin riski on, että hankintaa, sopimusten täytäntöönpanoa, palvelukseenottoa sekä palkkojen ja korvausten laskentaa koskevia menettelyjä ei noudateta.

Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa

9.6 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 56 tapahtuman otos, joka sisälsi kolme ennakkomaksua ja 53 loppumaksua
- järjestelmätarkastuksessa arvioitiin, vastasiko kunkin toimielimen tai muun 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 ⁽³⁾.

9.7 Tilintarkastustuomioistuin valitsi tarkastettavaksi myös seuraavat aihealueet kaikissa toimielimissä ja muissa elimissä ⁽⁴⁾:

- a) tukikelpoisuusperusteet, henkilöstölle suoritettavien sosiaalietuuksien laskeminen ja maksaminen (kotitalouslisä, huollettavana olevasta lapsesta tai lapseen rinnastettavasta henkilöstä maksettava lisä ja koulutuslisä, joista on vähennetty muista lähteistä maksetut vastaavat lisät)

⁽²⁾ Ennako- ja jälkitarkastukset, sisäinen tarkastus, poikkeusten raportointi ja sisäisen valvonnan standardit.

⁽³⁾ Arviointi koski seuraavia komission pääosastoja ja toimistoja: henkilökohthaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto, Brysselin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto, Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto ja tietotekniikan pääosasto.

⁽⁴⁾ Lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuinta (ks. kohta 9.8).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) väliaikaisten ja sopimussuhteisten toimihenkilöiden sopimusten jatkamista ja muuttamista koskevat menettelyt
- c) hankintaan liittyvät avoimet ja rajoitetut menettelyt sekä neuvottelumenettelyt.

9.8 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastaa ulkoinen tilintarkastusyriys⁽⁵⁾. Se on antanut tarkastuskertomuksensa tilintarkastustuomioistuimen tilinpäätöksestä 1. tammikuuta 2011 alkaneelta ja 31. joulukuuta 2011 päättyneeltä varainhoitovuodelta sekä varmennuskertomuksen, joka koskee tilintarkastustuomioistuimen resurssien käytön sääntöjenmukaisuutta sekä 1. tammikuuta 2011 ja 31. joulukuuta 2011 välisenä aikana sovellettuja valvontamenettelyjä (ks. kohta 9.22).

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

9.9 **Liitteessä 9.1** on esitetty yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että sen testaamassa otoksessa 7 prosenttiin tapahtumista liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan todennäköisin virhetaso on 0,1 prosenttia⁽⁶⁾.

JÄRJESTELMIEN VAIKUTTAVUUS

9.10 Yhteenveto järjestelmätarkastusten tuloksista on esitetty **liitteessä 9.2**.

TOIMIELIMIÄ JA ELIMIÄ KOSKEVAT HUOMAUTUKSET

9.11 Jäljempänä esitetään kutakin Euroopan unionin toimielintä tai elintä koskevat huomautukset. Ne eivät vaikuta kohdissa 9.9 ja 9.10 esitettyihin arvioihin. Huomautukset eivät ole olennaisia koko hallintomenojen alan näkökulmasta, mutta ne ovat merkittäviä yksittäisen toimielimen tai elimen kannalta.

⁽⁵⁾ PricewaterhouseCoopers, *Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises*.

⁽⁶⁾ 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 0,0 prosentin (alempi virheraja) ja 0,3 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan parlamentti**Sosiaalietuuksien ja lisien maksaminen henkilöstölle**

9.12 Kahdessa viidestä tarkastetusta tapauksesta havaittiin, että Euroopan parlamentin yksiköiden saatavilla olevat tiedot toimihenkilöiden henkilökohtaisesta tilanteesta tai perhetilanteesta eivät olleet ajan tasalla tai että kyseisiä tietoja ei ollut käsitelty asianmukaisesti. Tästä seurasi, että yhdessä tapauksessa etuuksia ja lisä oli maksettu liian suuri määrä.

Parlamentin jäsenen valtuutettujen avustajien palkkaaminen

9.13 Parlamentin jäsenten valtuutettujen avustajien palkkaamista koskevien sisäisten sääntöjen⁽⁷⁾ mukaan valtuutetut avustajat voivat toimittaa lääkärintodistuksen ja muut sopimuksen teossa edellytetyt asiakirjat kolmen kuukauden kuluessa palvelukseenottosopimuksen voimaantulopäivästä. Tämä poikkeus on ristiriidassa Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen⁽⁸⁾ 128 ja 129 artiklan säännösten kanssa. Säännösten mukaan kaikki palvelukseenottovaatimukset on täytettävä ennen sopimuksen tekemistä. Tätä kuvastaa se, että viidessä kymmenestä tarkastetusta tapauksesta havaittiin, että parlamentin jäsenten valtuutetut avustajat toimittivat vaaditut lääkärintodistukset 3–7 kuukauden kuluttua sopimuksen tekemisestä. Yhdessäkään tarkastetuista kymmenestä tapauksesta ei ollut asiakirja-aineistoa, joka olisi osoittanut, että kielitaitovaatimusten⁽⁹⁾ täyttyminen olisi testattu.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

9.12 Liikaa maksettujen summien takaisinperintä aloitettiin marraskuussa 2011 vähentämällä ne kyseisen henkilön palkasta. Lisäksi on toteutettu toimia, jotta henkilöstön henkilökohtaisesta tilanteesta ja perhetilanteesta olisi käytettävissä ajantasaisia tietoja ja jotta niitä käsiteltäisiin asianmukaisesti. Erityisesti valvonnan parantamiseen kiinnitetään jatkuvasti huomiota, ja vuosittainen menettely, jossa vahvistetaan tai saatetaan ajan tasalle henkilökohtaiset tiedot, on käynnistetty uudelleen tapauskohtaisesti virkateitse, jotta vastaus saataisiin koko henkilöstöltä. Menettelyn käynnistäminen uudelleen tapauskohtaisesti on edeltävä vaihe ennen kuin otetaan käyttöön mahdollisia pakottavampia toimia, jos vastausta ei saada.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

9.13 Parlamentti panee merkille tilintarkastustuomioistuimen kannan, jonka mukaan se ei pidä täytäntöönpanotoimien 15 artiklan 2 kohdan ja 16 artiklan 3 kohdan määräyksiä asetuksen N:o 160/2009 128 artiklan mukaisina. Parlamentti toteaa, että lain-säädäntövallan käyttäjä ei halunnut käyttää terveydellisten edellytysten tarkastukseen täysin samaa järjestelyä kuin virkamiehiin ja väliaikaisiin toimihenkilöihin sovellettava järjestely eikä sen vuoksi todennut yhtä täsmällisesti kuin esimerkiksi henkilöstösääntöjen 33 artiklassa, että lääkärintarkastus on tehtävä ennen rekrytointisopimuksen alkamista.

Helmikuusta 2012 lähtien rekrytointilomakkeeseen sisältyy lauseke, jossa jäsen ilmoittaa kunnian ja omantunnon kautta, että valtuutetulla avustajalla, jonka hän haluaa rekrytoida, on vaadittu kielitaito.

⁽⁷⁾ Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen VII osastoa koskevat soveltamissäännöt (puhemieshistön 9. maaliskuuta 2009 tekemä päätös).

⁽⁸⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 169/2009, annettu 23 päivänä helmikuuta 2009, Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta (EUVL L 55, 27.2.2009, s. 1).

⁽⁹⁾ Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 128 artiklan 2 kohdan e alakohdassa vaaditaan, että avustajalla on oltava perusteellinen kielitaito yhdessä yhteisön kielessä ja tehtäviensä hoitamisen edellyttämä tyydyttävä kielitaito toisessa yhteisön kielessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Palvelukseenottomenettelyjä koskevien ennakkotarkastusten toimivuus

9.14 Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 47 ja 48 artiklassa säädetään, että jokaisen talousarvion toteuttamista koskevan toimenpiteen osalta on tehtävä ennakkotarkastus. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kymmenen parlamentin jäsenten valtuutettujen avustajien palvelukseenottomenettelyä ja havaitsi, että yhdeksässä ei ollut asiakirja-aineistoa, joka olisi osoittanut, että palvelukseenottoa koskevat asiakirjat olisi tarkastettu ennakkoon. Paras käytäntö olisi varmistaa, että kaikki viralliset asiakirjat on asianmukaisesti täytetty ja arkistoitu sisäistä valvontaa varten.

Hankinnat

9.15 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kymmenen hankintamenettelyä. Kahdessa kiinteistöjen kunnossapitoon ja asiakirjojen painamispalveluihin liittyvässä tapauksessa esiintyi puutteita valinta- ja myöntämisperusteiden soveltamisessa.

9.16 Kiinteistöjen kunnossapitoa koskevassa menettelyssä tarjoajat eivät olleet saaneet tarkkoja tietoja menetelmästä, joiden avulla heidän tekemänsä tarjoukset arvioitiin. Yhtä 750 000 euron arvoista neljälle vuodelle jakaantuvaa erää (koko sopimuksen arvo oli 23 141 740 euroa) koskevilla tarjousasiakirjoissa ei ollut arvioitu käytettävien materiaalien arvoa; materiaalien osuus kyseisestä erästä oli 40 prosenttia. Tarjoajia pyydettiin ilmoittamaan materiaalien osalta ainoastaan bruttokateprosentti. Näin tarjoajia estettiin tekemästä kilpailukykyisempää tarjousta, jossa hintatarjouksen eri osa-alueet yhdistyisivät optimaalisella tavalla.

9.17 Yhden asiakirjojen painamispalveluihin liittyvän neuvottelumenettelyn osalta havaittiin, että tarjottavien palvelujen sijaintia ei ollut täsmennetty selkeästi ja avoimesti. Lisäksi kaikkien kuultavina olleiden mahdollisten tarjoajien toimipaikka sijaitsi Luxemburgissa, mikä täten rajoitti rajat ylittävää kilpailua. Yhdestätoista kuullusta mahdollisesta tarjoajasta ainoastaan edellinen toimeksisaaja toimitti tarjouksen. Kyseinen tarjoaja sai 60 000 euron sopimuksen neljäksi vuodeksi. Valintaperusteiden noudattamista ei myöskään ollut tarkastettu ennen neuvottelumenettelyn alkamista. Tämä on vastoin varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 122 artiklan 3 kohdan säännöksiä.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

9.14 Rekrytointiyksikössä suoritettaviin ennakkotarkastuksiin tehdään parhaillaan huomattavia parannuksia (tarkastuksia koskevan tarkistuslistan uudelleenlaatiminen ja ristiintarkastusten käyttöönotto). Asiakirja-aineisto, johon ennakkotarkastukset perustuvat, säilytetään jatkossa asianmukaisesti.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

9.16 Parlamentti sisällytti tässä erässä tarvikkeet muuttumattomana summana, jotta töiden todelliset kustannukset voitaisiin yksilöidä ja niitä voitaisiin arvioida avoimesti.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

9.17 Parlamentti on samaa mieltä tilintarkastustuomioistimuksen huomautuksista ja ottaa ne huomioon seuraavaa menettelyä valmistellessaan. Parlamentti korostaa kuitenkin, että tässä arvoltaan erityisen pienessä sopimuksessa oli kyse nimenomaan paikallisesti tarjottavista palveluista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Eurooppa-neuvosto ja neuvosto

Hankinnat

9.18 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti viisi hankintamenetelyä. Kahdessa siivouspalveluihin (nelivuotisen sopimuksen arvo oli 16 214 000 euroa) ja työvaatteiden ja jalkineiden ostoon (nelivuotisen sopimuksen arvo oli 344 000 euroa) liittyvässä tapauksessa havaittiin, että jos tarjoajat eivät olleet ilmoittaneet tiettyjen tarjouksen sisältämien erien hintaa, neuvosto pystyi arvioimaan hinnat tarjouseritelmien perusteella sen mukaan, mitä muut tarjoajat olivat keskimäärin ilmoittaneet kyseisten erien hinnoiksi. Neuvosto täten muutti tarjouksen arvoa tavalla, josta ei säädetä varainhoitoasetuksessa.

Komissio

Henkilöstölle suoritettavien sosiaalietuuksien laskenta ja maksaminen

9.19 Viidessätoista 28 tarkastetusta tapauksesta havaittiin, että henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston saatavilla olevat tiedot henkilöstön henkilökohtaisesta tilanteesta ja perhetilanteesta eivät olleet ajan tasalla. Kuudessa näistä tapauksesta etuuksista ei ollut vähennetty kansallisten viranomaisten⁽¹⁰⁾ maksamia etuuksia niiden voimassaolevan arvon mukaan. Tästä seurasi, että henkilöstölle maksettujen etuuksien määrä oli virheellinen.

⁽¹⁰⁾ Henkilöstösääntöjen 67 artiklan 2 kohdassa vaaditaan, että muualta saadut samanluonteiset lisät vähennetään toimielinten maksamista lisistä.

NEUVOSTON VASTAUS

9.18 Neuvosto huomauttaa ensiksi, että varainhoitoasetusta ei ole rikottu, koska soveltamissääntöjen 148 artiklan 3 kohdassa tarkoitetaan yhteydenottoa, joka johtaa tarjousehtojen muuttamiseen. Tällaista yhteydenottoa ei ole tapahtunut tilintarkastustuomioistueimen tarkastelemissa menettelyissä. Neuvosto tunnustaa toki, että tämä säännös ei salli toimielimen pyytää hintoja, jotka ovat tarjoajalta jääneet ilmoittamatta.

Jotta ehdokasta ei kuitenkaan suljettaisi tarjouskilpailun ulkopuolelle ja kilpailutilanne säilyisi monia eri tuotteita tai palveluja käsittävien monitahoisten tarjousten osalta, tarjousasiakirjoissa mainitaan nimenomaan, että hinnan puuttuessa arviointikomitea voi itse (olematta yhteydessä tarjoajaan) soveltaa teoreettista keskihintaa. Jotta tarjoajan aikomus ei vääristyisi, tätä menetelmää käytetään puuttuvien tietojen täydentämiseksi vain rajallisessa määrässä tapauksia. Sitä on käytetty vain yhdessä tilintarkastustuomioistueimen yksilöimässä tapauksessa vähäisessä kohdassa, joka puuttui 81 hintaa sisältävästä luettelosta ja vastasi 0,67:ää prosenttia tarjouksen rahallisesta arvosta.

Neuvoston pääsihteeristö katsoo, että tämä toimintatapa vastaa täysin varainhoitoasetuksen henkeä ja periaatteita: avoimuutta, suhteellisuutta ja syrjimättömyyttä. Yhdistettynä maltilliseen ja varovaiseen täytäntöönpanoon se on riittävän kilpailun ja moitteettoman varainhoidon tae.

KOMISSION VASTAUKSET

9.19 Komission Sysper2-järjestelmä/Oikeudet (tietojärjestelmä henkilökohtaisten etuuksien hallinnointia varten) on päivittänyt automaattisesti Belgian valtiolta saatujen samanluonteisten lisien määrät huhtikuusta 2012 alkaen. Automaatisointi vähentää merkittävästi virheriskiä, sillä päivitystä ei enää tehdä manuaalisesti. Muita jäsenvaltioita koskevat tiedot tullaan päivittämään myöhemmin.

Lisäksi Sysper2/Oikeudet-järjestelmän etusivulla otetaan käyttöön uusi moduuli. Henkilöstöä pyydetään ilmoittamaan puolisonsa ammattitoiminta. Muut Sysper2/Oikeudet-järjestelmän moduulit sisältävät myös samanluonteisia lisä koskevia osia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Hankinnat

9.20 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti neljä Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimiston (OIL) suorittamaa hankintamenettelyä. Kolme niistä koski turvallisuuspalveluja (nelivuotisen sopimuksen arvo oli 46 000 000 euroa), koulutuspalveluja (nelivuotisen sopimuksen arvo oli 11 000 000 euroa) ja kunnossapitopalveluja (nelivuotisen sopimuksen arvo oli 9 369 128 euroa). Niihin sovellettiin menettelyä, jossa valituksi tulee halvin tarjous. Menettelyissä havaittiin puutteita seuraavilla osa-alueilla: myöntämisperusteiden soveltaminen valintavaiheessa, samanlaisten perusteiden käyttö useaan kertaan arviontiprosessin aikana sekä valintaperusteiden epä johdonmukainen määrittely ja arviointi.

9.21 OIL järjesti myös teknisen alan sekä arkkitehtuuri- ja talousalan tuki- ja konsultointipalveluja koskevan avoimen hankintamenettelyn. Nelivuotisen sopimuksen kokonaisarvo oli 3 124 000 euroa. Sopimustyyppiä valittiin kolmen yrityksen kanssa tehtävä kaskadiperusteinen puitesopimus. Tämä tarkoittaa, että jollei kaskadissa ensimmäiseksi sijoittunut yritys pysty toimittamaan kyseisiä palveluja, kaskadissa toiseksi sijoittuneelta yritykseltä pyydetään tarjous jne. Kaskadissa toiseksi sijoittuneen yrityksen tarjous olisi kuitenkin pitänyt hylätä valintaperusteiden tutkimisen yhteydessä, koska yrityksellä ei ollut vaatimustenmukaista aiempaa kokemusta sopimuksen kattamalta alalta.

Tilintarkastustuomioistuin

9.22 Ulkoisen tarkastajan kertomuksessa⁽¹¹⁾ todetaan, että tarkastajien näkemyksen mukaan ”tilinpäätös antaa ... oikean ja riittävän kuvan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2011, toiminnan tuloksista sekä 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*.

KOMISSIION VASTAUKSET

9.20 Kaikki tilintarkastustuomioistuimen tarkastelemat hankintamenettelyt käynnistettiin vuoden 2010 lopussa tai vuoden 2011 alussa. Vuoden 2011 puolivälissä OIL tarkisti tarjouspyyntömenettelyjä koskevaa lähestymistapaansa, jotta kaikkia tarjouseritelmiin liittyviä seikkoja voitaisiin yksinkertaistaa, kuten esimerkiksi vähentää valinta- ja ratkaisuperusteiden määrää ja määritellä ne tarkemmin. Kaikkien tämän jälkeen käynnistettyjen uusien hankintamenettelyjen osalta useimmat tilintarkastustuomioistuimen esille tuomat muodolliset puutteet on korjattu (tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikana edelleen olemassa olevien puutteiden korjaamiseksi on nyt toteutettu toimia).

KOMISSIION VASTAUKSET

9.21 Tarjouskilpailumenettelyn aikana OIL:n olisi pitänyt pyytää tarjoajalta uudempaa näyttöä kokemuksesta sopimuksen kattamalla alalla. Jos kyseisiä tietoja ei olisi voitu toimittaa, tarjoaja olisi vastasta sitten pitänyt poistaa tarjouskilpailusta.

On kuitenkin todettava, että sopimuksen allekirjoittamisesta 4. maaliskuuta 2011 alkaen toukokuun 2012 loppuun mennessä OIL sopi asianomaisen yrityksen kanssa ainoastaan yhdestä tilauksesta, jonka arvo oli 1 116 euroa.

⁽¹¹⁾ Ks. kohdassa 9.8 tarkoitettu ulkoisen tilintarkastajan tarkastuskertomus tilinpäätöksestä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea**Sopimusten tekeminen väliaikaisen ja sopimussuhteisen henkilöstön kanssa**

9.23 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti väliaikaisen ja sopimussuhteisen henkilöstön sopimusten jatkamiseen ja muuttamiseen sovellettuja menettelyjä ja havaitsi, että kyseisten toimihenkilöiden valintaa ja palkkaluokitusta koskevissa sisäisissä säännöissä ja ohjeissa ei oteta johdonmukaisesti huomioon kyseisen henkilöstön ammatillista kokemusta. Lisäksi yhdessä menettelyohjeessa ei ollut voimaantulopäiväystä. Nämä epä johdonmukaisuudet lisäävät riskiä, että Euroopan yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 2 artiklan b alakohdan mukaisesti palkattu väliaikainen henkilöstö sijoitetaan väärään palkkaluokkaan.

9.24 Yhdessä neljästä tarkastetusta tapauksesta havaittiin, että yksi väliaikainen toimihenkilö sijoitettiin edellä mainittujen säännösten perusteella ura-alueensa peruspalkkaluokkaa yhtä ylempään palkkaluokkaan. Toimihenkilö siirrettiin peruspalkkaluokkaan kuutta kuukautta myöhemmin, kun huomattiin, että vakinaisen henkilöstön ylentämistä varten ei ollut tarpeeksi virkoja. Tämä osoittaa, että saatavilla olevien virkojen jako eri henkilöstöluokkien välillä on suunniteltu puutteellisesti.

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

9.23 Väliaikaisten toimihenkilöiden luokitusta koskevat nykyiset suuntaviivat (DRHF 001/08) hyväksyttiin 14. tammikuuta 2008. Heinäkuusta 2010 lähtien kaikki yhteisöjen muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 2 artiklan b kohdassa tarkoitettut väliaikaiset toimihenkilöt on kuitenkin luokiteltu palkkaluokkaan AD 5. Alun perin tämä johtui siitä, että käytettävissä ei ollut korkeampiin palkkaluokkiin sijoitettavia toimia, mutta myöhemmin käytäntö on vakiintunut. On totta, että suuntaviivoja ei ole saatettu vastaamaan käytännössä tapahtunutta muutosta, ja ETSK aikoo muuttaa muuhun henkilöstöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 2 artiklan b kohdan perusteella palvelukseen otettavien henkilöiden luokitusta koskevia nykyisten sääntöjensä/suuntaviivojensa määräyksiä yhdenmukaisen ja avoimen soveltamisen varmistamiseksi. Tilintarkastustuomioistuimelle ilmoitetaan tulevan päätöksen täytäntöönpanopäivästä, joka sijoittunee loppusyksyyn 2012.

Päiväämätön asiakirja, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa, on sisäinen valmisteluasiakirja, jonka tarkoituksena on ainoastaan antaa sopimussuhteisten ja väliaikaisten toimihenkilöiden palvelukseenotto-menettelyjä koskevia käytännön ohjeita. Asiakirja liitetään edellä mainittuihin ajantasaistettuihin suuntaviivoihin.

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

9.24 Tapauksessa, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa, toimihenkilön palkkaluokka todellakin palautettiin ura-alueen alimpaan palkkaluokkaan sopimuksen jatkamisen yhteydessä 6 kuukautta ensimmäisen sopimuksen alkamisen jälkeen, sillä alkuperäisessä palkkaluokassa ei tuolloin ollut vapaita toimia.

Komitea pyrkii jatkuvasti parantamaan toimien täyttämisen ennakointia. Pienissä toimielimissä marginaalit ovat kuitenkin rajallisia, ja jo muutamalla ennakoimattomalla siirtymällä henkilöstössä voi olla merkittäviä seurauksia, joita voi olla vaikea tasapainottaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan ulkosuhdehallinto**Sosiaalietuuksien ja lisien maksaminen henkilöstölle**

9.25 Kuudessa tarkastetuista 17 tapauksesta havaittiin, että Euroopan ulkosuhdehallinnon saatavilla olevat tiedot henkilöstön henkilökohtaisesta tilanteesta ja perhetilanteesta eivät olleet ajan tasalla. Kolmessa näistä tapauksesta etuisuuksista ei ollut vähennetty kansallisten viranomaisten maksamia etuisuuksia niiden voimassaolevan arvon mukaan. Tästä seurasi, että henkilöstölle maksettujen etuuksien ja lisien määrä oli virheelinen.

Sopimusten tekeminen väliaikaisen henkilöstön kanssa

9.26 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kahdeksan tapausta sisältäneen otoksen. Tarkastuksen yhteydessä analysoitiin kolmelle väliaikaiselle toimihenkilölle maksetut palkat. Analyysissä kävi ilmi, että sopimuksen molemmat osapuolet olivat allekirjoittaneet työsopimuksen 3–7 kuukauden kuluttua siitä, kun kyseiset toimihenkilöt alkoivat hoitaa työtehtäviään. Tämä käytäntö saattaa molemmat osapuolet oikeudellisen epävarmuuden tilaan.

Turvallisuuspalveluita koskevan sopimuksen hallinnointi

9.27 Venezuelan edustuston turvallisuuspalveluiden kuukausittaiseen 5 430 euron maksuun liittyvä lasku oli varustettu sääntöjenvastaisesti ”todistetaan oikeaksi” -merkinnällä, vaikka kyseisiä palveluja ei ollut vielä suoritettu. Tämä käytäntö on varainhoitoasetuksen 79 artiklan vastainen. Lisäksi asianomainen turvallisuuspalveluja koskeva sopimus on ollut voimassa sellaisenaan ilman muutoksia 24 vuotta. Tarkastuksessa pantiin myös merkille, että edustusto oli saanut arvonlisäveron maksua koskevan vapautuksen ainoastaan epävirallisesti, vaikka arvonlisäveron keruuta koskeva lainsäädäntö on ollut voimassa Venezuelassa vuodesta 2000 alkaen. Edustusto ei ole laskenut, kuinka paljon arvonlisäveroa on jäänyt siitä lähtien keräämättä.

EEAS:n VASTAUS

9.25 EEAS pyytää kerran vuodessa henkilöstöään saattamaan henkilökohtaista tilannettaan koskevat tiedot ajan tasalle ja muistuttaa henkilöstöä velvollisuudesta ilmoittaa kyseisistä etuisuuksista. Tätä koskeva viesti lähetetään syyskuussa.

Tietojärjestelmien on annettava mahdollisuus säännöllisiin päivityksiin, jotka koskevat kansallisen tai alueellisen lainsäädännön sekä etuuksien korotuksia koskevien sääntöjen mukaisesti vastaanotettuja määriä. EEAS on siinä käsityksessä, että PMO on kehittänyt ja hiljattain testannut tietojärjestelmää Belgian viranomaisten maksamia etuisuuksia varten. Järjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön laajemminkin, myös EEAS:n henkilöstön osalta. EEAS aikoo pyytää PMO:lta, että se saisi tämän järjestelmän käyttöönsä mahdollisimman pian.

EEAS:n VASTAUS

9.26 Siirtymävaiheessa, jolloin jäsenvaltioiden diplomaattikunnasta palkattiin suuri määrä väliaikaisia toimihenkilöitä, jotkut sopimukset on saatettu allekirjoittaa vasta jonkin ajan kuluttua siitä, kun kyseiset henkilöt ovat alkaneet hoitaa työtehtäviään. Nämä ovat poikkeustapauksia. Kaikki henkilöt on palkattu tavanomaisten ja sääntöjenmukaisten menettelyjen mukaisesti. EEAS toteuttaa tarvittavat toimet, jotta tällaisia tapauksia ei synny enää tulevaisuudessa.

EEAS:n VASTAUS

9.27 Edustustoa on kehoitettu kilpailuttamaan uusi turvallisuuspalveluja koskeva sopimus sekä hakemaan vuodesta 2000 lähtien perusteettomasti maksetun arvonlisäveron palautusta.

Edustustoja on yleisemminkin muistutettu toistuvasti ja kaikilla tasoilla siitä, miten tärkeää niiden palvelusopimusten säännöllinen kilpailuttaminen on.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Hankinnat

9.28 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti viisi turvallisuuspalveluihin liittyvää rajoitettua hankintamenettelyä. Kolmessa havaittiin puutteita myöntämisperusteiden määrittelyssä ja soveltamisessa sekä tarjousten arvioinnissa, tarjousasiakirjojen laadinnassa, valintaperusteiden määrittelyssä ja soveltamisessa sekä tarjoukset avaavien ja arvioivien komiteoiden työssä. Yhdessä näistä tapauksista arviointikomitea hylkäsi analysoimatta tilannetta sen enempää epätavallisen edullisen tarjouksen, vaikka tarjoaja oli vahvistanut, että kyseessä oli kirjoitusvirhe. Kahdessa kiinteistönhoitopalveluihin (nelivuotisen sopimuksen arvo oli 285 000 euroa) ja toimistotilojen vuokraukseen (kymmenvuotisen sopimuksen arvo oli 9 000 000 euroa) liittyvässä menettelyssä tilintarkastustuomioistuimelle ei pystytty toimittamaan keskeistä asiakirja-aineistoa menettelyjen tiettyjen vaiheiden suorittamisesta.

Muut toimielimet ja elimet

9.29 Tuomioistuinta, alueiden komiteaa, Euroopan oikeusasiamiestä ja Euroopan tietosuojavaltuutettua koskevissa tarkastuksissa ei havaittu merkittäviä puutteita.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

9.30 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että virhetaso ei kokonaisuutena tarkastellen ole olennainen toimielinten ja elinten hallintomenoihin ja muihin menoihin liittyvissä maksuissa 31. joulukuuta 2011 päättyneeltä varainhoitovuodelta (ks. kohta 9.9).

9.31 Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että sen tarkastamat hallintomenojen ja muiden menojen valvontajärjestelmät olivat vaikuttavia.

9.32 Tilintarkastustuomioistuin tuo lisäksi esiin virheitä ja puutteita, jotka eivät vaikuttaneet tilintarkastustuomioistuimen päätelmiin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti hankintamenettelyistä poimitun otoksen (ks. kohdat 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 ja 9.28) ja pani merkille erityisesti valinta- ja myöntämisperusteiden soveltamisessa useita puutteita, joista tietyt vaikuttivat menettelyn tuloksiin. Muut puutteet liittyivät rajat ylittävän kilpailun järjestämiseen, halvimman tarjouksen valintaan perustuvien menettelyiden hallinnointiin sekä tarjousasiakirjojen laadintaan ja arkistointiin liittyvien säännösten noudattamiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita myös sosiaalietuuksien laskentaa ja maksuja koskevan otoksen tarkastuksessa (ks. kohdat 9.12, 9.19 ja 9.25) ja muun kuin vakinaisen henkilöstön työsopimuksista poimitun otoksen tarkastuksessa (ks. kohdat 9.13, 9.23, 9.24 ja 9.26).

EEAS:n VASTAUS

9.28 Ennen vuoden 2011 huhtikuuta tarjouskilpailuasiakirjat valmisti entinen RELEXin yksikkö K8 (nyt MDR-B1). EEAS:n ja sopimuksia käsittelevän yksikön (MDR-A2) perustamisen jälkeen tarjouskilpailuasiakirjojen laatu on parantunut.

Kyseiset kiinteistönhoitopalvelut liittyvät tarjouskilpailuun, jonka valmisteluun MDR-A2 ei tuolloin osallistunut. Tilintarkastustuomioistuimelle on sittemmin (kesäkuussa 2012) toimitettu toimistotilojen vuokrausta koskevaan 9 miljoonan euron sopimukseen liittyvät keskeiset asiakirjat (edustuston rakennusraportti ja päätoimipaikan myönteinen lausunto).

KOMISSION VASTAUKSET

9.30–9.31 Komissio toteaa, että useina peräkkäisinä vuosina hallintomenoihin liittyvissä tapahtumissa ei kokonaisuutena tarkasteltuna ole esiintynyt olennaisia virheitä ja niihin liittyvät valvontajärjestelmät ovat olleet tehokkaita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Suositukset

9.33 Suosituksiin perustuvien toimien edistymistä koskevan tilintarkastustuomioistuimen analyysin tulokset on esitetty **liitteessä 9.3**; siinä käsitellään varainhoitovuotta 2009 koskevassa vuosikertomuksessa esitettyjä suosituksia. Seuraavat seikat olisi aiheellista ottaa huomioon:

- a) Sosiaalietuuksien osalta tilintarkastustuomioistuin suositti Euroopan parlamentille, Euroopan komissiolle ja Euroopan tietosuojavaltuutetulle (ks. varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohdat 9.14, 9.19 ja 9.26), että nämä vaativat henkilöstön jäseniä toimittamaan henkilökohtaisen tilanteensa vahvistavat asiakirjat sopiviksi katsotuin väliajoin. Lisäksi niiden olisi otettava käyttöön järjestelmä, jolla työvoiman asiakirjojen tilannetta seurataan oikea-aikaisesti.
- b) Tarkastuksessa havaittiin, että varainhoitovuotta 2009 koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa yksilöidyt ongelmat ovat Euroopan parlamentissa ja Euroopan ulkosuhdehallinnossa (ennen Euroopan komission ulkosuhteiden pääosasto) edelleen vuonna 2011 olemassa, vaikkakin vähäisemmässä määrin. Riskinä on yhä, että toimihenkilöiden tilanteen muuttuessa suoritetaan virheellisiä tai aiheettomia maksuja. Euroopan tietosuojavaltuutetun kohdalla voidaan todeta, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen seurauksena toteutetut toimenpiteet olivat vaikuttavia.

KOMISSION VASTAUKSET

9.33

- a) Komissio ottaa käyttöön uuden moduulin Sysper2/Oikeudet-järjestelmän etusivulla. Henkilöstöä pyydetään ilmoittamaan puolisonsa ammattitoiminta. Muut Sysper2/Oikeudet-järjestelmän moduulit sisältävät myös samanluonteisia lisä koskevia osia.

EEAS:n VASTAUS

9.33 EEAS pyytää kerran vuodessa henkilöstöään saattamaan henkilökohtaista tilannettaan koskevat tiedot ajan tasalle ja muistuttaa henkilöstöä velvollisuudesta ilmoittaa kyseisistä etuisuuksista. Tätä koskeva viesti lähetetään syyskuussa.

Tietojärjestelmien on annettava mahdollisuus säännöllisiin päivityksiin, jotka koskevat kansallisen tai alueellisen lainsäädännön sekä etuuksien korotuksia koskevien sääntöjen mukaisesti vastaanotettuja määriä. EEAS on siinä käsityksessä, että PMO on kehittänyt ja hiljattain testannut tietojärjestelmää Belgian viranomaisten maksamia etuisuuksia varten. Järjestelmä on tarkoitettu ottaa käyttöön laajemminkin, myös EEAS:n henkilöstön osalta. EEAS aikoo pyytää PMO:lta, että se saisi tämän järjestelmän käyttöönsä mahdollisimman pian.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.34 Tilintarkastustuomioistuin esittää tämän tarkastuksen ja vuotta 2011 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella seuraavat suositukset:

- **Suositus nro 1:** Asianomaisten toimielinten ja elinten (ks. kohdat 9.12, 9.19 ja 9.25) olisi toteutettava toimenpiteitä varmistaakseen, että henkilöstö toimittaa sopiviksi katso-
tuin väliajoin henkilökohtaista tilannettaan todistavat asia-
kirjat. Lisäksi niiden olisi pantava täytäntöön järjestelmä,
jonka avulla kyseisten asiakirjojen tilannetta seurataan oi-
kea-aikaisesti. Kyseisten maksujen hallinnointiin käytettäviä
tietoteknisiä järjestelmiä olisi kehitettävä edelleen, jotta voi-
taisiin taata, että tiedot jäsenvaltioiden viranomaisten mak-
samista määristä päivittyvät automaattisesti.

- **Suositus nro 2:** Asianomaisten toimielinten ja elinten (ks.
kohdat 9.13, 9.23, 9.24 ja 9.25) olisi toteutettava toimen-
piteitä varmistaakseen, että asiaankuuluvien asetusten sään-
nöksiä sovelletaan, kun tehdään, jatketaan tai muutetaan
työsopimuksia muun kuin vakinaisen henkilöstön kanssa.

KOMISSION VASTAUKSET

9.34

Komission Sysper2-järjestelmä/Oikeudet (tietojärjestelmä henkilökoh-
taisten etuuksien hallinnointia varten) on päivittänyt automaattisesti
Belgian valtiolta saatujen samanluonteisten lisien määrät huhtikuusta
2012 alkaen. Automatisointi vähentää merkittävästi virheriskiä, sillä
päivitystä ei enää tehdä manuaalisesti. Muita jäsenvaltioita koskevat
tiedot tullaan päivittämään myöhemmin.

Lisäksi Sysper2/Oikeudet-järjestelmän etusivulla otetaan käyttöön
uusi moduuli. Henkilöstöä pyydetään ilmoittamaan puolisonsa am-
mattitoiminta. Muut Sysper2/Oikeudet-järjestelmän moduulit sisältä-
vät myös samanluonteisia lisä koskevia osia.

EEAS:n VASTAUS

EEAS pyytää kerran vuodessa henkilöstöään saattamaan henkilökoh-
taista tilannettaan koskevat tiedot ajan tasalle ja muistuttaa henki-
löstöä velvollisuudesta ilmoittaa kyseisistä etuisuuksista. Tätä koskeva
viesti lähetetään syyskuussa. Tietojärjestelmien on annettava mahdol-
lisuus säännöllisiin päivityksiin, jotka koskevat kansallisen tai alueel-
lisen lainsäädännön sekä etuisuuksien korotuksia koskevien sääntöjen
mukaisesti vastaanotettuja määriä. EEAS on siinä käsityksessä, että
PMO on kehittänyt ja hiljattain testannut tietojärjestelmää Belgian
viranomaisten maksamia etuisuuksia varten. Järjestelmä on tarkoitus
ottaa käyttöön laajemminkin, myös EEAS:n henkilöstön osalta.
EEAS aikoo pyytää PMO:lta, että se saisi tämän järjestelmän käyt-
tönsä mahdollisimman pian.

EEAS:n VASTAUS

Siirtymävaiheessa, jolloin jäsenvaltioiden diplomaattikunnasta palkat-
tiin suuri määrä väliaikaisia toimihenkilöitä, jotkut sopimukset on
saatettu allekirjoittaa vasta jonkin ajan kuluttua siitä, kun kyseiset
henkilöt ovat alkaneet hoitaa työtehtäviään. Nämä ovat poikkeusta-
pauksia.

Kaikki henkilöt on palkattu tavanomaisten ja sääntöjenmukaisten
menettelyjen mukaisesti. EEAS toteuttaa tarvittavat toimet, jotta täl-
laisia tapauksia ei synny enää tulevaisuudessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus nro 3:** Asianomaisten toimielinten ja muiden elinten (ks. kohdat 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 ja 9.28) olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenettelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinointia ja toimivuutta.

KOMISSION VASTAUKSET

OIL on jo tarkistanut tarjouspyyntömenettelyjä koskevaa lähestymistapaansa, jotta kaikkia tarjouseritelmiin liittyviä seikkoja voitaisiin yksinkertaistaa.

EEAS:n VASTAUS

Suosituksen nro 3 täytäntöönpano on aloitettu MDR-A2-yksikön perustamisella ja merkittävillä toimilla hankintamenettelyjen laadun parantamiseksi. MDR-2-yksikkö on laatinut hankintoja koskevan oppaan ja mallin edustustojen turvallisuuspalvelusopimuksia varten. Muita malleja valmistellaan.

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – HALLINTOMENOT JA MUUT MENOT

	2011				2010	2009	2008				
	Henkilöstöön liittyvät menot	Kiinteistöihin liittyvät menot	Muut menot	Yhteensä							
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE											
Tapahtumien yhteismäärä: (josta)	43	4	9	56	58	57	57				
ennakkomaksuja	0	0	3	3	4	2	0				
loppumaksuja	43	4	6	53	54	55	57				
TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾											
Prosenttiosuus tarkastetuista tapahtumista, joissa:											
ei ilmennyt virheitä	91 %	(39)	100 %	(4)	100 %	(9)	93 %	(52)	93 %	93 %	91 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	9 %	(4)	0 %	(0)	0 %	(0)	7 %	(4)	7 %	7 %	9 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS											
Todennäköisin virhetaso								0,1 %			
Ylempi virhetaso								0,3 %			
Alempi virhetaso								0,0 %			

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohekoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin.

⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 9.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUKSEN TULOKSET – HALLINTOMENOT JA MUUT MENOT

Tarkastettuja järjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Yleisarvio
Kaikki järjestelmät	Vaikuttava

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – HALLINTOMENOT JA MUUT MENOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Toimielimen vastaus
2009	Parlamentti <i>Sosiaalietuuksien maksaminen henkilöstölle</i> Henkilöstön jäseniä olisi pyydetävä toimittamaan henkilökoh- taisen tilanteensa vahvistavat asiakirjat sopiviksi katsotuin vä- liajoin. Lisäksi parlamentin olisi otettava käyttöön järjestelmä, jonka avulla kyseisten asiakirjojen tilannetta seurataan ja val- votaan oikea-aikaisesti.	Kuten varainhoitovuotta 2010 koskevan vuosikertomuksen lii- teessä 7.4 mainittiin, parlamentti toteutti riskin pienentämi- seksi seuraavat toimenpiteet: se tarkasti oikeudet tiettyihin etui- suuksiin, se otti käyttöön automatisoidun valvontavälineen ("electronic fiche"), jonka avulla henkilöstön henkilö- ja hallin- nolliset tiedot tarkastetaan vuosittain, ja toimitti tarkastuksia, jotka koskevat henkilökohtaisten etuuksien vahvistamista palvelukseenottomenettelyjen aikana tai henkilöstön ura-alueen vaihtuessa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti kui- tenkin, että virheellisten tai aiheettomien maksujen riski on edelleen olemassa.	Tämän alan valvonnan jatkuvan parantamisen yhteydessä ja jotta saadaan lisättyä huomattavasti henkilöstöltä saatujen vastausten määrää vuosittaisessa menettelyssä, jossa vahvistetaan tai saatetaan ajan tasalle henkilökohtaiset tiedot, on otettu käyttöön toimet me- nettelyn käynnistämiseksi uudelleen tapauskohtaisesti virkateitse. Tätä varten resurssiosastot ovat saaneet pääosastoiltaan luettelon henkilös- tön jäsenistä, jotka eivät ole vastanneet vuoden 2012 kampanjaan. Tämä toimi on edeltävä vaihe ennen kuin otetaan käyttöön mahdol- lisia pakottavampia toimia, jos vastausta ei saada.
	Komissio – Ulkosuhteiden pääosasto <i>Sosiaalietuuksien ja korvausten maksaminen henkilöstölle</i> Henkilöstön jäseniä olisi pyydetävä toimittamaan komission yksiköille henkilökohtaisen tilanteensa vahvistavat asiakirjat so- piviksi katsotuin väliajoin. Lisäksi ulkosuhteiden pääosaston olisi otettava käyttöön järjestelmä, jonka avulla kyseisten asia- kirjojen tilannetta seurataan ja valvotaan oikea-aikaisesti.	Kuten varainhoitovuotta 2010 koskevan vuosikertomuksen teessä 7.4 mainittiin, Euroopan ulkosuhdehallinnon perustami- nen tarjoaisi tilaisuuden muistuttaa henkilöstöä velvollisuudesta päivittää tiedot, joihin heitä koskevat oikeudet perustuvat, ja ottaa käyttöön asianmukaisia valvontamenettelyjä. Tilintarkas- tustuomioistuimen tarkastus osoitti kuitenkin, että virheellisten tai aiheettomien maksujen riski on edelleen olemassa.	Komissio Komission Sysper2-järjestelmä/Oikeudet (tietojärjestelmä henkilökoh- taisten etuuksien hallinnointia varten) on päivittänyt automaattisesti Belgian valtiolta saatujen samanluonteisten lisen määrät huhtikuusta 2012 alkaen. Automatisointi vähentää merkittävästi virheriskiä, sillä päivitystä ei enää tehdä manuaalisesti. Muita jäsenvaltioita koskevat tiedot tullaan päivittämään myöhemmin. Lisäksi Sysper2/Oikeudet-järjestelmän etusivulla otetaan käyttöön uusi moduuli. Henkilöstöä pyydetään ilmoittamaan puolisonsa am- mattitoiminta. Muut Sysper2/Oikeudet-järjestelmän moduulit sisäl- tävät myös samanluonteisia lisä koskevia osia. EEAS PMO, joka hallinnoi EEAS:n henkilöstöä päätoimipaikassa, päivittää automaattisesti muualta saatavien etuuksien määrät. Tämä päivi- ttäminen koskee EEAS:n henkilöstöä päätoimipaikassa syksystä 2012 alkaen. Edustustoissa olevan EEAS:n henkilöstön osalta EEAS hyö- dyntää sovellusta, joka otetaan käyttöön Sysper2-järjestelmässä muu- alta saatujen etuuksien ilmoittamista varten, ja kehottaa henkilös- töä noudattamaan henkilöstösääntöjen 67 artiklan mukaisia velvol- lisuuksiaan.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Toimielimen vastaus
2009	Euroopan tietosuojavaltuutettu <i>Sosiaalietuuksien maksaminen henkilöstölle</i> Henkilöstön jäseniä olisi pyydettyä toimittamaan henkilökoh- taisen tilanteensa vahvistavat asiakirjat sopiviksi katsotuin vä- liajoin. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutetun olisi otettava käyttöön järjestelmä, jonka avulla kyseisten asiakirjojen tilan- netta seurataan ja valvotaan oikea-aikaisesti.	Kuten varainhoitovuotta 2010 koskevan vuosikertomuksen liit- tessä 7.4 mainittiin, Euroopan tietosuojavaltuutettu on ottanut käyttöön etuuksien hallinnointia parantavia välineitä (viralli- selle pohjalle vakiinnutettu yhteydenpito Euroopan tietosuoja- valtuutetun toimistossa ja yhteydenpito henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston kanssa sekä vuotuinen tietolomake). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus osoitti, että kyseiset toimenpiteet olivat vaikuttavia.	<i>EDPS ottaa tarkkaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen analy- ysin tulokset ja pyrkii jatkamaan ajoissa tapahtuvaan seurantaan ja valvontaan tähtäävän järjestelmänsä parantamista.</i>

KYMMESEN LUKU

EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	10.1–10.2
Saavutettuihin tuloksiin perustuva arviointikertomus unionin varoista	10.3–10.4
Pääosastojen raportointi vuoden aikana saavutetuista tuloksista	10.5–10.18
Johdanto	10.5–10.6
Joitakin myönteisiä muutoksia viime vuoteen verrattuna	10.7
Relevanssi on joissakin tapauksissa edelleen ongelmana	10.8–10.12
Selvitysten puuttuminen heikentää vertailukelpoisuutta	10.13–10.16
Tavoitteiden, indikaattoreiden ja tavoitearvojen keskinäinen johdonmukaisuus	10.14–10.15
Saavutetun tuloksellisuustason taustalla olevien syiden esittäminen	10.16
Ulkopuolisista lähteistä peräisin olevat tiedot: luotettavuuden takaaminen on haasteellista	10.17–10.18
Tilintarkastustuomioistuimen toiminnantarkastusten tulokset	10.19–10.33
Johdanto	10.19–10.21
Tarveanalyysi: ei pitävää näyttöä	10.22–10.24
Ohjelmien ja hankkeiden suunnittelu: oli epäselvää, mitä toiminnalla oli määrä saavuttaa	10.25–10.30
EU:n tasolla saatava lisäarvo: perustelut EU:n tukitoimenpiteille	10.31–10.33
Päätelmät ja suositukset	10.34–10.39
Päätelmät	10.34–10.38
Suositukset	10.39

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

10.1 Tässä luvussa käsitellään toiminnan tuloksellisuutta. Alussa tarkastellaan lyhyesti komission ensimmäistä arviointikertomusta ⁽¹⁾. Sen jälkeen esitetään tilintarkastustuomioistuimen huomautukset, jotka koskevat komission pääjohtajien ⁽²⁾ vuotuisten toimintakertomusten osassa 1 esitettyä, komission toiminnan tuloksellisuutta koskevaa itsearviointia. Lisäksi luvussa tuodaan esiin joitakin keskeisiä teemoja, jotka sisältyvät tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2011 antamiin, toiminnan tuloksellisuutta koskeviin erityiskertomuksiin ⁽³⁾.

10.2 Toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan moitteettoman varainhoidon periaatteiden (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikutavuus) pohjalta ⁽⁴⁾. 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).

SAAVUTETTUIHIN TULOKSIIN PERUSTUVA ARVIOINTIKERTOMUS UNIONIN VAROISTA

10.3 Komissio julkaisi helmikuussa 2012 Euroopan parlamentille ja neuvostolle osoitetun kertomuksen, jossa arvioitiin Euroopan unionin varoja saavutettujen tulosten pohjalta (arviointikertomus) ⁽⁵⁾. Perussopimuksessa vaaditaan, että komissio laatii kyseisen kertomuksen. Arviointikertomus on osa näyttöä, jonka perusteella parlamentti myöntää komissiolle vuosittain vastuuvapauden talousarvion toteuttamisesta ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) (EUVL C 83, 30.3.2010) 318 artiklassa määrätään, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa arvioidaan unionin varainhoitoa saavutettujen tulosten pohjalta.

⁽²⁾ Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1) 60 artiklan 7 kohdassa säädetään, että vuotuisista toimintakertomuksista 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.

⁽³⁾ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset kattavat EU:n talousarvion sekä Euroopan kehitysrahastot.

⁽⁴⁾ Varainhoitoasetus, 27 artikla.

⁽⁵⁾ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista, KOM(2012) 40 lopullinen.

⁽⁶⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus, 318 ja 319 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.4 Tilintarkastustuomioistuin antoi parlamentin pyynnöstä kesäkuussa 2012 arviointikertomusta koskevan lausunnon nro 4/2012⁽⁷⁾. Lausunnossaan tilintarkastustuomioistuin toteaa, että arviointikertomus on väljästi laadittu ja sisällöllisesti suppea, joten sen tuoma lisäarvo ei ole kovinkaan suuri. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin toteaa, että parlamentin, neuvoston ja komission pitäisi hyödyntää arviointikertomuksen tarjoama tilaisuus keskustella ja sopia siitä, kuinka kertomus voidaan muokata vastuuvapauden myöntävää viranomaista hyödyttäväksi.

PÄÄOSASTOJEN RAPORTOINTI VUODEN AIKANA SAAVUTETUISTA TULOKSISTA

Johdanto

10.5 Komission pääjohtajat asettavat pääosastoilleen tuloksellisuutta koskevat tavoitteet vuotuisissa hallintosuunnitelmissa ja raportoivat tavoitteiden saavuttamisesta vuotuisissa toimintakertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi raportoinnin kolmessa pääosastossa eli maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa, aluepolitiikan pääosastossa ja kehitys- ja yhteistyöpääosastossa (EuropeAid)⁽⁸⁾. EU:n talousarvioista vuonna 2011 suoritetuista maksuista noin kolme neljäsosa koskee näitä kolmea pääosastoa⁽⁹⁾.

10.6 Tilintarkastustuomioistuin tutki komission sisäisen raportoinnin järjestelmään edellisvuoden jälkeen tehtyjä muutoksia sekä analysoi edellä mainittujen kolmen pääosaston osalta, olivatko niiden tavoitteet ja tulosindikaattorit

- a) relevantteja eli johdonmukaisia toiminnan tavoitteisiin ja hallinnointitapaan nähden ja olivatko ne sidoksissa määrällisesti ilmaistuihin tavoitearvoihin

⁽⁷⁾ Lausunto nro 4: Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 318 artiklan nojalla esitetty komission kertomus saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista (EUVL C 179, 20.6.2012).

⁽⁸⁾ Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ja aluepolitiikan pääosaston vuotuisia toimintakertomuksia käsiteltiin myös tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomuksissa varainhoitovuodelta 2010. EuropeAid perustettiin tammikuussa 2011 yhdistämällä toisiinsa kehitysyhteistyöstä ja suhteista Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioihin vastaava pääosasto (kehitysyhteistyön pääosasto) ja EuropeAid-yhteistyötoimisto (EuropeAid).

⁽⁹⁾ Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: 56,2 miljardia euroa, aluepolitiikan pääosasto: 32,9 miljardia euroa, EuropeAid: 4,1 miljardia euroa.

10.4 Vuoden 2010 arviointikertomuksesta keskusteltiin vastuuvapauden myöntävän viranomaisen kanssa vuoden 2012 alussa. Komissio on näiden keskustelujen perusteella muuttanut ensimmäisessä arviointikertomuksessa käytettyä lähestymistapaa siten, että talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksista kerrotaan nyt kattavammin olemassa olevan raportointimateriaalin pohjalta. Komissio jatkaa kuitenkin arviointikertomuksen kehittämistä vastuuvapauden myöntävän viranomaisen esittämien huomautusten pohjalta siten, että kertomuksesta olisi enemmän hyötyä vastuuvapauden myöntämismenettelyssä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) vertailukelpoisia eli käytettiinkö suunnittelu-
vaiheessa valittuja indikaattoreita myöhemmin raportoin-
nissa ja oliko mahdollisten muutosten syyt mainittu
- c) luotettavia eli pystyykö lukija saamaan kohtuullisen
varmuuden siitä, että annetut tiedot ovat oikeellisia ⁽¹⁰⁾.

**Joitakin myönteisiä muutoksia viime vuoteen
verrattuna**

10.7 Komissio antoi marraskuussa 2011 pääjohtajilleen tarkistettavat ohjeet vuoden 2011 toimintakertomusten laatimista varten. Tarkistuksen yhteydessä pyrittiin muun muassa ottamaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2010 vuosikertomuksessa esitetyt huomautukset ja toimimaan niiden pohjalta ⁽¹¹⁾. Tarkistuksen yhteydessä esimerkiksi selvennettiin ohjeita, jotka koskivat toiminnan avulla saavutettujen tulosten raportointia vuotuisen toimintakertomuksen ensimmäisessä osassa: pääjohtajien oli vastedes raportoitava aiempaa perusteellisemmin, kuinka tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty tulosten ja vaikutusten näkökulmasta arvioituna. Lisäksi ohjeissa vaadittiin, että pääjohtajien on esitettävä kuvaus saavutetuista tuotoksista.

**Relevanssi on joissakin tapauksissa edelleen
ongelmana**

10.8 Strategisella tasolla pääosastojen on yksilöitävä rajallinen määrä "yleisiä tavoitteita" sekä joukko "vaikutusindikaattoreita", joiden avulla voidaan arvioida yleisten tavoitteiden saavuttamista. Yleiset tavoitteet ja vaikutusindikaattorit muodostavat yhdessä välineen, jonka avulla komission johtohenkilöstö – ja samalla myös vuotuisen toimintakertomuksen lukijat, esimerkiksi vastuuvapauden myöntämisestä vastaava viranomaisen – voivat arvioida, missä määrin pääosasto on saavuttanut ylemmän tason päämääriään. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tavoitteissa ja indikaattoreissa puutteita, jotka heikensivät niiden hyödyllisyyttä seuraavissa kohdissa kuvatulla tavalla.

⁽¹⁰⁾ Tilintarkastustuomioistuin toimitti vain rajatun tarkastuksen tästä aihepiiristä – ks. kohta 10.17.

⁽¹¹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen julkaisemisaikataulusta johtuen komissiolla on vain vähän aikaa ottaa vuotuisissa toimintakertomuksissaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa esitetyt huomautukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.9 Joissakin tapauksissa tavoitteiden ja indikaattoreiden keskinäinen johdonmukaisuus oli puutteellinen (ks. esimerkki 10.1).

Esimerkki 10.1**Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: vaikutusindikaattori ei kata koko tavoitetta**

Eräällä vuotuisen toimintakertomukseen sisältyvällä yleisellä tavoitteella on seuraavat kolme päämäärää:

- edistää elinvoimaista ja kilpailukykyistä maataloutta
- joka täyttää tiukat ympäristö- ja tuotantovaatimukset
- ja varmistaa maatalousväestölle kohtuullisen elintason.

Ainoa tavoitteen yhteydessä ilmoitettu vaikutusindikaattori on "viljelijän tulostandardit", joka liittyy ainoastaan kolmantena mainittuun päämäärään. Näin ollen kahdelta ensimmäiseltä päämäärältä puuttuvat indikaattorit.

EuropeAid: vaikutusindikaattori oli muotoilultaan tavoitteen kaltainen

Vaikutusindikaattori "EU:n koordinoitu lähestymistapa", joka vastaa yleistä tavoitetta nro 4 (edistää kansainvälisiä kehityspuitteita, jotka perustuvat tehostettuun monenväliseen yhteistyöhön ja maailmanlaajuiseen hallintoon) ja jolla on tavoitearvo "uudet EU:n talousarviotukea koskevat sopimukset tehdään asiakirjassa KOM 638 esitettyjen periaatteiden mukaisesti", muistuttaa muotoilultaan enemmän tavoitetta kuin indikaattoria.

10.10 Monet tarkastetuilla kolmella pääosastoilla asetetuista ylemmän tason tavoitteista ja indikaattoreista eivät sovellu kovin hyvin vuotuisen arviointiin, joka on osa vuotuisen toimintakertomuksen laadintaprosessia. Tämä johtuu siitä, että joidenkin toimintapolitiikkojen kohdalla vaikutuksia odotetaan vasta pidemmällä aikavälillä: tällöin investoinnin ja hyödyn välille syntyy merkittävä viive. Useimmat indikaattorit ja tavoitearvot liittyivät koko kauteen 2007–2013, eikä käytössä ollut väli-indikaattoreita tai välietappeja.

10.9**Esimerkki 10.1**

Sisäisen valvonnan standardin nro 5 perusvaatimuksissa vahvistetaan, että tulosten seuraamiseksi ja niistä raportoimiseksi hallintosuunnitelmiin olisi sisällyttävä vähintään yksi indikaattori tavoitetta kohden sekä toimintalohekojen että toimintojen tasolla. Tämä vaatimus sisältyy myös pääsihteeristön pysyviin ohjeisiin, ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto noudattaa sitä.

Komissio on nähnyt paljon vaivaa määritelläkseen tavoitteet ja indikaattorit johdonmukaisesti ja kattavasti. Joillakin toimintalohekoilla se on hyvin vaikeaa, ja olisi otettava huomioon, ettei vuotuista toimintakertomusta pidä tarkastella erillään muista tiedoista.

Komissio katsoo, että "viljelijän tulostandardit" -indikaattori kattaa yleisen tavoitteen nro 1 kokonaisuudessaan, sillä se liittyy paitsi päämäärään, joka koskee kohtuullisen elintason varmistamista maatalousväestölle, myös elinvoimaista ja kilpailukykyistä maataloutta koskevaan päämäärään. Lisäksi viljelijöiden on säilytettävä maatalousmaa maatalouden ja ympäristön kannalta hyvässä kunnossa saadakseen tilatukia, joten indikaattori kattaa myös yleisen tavoitteen nro 1 päämäärän, joka koskee tiukkojen ympäristö- ja tuotantovaatimusten täyttämistä.

Komissio tutkii muita tapoja määritellä SMART-tavoitteisiin perustuvia indikaattoreita.

10.10 Komissio vahvistaa, että monivuotisten ohjelmien luonteeseen kuuluu se, että investoinnit tehdään pitkällä aikavälillä, jolloin vaikutuksia voidaan arvioida vasta pidemmän ajan kuluttua. Komissio on ehdottanut kaudelle 2014–2020 välietappeja tuotosindikaattoreille, jotka liittyvät suoremmin kyseiseen toimintapolitiikkaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.11 Vaikutusindikaattoreiden yhteydessä pitäisi ilmoittaa määrällisesti ilmaistut tavoitearvot. Tältä osin havaittiin kuitenkin seuraavat seikat:

- a) Tarkastetuissa kolmessa vuotuisessa toimintakertomuksessa käsitellyistä 29 vaikutusindikaattorista 11 indikaattorilla ei ollut määrällisesti ilmaistua tavoitearvoa – eikä määrääikää ⁽¹²⁾.
- b) Aluepolitiikan pääosaston tapauksessa kaikki tavoitearvot yhtä lukuun ottamatta sisälsivät määrääjan, mutta määrääikana oli usein jokin ajankohta keskipitkällä aikavälillä. Tämän seurauksena aluepolitiikan pääosaston vuoden 2011 toimintakertomuksessa viitataan usein saavutettuihin tuloksiin, jotka liittyvät edelliseen ohjelmakauteen (2000–2006).

10.12 Tilintarkastustuomioistuin pani merkille vuoden 2010 vuosikertomuksessaan, että pääosastot eivät asettaneet tavoitteita toiminnan taloudellisuudelle (panosten kulut) tai tehokkuudelle (panosten, tuotosten ja tulosten välinen suhde), eivätkä ne myöskään raportoineen näistä tavoitteista. Tilintarkastustuomioistuin esitti viime vuonna lisäksi erikseen havainnon, jonka mukaan vuotuisten toimintakertomusten osaan 1 sisältyvissä toimintapolitiikkojen saavutusten kuvauksissa annettiin vain vähän tietoja tuloksista ja vaikutuksista. Raportoinnissa keskityttiin lähinnä panoksiin ja tuotoksiin eikä niinkään toiminnan tuloksiin. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut asian suhteen merkittävää edistymistä tarkastaessaan tänä vuonna hallintosuunnitelmia ja vuotuisia toimintakertomuksia.

Selvitysten puuttuminen heikentää vertailukelpoisuutta

10.13 Hyvä käytäntö edellyttää tavoitteita/tavoitearvoja koskevan raportoinnin lisäksi yleensä myös, että eri kausien tuloksellisuutta koskevat tiedot esitetään yhdenmukaisesti tai tehtyjen muutosten syyt ainakin ilmoitetaan, jotta tietojen käyttäjät voivat vertailla tietoja ja arvioida kehityssuuntauksia.

KOMISSION VASTAUKSET

10.11 Määrälliset tavoitearvot eivät aina ole mahdollisia, riittäviä tai edes tarkoituksenmukaisia erityisesti siksi, että vaikutusindikaattoreihin vaikuttavat useat ulkoiset tekijät. Tällaisissa tapauksissa suuntaus on riittävä vertailukohta, jota vasten saavutuksia mitataan.

- a) Komissio pyrkii asettamaan määrällisiä tavoitearvoja aina kun se on mahdollista. Joissakin tapauksissa, esimerkiksi silloin, kun on kyse ihmisoikeuksista kolmansissa maissa, määrälliset tavoitearvot eivät kuitenkaan aina ole mielekkäitä tai tarkoituksenmukaisia.
- b) Vuotuisen toimintakertomuksen osassa 1.2 käytetään vaikutusindikaattoreita, jotka perustuvat toimintapolitiikan kokonaistavoitteisiin liittyviin makrotaloudellisiin malleihin ja tilastotietoihin. Useimmissa tapauksissa lähtötaso on asetettu vuoteen 2006. Vaikutusindikaattorien kehitykseen vaikuttavat monet tekijät, joista koheesiopolitiikka on vain yksi.

10.12 Komission yksiköt noudattivat varainhoitoasetuksessa ja vuotuisten toimintakertomusten laatimista koskevissa ohjeissa säädettyjä velvollisuuksia.

Komissio vahvisti pysyviä ohjeita vuoden 2011 toimintakertomuksia varten talouden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden osalta ja pyysi pääosastoja lisäämään vapaaehtoisesti osaan 3 moitteetonta varainhoitoa koskevia indikaattoreita.

Komissio uskoo, että vuotuiset toimintakertomukset sisältävät kaiken kaikkiaan riittävästi tietoa tuloksista.

10.13 Komissio katsoo, että tuloksellisuutta koskevien tietojen perustuttava tarvittaessa jatkuvan parantamisen prosessiin eikä niinkään yhdenmukaisuuteen. Se on samaa mieltä siitä, että tätä koskevat muutokset on selitettävä. Se katsoo kuitenkin, että toimintakertomukset sisältävät tästä riittävästi tietoja.

⁽¹²⁾ Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: viisi indikaattoria; EuropeAid: viisi indikaattoria; aluepolitiikan pääosasto: yksi indikaattori.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tavoitteiden, indikaattoreiden ja tavoitearvojen keskinäinen johdonmukaisuus

10.14 Vuotuisiin toimintakertomuksiin sisältyvän raportoinnin olisi perustuttava hallintosuunnitelmassa asetettuihin tavoitteisiin, indikaattoreihin ja tavoitearvoihin. Tilanne oli yleensä tämä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa, jossa osa vaikutusindikaattoreista oli luokiteltu uudelleen, kuten tilintarkastustuomioistuimien oli ehdottanut vuoden 2010 toimintakertomuksia koskevan tarkastustyönsä yhteydessä. Maatalouden pääosasto ei kuitenkaan selittänyt kahden muun muutoksen perusteita hallintosuunnitelmassa eikä vuotuisessa toimintakertomuksessa. Jäsenvaltiot pystyivät myös muuttamaan määrällisesti ilmaistuja tavoitearvojaan oman harkintansa mukaan. Näin ollen kolmea neljästä määrällisesti ilmaistusta tavoitearvosta muutettiin vuoden 2011 hallintosuunnitelman ja vuoden 2011 toimintakertomuksen välisenä aikana sen jälkeen, kun jäsenvaltiot olivat päivittäneet maaseudun kehittämissuunnitelmiaan (ks. esimerkki 10.2).

Esimerkki 10.2

Tavoitearvo	Vuoden 2011 hallintosuunnitelma	Vuoden 2011 toimintakertomus
Lisätä uusiutuvan energian tuotantoa	20 500 ktoe ⁽¹³⁾	12 300 ktoe
Luoda työpaikkoja	346 000	344 000
Luonnonarvoltaan merkittävä käytössä oleva viljelysala	3 400 000 ha	3 620 000 ha

10.15 Aluepolitiikan pääosasto asettaa yleisten tavoitteiden lisäksi "monivuotisia painopisteitä". Vertailtaessa vuoden 2011 ja vuoden 2012 hallintosuunnitelmia voidaan havaita, että vuoden 2012 suunnitelmassa on lisätty monivuotisten painopisteiden määrää neljästä viiteen ja muutettu lisäksi joidenkin muiden painopisteiden muotoilua. Lisäksi vuoden 2012 hallintosuunnitelmassa on lisätty alemman tason "yksittäisten toiminnan painopisteiden" määrää 28:sta 39:ään. Suunnitelmassa ei esitetä syitä yhteenkään näistä muutoksista.

10.14 Komissio katsoo, että indikaattorit ja tavoitearvot ovat vuosien varrella pysyneet muuttumattomina. Kuten tässä tarkastushavainnossa todetaan, muutos indikaattoreissa ja tavoitearvoissa on poikkeus ja johtui siitä, että tilintarkastustuomioistuin suositteli kahden vaikutusindikaattorin uudelleen luokittelemista tulosindikaattoreiksi. Tämä käy hyvin selvästi ilmi hallintosuunnitelman vuoden 2011 päivityksestä.

Jäsenvaltioilla on todellakin mahdollisuus mukauttaa tavoitearvojaan maaseudun kehittämissuunnitelman parantamiseksi (katso vastaus esimerkkiin 10.2).

Esimerkki 10.2

Jäsenvaltioilla on mahdollisuus mukauttaa tavoitearvojaan, ja väliarvioinnit tarjosivat sopivan tilaisuuden viimeistellä tietoja ja menetelmiä sekä tarvittaessa mukauttaa tavoitearvoja.

Uusiutuvan energian tuotantoa koskevan tavoitearvon merkittävä pienentäminen johtuu yhdessä maaseudun kehittämissuunnitelmassa olleesta virheestä, joka on korjattu. Virhe kyettiin havaitsemaan ja korjaamaan, koska väliarviointien perusteella voitiin tehdä lisää laatutarkastuksia.

10.15 Aluepolitiikan pääosasto määrittelee monivuotisten painopisteiden nimet ja määrät sekä toiminnan vuotuisten painopisteiden määrän analysoituaan, miten se voi suorittaa tehtävänsä oikeudellisesti parhaalla ja tehokkaimmalla tavalla.

Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat muutokset kuvastavat rahoitus- ja talouskriisin Euroopan unionille asettamia tämänhetkisiä haasteita sekä niiden perusteella tehtyjä muutoksia aluepolitiikan ja aluepolitiikan pääosaston painopisteiden määrittelyssä.

⁽¹³⁾ Tuhat ekvivalenttiöljytonnia (ktoe) on energiamäärä, joka vapautuu poltettaessa yksi kilotonni raakaöljyä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Saavutetun tuloksellisuustason taustalla olevien syiden esittäminen

10.16 Tuloksellisuutta koskevan raportoinnin tarkoituksena on antaa tietoja sidosryhmille. Tästä huolimatta vuotuisissa toimintakertomuksissa ei esitetty päteviä syitä siihen, miksi toiminnan tuloksellisuudessa ei saavutettu asetettua tavoitetta tai tavoite-arvoa; syitä ei esitetty silloinkaan kun se olisi ollut mahdollista. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa selitystä ei annettu edes silloin, kun tuloksellisuus jäi hyvin kauaksi tavoitearvosta: neljän indikaattorin tapauksessa tuloksellisuus jäi alle puoleen tavoitearvosta. Aluepolitiikan pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään monivuotisten painopisteiden osalta kohta kohdalla eritelty yksityiskohtainen analyysi tuloksellisuudesta (ks. kohta 10.15), mutta vastaava analyysi puuttuu yleisten tavoitteiden ja vaikutusindikaattoreiden kohdalla.

Ulkopuolisista lähteistä peräisin olevat tiedot: luotettavuuden takaaminen on haasteellista

10.17 Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena ei ollut tarkastaa kaikkien tietojen luotettavuutta tutkimistaan kolmesta vuotuisesta toimintakertomuksesta. Tilintarkastustuomioistuin suoritti rajatun arvioinnin, jonka perusteella se totesi, että EuropeAidiin liittyvät tiedot olivat yleisesti ottaen luotettavia, sillä useimmissa tapauksissa indikaattorit ovat kansainvälisesti tunnustettuja ja riippumattomasti tarkistettavissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin joukon ongelmia maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston sekä aluepolitiikan pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa. Molemmat pääosastot tukeutuvat suuressa määrin jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin. Ongelmia käsitellään esimerkissä 10.3.

10.16 Komissio katsoo esittäneensä riittävästi perusteluja. Vuotuisessa toimintakertomuksessa esitettyjä indikaattoreita ei pitäisi tarkastella muista erillään. Poliittikan vaikutuksista ja tuloksista voidaan tehdä päätelmiä vain hallintosuunnitelman koko indikaattorijärjestelmän perusteella, sillä indikaattorit perustuvat makrotaloudellisiin malleihin ja tilastotietoihin, jotka koskevat kehittyvän politiikan kokonaistavoitteita.

10.17

Esimerkki 10.3**Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: tuloksellisuudesta raportointiin puutteellisten tietojen perusteella**

Eri puolilla Euroopan unionia on käytössä kaikkiaan 88 maaseudun kehittämissuunnitelmaa. EU:n kokonaistason tuloksellisuudesta kuitenkin raportointiin kolmen indikaattorin osalta siten, että yhden indikaattorin yhteydessä raportointi perustui kuuden maaseudun kehittämissuunnitelman tietoihin, toisen indikaattorin yhteydessä yhdeksän ja kolmannen indikaattorin yhteydessä 32 maaseudun kehittämissuunnitelman tietoihin.

Esimerkki 10.3**Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto: tuloksellisuudesta raportointiin puutteellisten tietojen perusteella**

Maaseudun kehittämissuunnitelmia koskevan politiikan yhteenlasketut nettovaikutukset vaikutusindikaattoreihin koko EU:ssa on laskettu jäsenvaltioilta saatujen määrällisten tietojen perusteella. Useimmissa väliarvioinneissa ei mainittu määrällisiä vaikutuksia. Syyksi todettiin se, että väliarviointit suoritettiin liian varhain ohjelmakaudella, jotta vaikutuksia olisi voitu mitata. Pitkän aikavälin vaikutukset liittyvät pitkäaikaisiin prosesseihin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Aluepolitiikan pääosasto: vuotuisen toimintakertomukseen sisältyi ristiriitaisia tietoja

Tiedot luotujen työpaikkojen määrästä vaihtelevat: toisinaan työpaikkoja on luotu 25 jäsenvaltiossa 200 000 kappaletta (sivu 34) ja toisinaan 21 jäsenvaltiossa 165 000 kappaletta (liite 6, sivu 69) – liitteen 6 alaviitteessä 126 puolestaan viitataan 19 jäsenvaltioon.

Laajakaistayhteyden saaneen väestön määräksi ilmoitetaan 900 000 (sivu 34) ja 806 826 (liite 6, sivu 72).

Uusia teitä ilmoitetaan rakennetun 920 km 12 jäsenvaltiossa (sivu 34) ja 805 km 10 jäsenvaltiossa (liite 6, sivu 71).

KOMISSION VASTAUKSET

Aluepolitiikan pääosasto: vuotuisen toimintakertomukseen sisältyi ristiriitaisia tietoja

Komissio huomauttaa, että tavoitearvot ja viimeisimmät tiedot voidaan esittää kahdella tavalla. Syyt kaikkiin sisäisiin ristiriitoihin on esitetty tekstissä riittävästi.

— Vuotuisen toimintakertomuksen pääosassa tiedot koskevat koheesiopolitiikan tuloksellisuutta kokonaisuudessaan, ja siinä on otettu huomioon kaikista jäsenvaltioista saadut tiedot riippumatta siitä, ovatko jäsenvaltiot asettaneet tavoitearvoja vai eivät (tavoitearvoja ei vaadita).

— Liitteessä 6 verrataan suoraan tavoitearvoja ja saavutuksia. Tässä on otettu huomioon vain niistä jäsenvaltioista saadut tiedot, jotka raportoivat molemmista (toisin sanoen ne jäsenvaltiot, joiden raportti sisältää saavutukset, mutta ei tavoitearvoja, on jätetty pois). Tätä lähestymistapaa on käytetty johdonmukaisesti aiempina vuosina, ja sen tarkoituksena on mahdollistaa edistymisen arvioiminen vertaamalla sitä tavoitearvoon.

10.18 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ja aluepolitiikan pääosaston on vaikea varmistua jäsenvaltioiden toimittamien tietojen laadusta. Aluepolitiikan pääosasto on suosittanut, että jäsenvaltiot keskittyisivät ydinindikaattoreihin, ja se on antanut ohjeita tietojen tallentamiseen. Pääosasto on myös käynnistänyt vuotuisen tarkistusmenettelyn, jonka yhteydessä on havaittu joitakin virheitä annetuissa tiedoissa. Seuraavalla ohjelmakaudella otetaan käyttöön yhteisen strategiakehyksen rahastoja⁽¹⁴⁾ varten ”suoritusvaraus”, josta voisi tulla keino kannustaa jäsenvaltioita toimittamaan relevantteja, vertailukelpoisia ja luotettavia tuloksellisuutta koskevia tietoja. Kyseisten tietojen oikea-aikaisuus pysyy kuitenkin edelleen haasteena. Esimerkiksi nykyinen määräaika, jonka kuluessa jäsenvaltioiden on toimitettava tiedot aluepolitiikan pääosastolle, on seuraavan vuoden kesäkuu; näin ollen vuotta 2011 koskevassa, vuonna 2012 julkaistussa toimintakertomuksessa esitetyt tiedot koskevat vuotta 2010.

10.18 Komissio jatkaa ja tehostaa jäsenvaltioiden toimittamien, nykyistä ohjelmakautta koskevien tietojen laadun tarkastamista.

Uutta ohjelmakautta koskevan komission asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioille tarjotaan kannustin siirtämällä uuden ohjelmakauden alussa sivuun 5 prosenttia varoista. Näin voidaan kohdentaa lisävaroja niille jäsenvaltioille, jotka saavuttavat välitavoitteensa (ks. KOM(2011) 615 lopullinen).

Komissio ei pidä tietojen oikea-aikaisuutta ongelmana. Aluepolitiikan pääosasto käyttää aina viimeisimpiä käytettävissä olevia tietoja, mutta myöntää, että nykyisiin asetuksiin tai uusiin asetusehdotuksiin sisältyvien raportointijärjestelyjen vuoksi edeltävää vuotta koskevat tiedot eivät ole saatavilla ennen seuraavan vuoden huhtikuuta.

⁽¹⁴⁾ Näitä rahastoja ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN
TOIMINNANTARKASTUSTEN TULOKSET

Johdanto

10.19 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa arvioidaan, onko Euroopan unionin talousarvioon sovellettu moitteettoman varainhoidon periaatetta (ks. kohta 10.2). Tilintarkastustuomioistuin valitsee erityiskertomusten aiheet – jotka koskevat yksittäisiä talousarvioaloja tai hallinnointiin liittyviä teemoja – tarkoituksenaan saada aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Aiheiden valinnassa noudatetaan erilaisia valintaperusteita, joita ovat muun muassa kyseessä olevien tulojen tai menojen suuruus (olennaisuus), moitteettomaan varainhoitoon kohdistuvat riskit sekä aiheen kiinnostavuus sidosryhmien kannalta.

10.20 Tilintarkastustuomioistuin antoi ⁽¹⁵⁾ vuonna 2011 yhteensä 16 erityiskertomusta, jotka luetellaan laatikossa 10.1:

Laatikko 10.1

Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2011 antamat erityiskertomukset ⁽¹⁶⁾

- nro 1/2011 ”Onko unionin ulkopuolelle suunnattavan tuen hajauttaminen komission keskusyksiköiltä edustustoille parantanut tuen toimittamista?”
- nro 2/2011 ”Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) hallinnoinnista annetun erityiskertomuksen nro 1/2005 seuranta”
- nro 3/2011 ”Yhdistyneiden kansakuntien järjestöjen kautta konflikteista kärsiviin maihin ohjatun EU:n avun tehokkuus ja vaikuttavuus”
- nro 4/2011 ”Pk-yritysten takausjärjestelmän tarkastus”
- nro 5/2011 ”Miten tilatukijärjestelmän varainhoitoa voitaisiin parantaa?”
- nro 6/2011 ”Ovatko Euroopan aluekehitysrahastosta osarahoitetut matkailualan hankkeet olleet vaikuttavia?”
- nro 7/2011 ”Ovatko maatalouden ympäristötuet hyvin suunniteltuja ja hallinnoituja?”
- nro 8/2011 ”Yhteisen maatalouspolitiikan alaan liittyvien aiheettomien maksujen takaisinperintä”
- nro 9/2011 ”Ovatko Euroopan aluekehitysrahastosta tuetut sähköistä hallintoa koskevat hankkeet olleet vaikuttavia?”

⁽¹⁵⁾ Kertomuksen antaminen tarkoittaa julkaistavaksi hyväksymistä. Varsinainen julkaiseminen, joka käsittää myös taitto- ja käännöstyön, tapahtuu yleensä noin kaksi kuukautta myöhemmin.

⁽¹⁶⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla osoitteessa <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- nro 10/2011 "Ovatko koulumaitoa ja kouluhedelmiä koskevat ohjelmat vaikuttavia?"
- nro 11/2011 "Edistävätkö maantieteellisten merkintöjen järjestelmän rakenne ja hallinnointitapa järjestelmän vaikuttavuutta?"
- nro 12/2011 "Ovatko EU:n toimet tukeneet kalastuslaivastojen kapasiteetin mukauttamista käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin?"
- nro 13/2011 "Pystytäänkö tullimenettelyn 42 valvonalla estämään ja havaitsemaan arvonnalisäveronkierto?"
- nro 14/2011 "Onko EU:n antama tuki parantanut Kroatian valmiuksia hallinnoida liittymisen jälkeistä rahoitusta?"
- nro 15/2011 "Varmistetaanko komission toteuttamilla menettelyillä valtiontuen valvonnan vaikuttava hallinnointi?"
- nro 16/2011 "Ydinvoimaloiden käytöstä poistamiseen tarkoitettu EU:n taloudellinen tuki Bulgarialle, Liettualle ja Slovakialle: saavutettu edistys ja tulevat haasteet".

10.21 Tilintarkastustuomioistuimen viimevuotisessa vuosikertomuksessa esitettiin, kuinka vuoden 2010 erityiskertomusten havainnot kattoivat hankkeen tavanomaisen hallinnointisyklin kokonaisuudessaan (strategisesta suunnittelusta ja tarpeiden kartoittamisesta toiminnan tuloksellisuudesta tapahtuvaan raportointiin). Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2011 erityiskertomukset kattoivat myös laajan kirjon eri aihealueita. Euroopan unioni valmistautuu uuteen ohjelmakauteen (2014–2020), ja näin ollen tilintarkastustuomioistuin käsittelee tässä luvussa asioita, jotka voidaan ottaa opiksi vuoden 2011 erityiskertomuksista uusien ohjelmien ja hankkeiden valmistelua silmällä pitäen. Tilintarkastustuomioistuin keskittyy pääasiassa kolmeen osa-alueeseen: tarveanalyysiin, ohjelmien ja hankkeiden suunnitteluun sekä EU:n tasolla saatavan lisäarvon käsitteeseen. Nämä kolme osa-aluetta tulevat vaihtelevissa määrin esiin myös viimeaikaisissa lausunnoissa, jotka tilintarkastustuomioistuin on antanut yhteistä strategiakehystä ja yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevista asetusehdotuksista ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Lausunto nro 7/2011 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksesta yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta (EUVL C 47, 17.2.2012) ja lausunto nro 1/2012 tietyistä kauden 2014–2020 yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevista asetusehdotuksista (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarveanalyysi: ei pitävää näyttöä

10.22 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2010 vuosikertomuksessaan, että haluttaessa saada aikaan hyviä tuloksia on tärkeää määrittää selvästi ne tarpeet, joihin ohjelmien avulla on tarkoitus vastata ⁽¹⁸⁾. Kroatialle myönnetty tuki, jonka tavoitteena oli, että maa pystyy hallinnoimaan EU:n rahoitusta Euroopan unioniin liittymisen jälkeen, on esimerkki tapauksesta, jossa komissio yleisesti varmisti, että keskeiset tarpeet oli yksilöity ⁽¹⁹⁾.

10.23 Vuonna 2011 tilintarkastustuomioistuin edelleen havaitsi ja toi esiin tapauksia, joissa kunnollista tarveanalyysiä ei ollut suoritettu. Esimerkiksi sähköisen hallinnon (e-Government) – jonka hankkeita voidaan tukea Euroopan aluekehitysrahastosta – ensimmäiset strategiat laadittiin tarkan tarvearvioinnin sijasta lähinnä poliittisten julistusten perusteella. Tämän seurauksena hankkeissa ei puututtu tärkeimpiin kysymyksiin ⁽²⁰⁾. Kahdessa kolmesta tilintarkastustuomioistuimen tarkastamasta ydinvoimaloiden käytöstäpoistoa koskevasta ohjelmasta ei ollut arvioitu tarpeita, jotka liittyivät ohjelmien tavoitteeseen vähentää vaikutuksia, joita aiheutuu ydinvoimaloiden suunniteltua aikaisemmasta sulkemisesta ⁽²¹⁾.

10.24 Tarveanalyysin ollessa puutteellinen on vaikeampi arvioida, mikä kilpailevista hankkeista takaisi parhaiten varojen optimaalisen käytön. Tämä ilmeni esimerkiksi edellä mainittuja sähköisen hallinnon hankkeita koskevassa tarkastuksessa ⁽²²⁾ sekä EU:n antaman maatalouden ympäristötuen tarkastuksessa. Maatalouden ympäristötuen osalta tilintarkastustuomioistuin toi esiin, että varat on kohdennettava alueille, joilla tarve on suurin, jotta maatalouden ympäristötuella saataisiin aikaan mahdollisimman suuret ympäristövaikutukset ⁽²³⁾; jäsenvaltiot eivät kuitenkaan olleet pohtineet varojen kohdentamista kustannus-hyötyanalyysin avulla.

10.22 Komissio on samaa mieltä siitä, että kunnollinen tarveanalyysi on tärkeä osa ohjelman elinkaarta, ja tutkii huolellisesti tapaukset, joissa tilintarkastustuomioistuin katsoo tarveanalyysin olleen puutteellinen.

10.23 Sähköiseen hallintoon siirtyminen on hyvin kallista. Painopisteet ovat tarpeen, ja ne oli järkevää ilmaista poliittisissa lausunnoissa ja julistuksissa, joiden avulla asiasta tiedotettiin ja jotka toimivat alustavina strategioina. Painopisteiden asettaminen on kuitenkin sitemmin parantunut huomattavasti, ja nykyään kaikki jäsenvaltiot ovat laatineet kehittyneempiä sähköisen hallinnon strategioita.

Riskinvähentämistoimien tarve on todettu liittymissopimuksissa tai myöhemmissä asetuksissa. EU:n tukijärjestelmä on suunniteltu varmistamaan, että jäsenvaltioiden ehdottamat toimenpiteet ovat kansallisten energiastategioiden mukaisia ja perustuvat niihin. Strategioissa otetaan väistämättä huomioon ydinvoimaloiden sulkemisen vaikutukset.

10.24 Komissio on samaa mieltä siitä, että tarveanalyysi voi auttaa määrittämään ensisijaiset hankkeet. Jotkin jäsenvaltiot ovat pohtineet kustannus-hyötyanalyysin avulla, missä määrin maatalouden ympäristötukivarojen kohdentaminen on suotavaa. Esimerkiksi Romaniassa luonnonarvoltaan arvokkaita alueita koskevat maatalouden ympäristötuet kohdennetaan maantieteellisin perustein, ja tukikelpoisten alueiden määrittelyssä käytetään makrotason tietoja. EU:n tehtyä poliittisia aloitteita kaikki jäsenvaltiot ovat nyt laatineet kehittyneempiä sähköisen asioinnin strategioita, jotka perustuvat sähköisen hallinnon toimintasuunnitelmaan 2011–2015.

⁽¹⁸⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 8.36.

⁽¹⁹⁾ Erityiskertomus nro 14/2011 "Onko EU:n antama tuki parantanut Kroatian valmiuksia hallinnoida liittymisen jälkeistä rahoitusta?", kohta 17 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Erityiskertomus nro 9/2011 "Ovatko Euroopan aluekehitysrahastosta tuetut sähköistä hallintoa koskevat hankkeet olleet vaikuttavia?", kohdan 56 alakohta a (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Erityiskertomus nro 16/2011 "Ydinvoimaloiden käytöstä poistamiseen tarkoitettu EU:n taloudellinen tuki Bulgarialle, Liettualle ja Slovakialle: saavutettu edistys ja tulevat haasteet", kohta 26 ja kaavio 7 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²²⁾ Erityiskertomus nro 9/2011, kohdan 56 alakohta b.

⁽²³⁾ Erityiskertomus nro 7/2011 "Ovatko maatalouden ympäristötuet hyvin suunniteltuja ja hallinnoituja?", kohdat 72 ja 78 (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ohjelmien ja hankkeiden suunnittelu: oli epäselvää, mitä toiminnalla oli määrä saavuttaa

10.25 Tarpeiden kartoittaminen merkitsee vasta prosessin alkua. Moitteettoman varainhoidon kannalta on olennaisen tärkeää suunnitella sekä ohjelmat että niihin sisältyvät yksittäiset hankkeet hyvin, jotta varoilla saadaan aikaan optimaalinen vaikutus mahdollisimman vähillä kustannuksilla. Ohjelmat ja yksittäiset hankkeet pitäisi suunnitella sellaisiksi, että niiden avulla luodaan yhteys talousarviosta rahoitettujen toimintojen sekä menoilla tavoiteltavien tuotosten, tulosten ja vaikutusten välille.

10.26 Komissio otti huomioon erään ohjelman suunnittelussa tehdyt virheet pystyäkseen suunnittelemaan samantyyppisen hankkeen ainakin osittain paremmin. Tämän ansiosta toimenpiteet, joilla kannustetaan hedelmien kulutusta kouluissa, eivät kärsi kiinnostavuuden puutteesta ja nollavaikutuksesta ⁽²⁴⁾, jotka olivat ongelmana vastaavanlaisessa koulumaito-ohjelmassa ⁽²⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin vuonna 2011 tarkastamissaan meno-ohjelmissa edelleen puutteita, joita käsitellään seuraavissa kohdissa.

10.27 Komissio suuntaa konflikteista kärsiville maille jonkin verran tukea Yhdistyneiden kansakuntien järjestöjen kautta. Lähes kaikissa tilintarkastustuomioistuinten tarkastamissa rahoitus sopimuksissa (18 sopimusta 19:stä) ilmeni vähintään yksi puutteellisesta suunnittelusta johtuva ongelma. Niistä voidaan mainita seuraavat esimerkit: lähtötasoa ei ollut määritetty, tavoitteet olivat epäselvät tai indikaattorit puuttuivat. Näin ollen jäi epäselväksi, mitä hankkeilla oli tarkoitus saavuttaa ja miten hanketoimien onnistumista voidaan mitata ⁽²⁶⁾.

10.26 Komissio katsoo, että koulumaito-ohjelman viimeisimmässä tarkistuksessa on otettu huomioon suurin osa tilintarkastustuomioistuinten huomautuksista ja siten parannettu järjestelmän konkreettisuutta.

10.27 Komissio pitää hankesuunnittelua tärkeänä, mutta katsoo, että 18 mainitusta tapauksesta vain kahdessa oli sellaisia puutteita, jotka saattoivat vaikuttaa suoraan hankkeiden tuloksiin.

Komissio otti vuonna 2011 käyttöön uutta koulutusta ja ohjausta, jonka tarkoituksena on parantaa hankesuunnittelua ja jonka se katsoo suurelta osin vastaavan tilintarkastustuomioistuinten huolenaiheisiin.

Lisäksi tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomuksessa tunnustetaan, että myös konflikteista kärsivissä maissa äärimmäisen vaikeissa olosuhteissa YK:n kanssa toteutetuissa hankkeissa saavutetaan hyviä tuloksia, jotka ovat kohtuullisen kestäviä.

⁽²⁴⁾ Nollavaikutus tarkoittaa, että toimenpiteellä tuetaan edunsaajia, jotka olisivat tehneet saman valinnan myös ilman tukea.

⁽²⁵⁾ Erityiskertomus nro 10/2011 "Ovatko koulumaitoa ja kouluhedelemiä koskevat ohjelmat vaikuttavia?", kohta 53 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁶⁾ Erityiskertomus nro 3/2011 "Yhdistyneiden kansakuntien järjestöjen kautta konflikteista kärsiviin maihin ohjatun EU:n avun tehokkuus ja vaikuttavuus", kohdat 23 ja 24 sekä 48 (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.28 Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) tilatukijärjestelmän tarkoituksena oli kannustaa viljelijöitä vastaamaan markkinakysyntään ja edistää ympäristöystävällisiä maatalouskäytäntöjä. Tilatukijärjestelmä on kuitenkin rakenteeltaan ristiriitainen: sen avulla on tarkoitus antaa tuottajakohtaista tulotukea, mutta käytännössä tilatuen jakamisessa otetaan vain vähäisessä määrin huomioon edunsaajan erityisolosuhteet. Tämän seurauksena yksittäisille viljelijöille jaettujen tukien määrä perustuu edelleenkin lähinnä viljeltyyn maapinta-alaan, ja näin ollen suuri osa tilatuesta annetaan – kuten edellisessäkin järjestelmässä – edelleen suurille tiloille ⁽²⁷⁾.

10.29 Maantieteellisten merkintöjen järjestelmän avulla suojataan nimeä, jolla yksilöidään maataloustuote, jonka tietty laatu, maine tai muu ominaispiirre juontuu pääosin sen maantieteellisestä alkuperästä (esim. "prosciutto di Parma, Bayerisches Bier"). Maantieteellisten merkintöjen järjestelmän menestys riippuu muun muassa siitä, käyttävätkö tuottajat sitä. Järjestelmään on mahdollista saada mukaan lisää tuottajia, etenkin niissä jäsenvaltioissa, joissa sen hyödyntäminen on vähäistä. Käytävissä olevat toimenpiteet ja menettelyt eivät kuitenkaan riitä lisäämään tuottajien osallistumista ⁽²⁸⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

10.28 Tilatukijärjestelmä on osoittautunut erittäin tehokkaaksi tavaksi antaa perustilatukea samalla, kun viljelijä voi tehdä markkinasignaaleihin perustuvia tuotantopäätöksiä. Tämä johtuu siitä, että tuki on irrotettu tuotannosta eikä vaikuta tuotantopäätöksiin. Tuen edellytyksenä on, että edunsaajat, lohkot ja toimet täyttävät selkeät edellytykset, joista on säädetty neuvoston asetuksessa ja jotka ovat WTO:n sääntöjen mukaiset eli eivät ole sidottuja tuotantoon liittyviin tekijöihin.

"Suurten tilojen" perustilatuon tarvetta ei ole syytä pitää automaattisesti pienempänä kuin muiden tilojen, sillä tulot ovat yleensä erittäin riippuvaisia muun muassa tuotantotyypeistä, tuotantopanos- ja tuotantokustannuksista sekä tilan työvoimasta.

Tukioikeuksien arvo ja määrä laskettiin aiempien vuosien tuotanto- ja pinta-alatietojen perusteella, jotta tuotannosta riippumattomaan tukeen siirtyminen olisi mahdollisimman sujuvaa. Näin ollen suorien tukien jakautuminen tiloille on yksinkertaisesti seurausta siitä, että maatalousmaa ja maataloustuotanto eivät jakaudu tasan EU:n tilojen kesken.

Tuen jakoperusteita viljelijöiden ja jäsenvaltioiden kesken käsitellään kuitenkin vuoden 2013 jälkeistä yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeissa lainsäädäntöehdotuksissa, minkä pitäisi myös parantaa tilatuen kohdentamista. Komissio aikoo parantaa eräitä tukijärjestelmän osia ja myös lisätä niitä varojenkäytön arvon ja laadun parantamiseksi. Näin se ottaa huomioon joitakin tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa mainituista seikoista, erityisesti tuen suunnittelun uudelleen ja paremman kohdentamisen.

10.29 Järjestelmän tarkoituksena on ennen kaikkea suojella henkistä omaisuutta. Käytössä on asianmukaiset välineet ja oikeudelliset keinot, ja tuottajia kehoitetaan liittymään järjestelmään vapaaehtoisesti. Tämän vahvistaa myös tuottajien järjestelmää kohtaan osoittama selkeä kiinnostus: tuotenimiä on rekisteröity huomattava määrä (yli 1 000), ja niiden markkina-arvo on 14,5 miljardia euroa (vuonna 2008).

Vuoden 2004 jälkeen EU:hun liittyneet jäsenvaltiot ovat vasta vähitellen pääsemässä mukaan järjestelmään. Uusien hakijoiden houkuttelemiseksi on toteutettu erilaisia hankkeita, kuten tiedotuskampanjoita, tuotemessuja ja kansainvälisiä alakohtaisia näyttelyitä ja/tai laadittu oppaita, jotka on tarkoitettu maantieteellisten merkintöjen (SAN tai SMM) mahdollisille hakijoille.

⁽²⁷⁾ Erityiskertomus nro 5/2011 "Miten tilatukijärjestelmän varainhoitoa voitaisiin parantaa?", kohta 44 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁸⁾ Erityiskertomus nro 11/2011 "Edistävätkö maantieteellisten merkintöjen järjestelmän rakenne ja hallinnointitapa järjestelmän vaikuttavuutta?", kohta 61 (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.30 Yhteisen kalastuspolitiikan avulla komissio pyrkii viime kädessä edistämään kalakantojen säilyttämistä tukemalla jäsenvaltioita kalastuslaivastojen kalastuskapasiteetin vähentämisessä. Tuen vaikuttavuutta heikentävät kuitenkin ohjelmien tai hankkeiden rakenteeseen liittyvät ongelmat. Esimerkiksi kalastusalusten käytöstäpoistojärjestelmään liittyvät tukikelpoisuus- ja valintakriteerit oli kohdennettu puutteellisesti, minkä seurauksena kalastusalusten käytöstäpoistolla oli osassa tapauksia vain vähäinen tai olematon vaikutus toiminnan kohteena oleviin kalakantoihin ⁽²⁹⁾.

EU:n tasolla saatava lisäarvo: perustelut EU:n tukitoimenpiteille

10.31 Komissio on määritellyt EU:n tasolla saatavan lisäarvon seuraavasti: EU:n tukitoimenpiteen tuottama lisäarvo siihen arvoon nähden, jonka jäsenvaltion toimi olisi muutoin yksinään tuottanut ⁽³⁰⁾. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin ehdottanut, että kyseisen termin määritelmä perustuisi aina periaatteisiin, jotka on esitetty laatikossa 10.2. Se on myös suositellut, että EU:n tasolla saatavan lisäarvon käsitteestä laadittaisiin asianmukainen poliittinen julkilausuma, tai käsite sisällytettäisiin EU:n lainsäädäntöön, jotta EU:n päättävät elimet voisivat viitata siihen valitessaan etusijalle asetettavia menoaloja ⁽³¹⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

10.30 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastelemat tapaukset on korjattu, ja niistä on keskusteltu jäsenvaltioiden kanssa. Jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavia korjaavia toimia, joilla muun muassa peritään takaisin väärin maksettuja summia.

10.31 Komissio korostaa, että EU-tason lisäarvon käsitettä voidaan käyttää monissa erilaisissa yhteyksissä, esimerkiksi EU:n talousarviota koskevassa teoreettisessa pohdiskelussa, määriteltäessä tiettyjen EU:n ohjelmien hankevalinnan tavoitteita ja/tai kriteerejä, varainhoitoasetuksen säännöksissä ja arvioitaessa käynnissä olevia ohjelmia. Komissio katsoo kuitenkin myös, että poliittikkalähtöisen hankkeen lisäarvoon sisältyy muutakin kuin pelkät luvut.

Yksi mainitun valmisteluasiakirjan tavoitteista oli selvittää, mikä on EU:n talousarvion tuoma lisäarvo, sekä esittää useita esimerkkejä siitä, miten tämä käytännössä toimii jäsenvaltioissa. Tarkoituksena oli näin tarjota EU:n päätöksentekojärjestelmälle ohjeistusta menojen priorisointia varten.

Lisäksi komission vaikutuksenarviointimenettelyssä valmistellaan poliittisia päätöksentekijöitä varten näyttöä mahdollisten poliittisten vaihtoehtojen eduista ja haitoista arvioimalla niiden potentiaalisia vaikutuksia. Menettelyssä käsitellään samalla myös komission ehdotusten tuottamaa lisäarvoa.

⁽²⁹⁾ Erityiskertomus nro 12/2011 "Ovatko EU:n toimet tukeneet kalastuslaivastojen kapasiteetin mukauttamista käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin?", kohdat 51–58 ja 76 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁰⁾ Komission valmisteluasiakirja *The added value of the EU budget*, SEC(2011) 867 lopullinen, viimeinen osa 1.1, joka on mukana asiakirjassa *Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio*, KOM(2011) 500 lopullinen.

⁽³¹⁾ Lausunto nro 1/2010 "Euroopan unionin talousarviohallinnon parantaminen: riskit ja haasteet", kohta 18 (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 10.2

Tilintarkastustuomioistuimen ehdottamat periaatteet, joille EU:n tasolla saatavan lisäarvon käsitteen tulisi perustua:

- Unionin talousarviosta unionissa suoritettavien menojen on tuotettava EU:lle ja sen kansalaisille sellaista selkeää ja näkyvää etua, jota ei voitaisi saavuttaa, jos asianomaiset menot toteutettaisiin yksinomaan kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.
- Menot, joilla on rajatylittäviä vaikutuksia tai jotka liittyvät yleiseen etuun, ovat lähtökohtaisesti vahvemmassa asemassa EU-toimia ajatellen kuin menot, joiden maantieteellinen vaikutus on vähäinen.
- Menojen järkevä keskittäminen todennäköisesti tukee jo lähtökohtaisesti lisäarvoa koskevaa tavoitetta.
- EU:n ulkopuolisten menojen (esimerkiksi kehitysavun) tapauksessa lisäarvoa voidaan todennäköisesti vahvistaa myös valikoivalla lähestymistavalla: esimerkiksi keskittämään kehitysavun koordinointiin aloilla, joilla on maailmanlaajuisesti rahoittajia, ja keskittämään toimintaan, jossa EU:n asiantuntemuksella on erityistä arvoa ⁽³²⁾.

10.32 Tilintarkastustuomioistuin on korostanut olevan ylipäätään epätodennäköistä, että meno-ohjelmat, jotka eivät luo EU:n tasolla lisäarvoa, olisivat vaikuttava ja tehokas tapa käyttää EU:n veronmaksajien rahoja ⁽³³⁾. Tilintarkastustuomioistuin esitti vuoden 2011 erityiskertomuksissaan esimerkkejä, joissa EU:n tasolla saatavan lisäarvon toteutuminen oli parhaimmillaankin kyseenalaista:

- pk-yritysten takausjärjestelmästä EU:n tasolla saatavaa lisäarvoa ei ole osoitettu, sillä järjestelmän tulokset olisi voitu saavuttaa myös kansallisiin järjestelmiin perustuvan rahoituksen avulla ⁽³⁴⁾

⁽³²⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vastaus komission tiedonantoon "Uudistettu talousarvio muuttuvassa Euroopassa", kohta 8, huhtikuu 2008.

⁽³³⁾ Lausunto nro 7/2011, kohta 9.

⁽³⁴⁾ Erityiskertomus nro 4/2011 "Pk-yritysten takausjärjestelmän tarkastus", kohta 104 (<http://eca.europa.eu>).

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 10.2

Komissio katsoo, että politiikkalähtöisten hankkeiden tuottama lisäarvo on tärkeä kriteeri arvioitaessa sitä, ovatko EU:n tasolla aiheutuneet menot perusteltuja.

Komissio arvioi eri menoehdotusten tuottaman lisäarvon kaikilla toimintaloikoilla tehdessään ehdotuksiaan EU:n talousarvioksi kaudelle 2007–2013. Se käytti seuraavia mittapuita:

- Vaikuttavuus: tapaukset, joissa vain EU:n toimin voidaan päästä tuloksiin.
- Tehokkuus: tapaukset, joissa EU:n toimin päästään parempaan kustannustehokkuuteen.
- Synergia: tapaukset, joissa EU:n toimia tarvitaan täydentämään, edistämään ja sysäämään liikkeelle toimintaa.

Komissio suunnitteli sekä uuden monivuotisen rahoituskehityksen että alakohtaiset välineet ja ohjelmat siten, että

- tavoitteet voidaan saavuttaa paremmin käyttämällä EU:n varoja,
- EU:n tason rahoituksen osuus tehdään näkyväksi,
- EU:n tason lisäarvo on huomattava,
- resurssien yhdistäminen EU:n tasolla tuottaa mittakaavaetuja ja parempia tuloksia.

Muutossuunnitelmaa koskevassa komission tiedonannossa, joka julkaistiin lokakuussa 2011, sekä sitä seuranneissa, 14. toukokuuta 2012 annetuissa neuvoston päätelmissä suositellaan parempaa kohdentamista maille, jotka ovat eniten avun tarpeessa, sekä keskittymistä vain muutamiiin aloihin, joilla vaikutus voidaan maksimoida ja EU:n tason lisäarvo on selvä.

10.32 Komissio katsoo, että meno-ohjelmien lisäarvoa on arvioitava suhteessa asetettuihin tavoitteisiin sekä kriteereihin, joita käytettiin, kun komission ehdotusten lisäarvoa alun perin arvioitiin. (Katso laatikko 10.2.)

- Komissio ottaa jo huomioon tämän huomautuksen keskustellessaan vuoden 2013 jälkeiseen monivuotiseen rahoituskehitykseen sisältyvistä uuden sukupolven rahoitusvälineistä ja suunnitelluista niistä. Tässä rahoituskehityksessä "EU:n tason lisäarvon varmistaminen" on yksi pääperiaatteista, joita kaikkien ehdotettujen välineiden on noudatettava.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- EAKR:n osarahoittamien matkailualan hankkeiden yhteydessä oli vaikea arvioida, missä määrin niiden avulla oli saatu aikaan lisäarvoa EU:n tasolla, sillä käytössä ei ollut sopivaa järjestelmää tavoitteiden asettamiseen ja tuloksellisuuden seurantaan ⁽³⁵⁾
- ydinvoimaloiden käytöstäpoistoon liittyvän EU:n tuen tapauksessa (ydinvoimaloiden käytöstäpoisto kolmessa jäsenvaltiossa) tilintarkastustuomioistuimien totesi toimintakehyksen melko väljäksi ja suositti, että kyseisen tukitoimenpiteen avulla EU:n tasolla saavutettava lisäarvo olisi arvioitava ennen kuin EU päättää rahoituksen jatkamisesta ⁽³⁶⁾.

10.33 Viimeaikaisissa tilintarkastustuomioistuimen lausunnoissa on tuotu esiin puutteet, joita komissiossa on esiintynyt toiminnan tavoitteiden määrittelemisessä tulosten näkökulmasta, eli määriteltäessä, mitä EU:n rahoituksella on tarkoitus saavuttaa ⁽³⁷⁾. Ilman odotettuihin tuloksiin liittyviä selviä tavoitearvoja komission on myös jatkossa vaikea osoittaa, että sen menojen avulla saavutetaan lisäarvoa EU:n tasolla – näin ollen on myös vaikea saada varmuutta varainkäytön tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta.

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

Päätelmät

10.34 Vuotuisten toimintakertomusten laatimisprosessi kehittyi koko ajan komission pääosastoissa. Edellisvuoteen verrattuna oli havaittavissa myönteisiä merkkejä parannuksista (ks. kohta 10.7).

10.35 Relevanssi pysyy edelleen ongelmana, erityisesti kun on kyse tavoitteiden ja indikaattoreiden keskinäisestä johdonmukaisuudesta, mielekkäiden määrällisesti ilmaistujen tavoitearvojen asettamisesta sekä edistymisen vuotuisesta mittaamisesta. Viime vuoden tapaan tilintarkastustuomioistuimen arvioimat kolme pääosastoa eivät raportoineet vuotuisen toimintakertomuksen osassa 1 taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta (ks. kohdat 10.8–10.12).

KOMISSIION VASTAUKSET

- Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen toiminnantarkastuksessa havaittiin tarkastelluilla matkailuhankkeilla olleen suuria työllistäviä vaikutuksia.

- Komissio pitää ohjelmien tuottamaa EU:n tason lisäarvoa selvänä: ilman niitä olisi ollut erittäin vaikeaa saavuttaa kokonaistavoite – eli EU:n ydinturvallisuuden huomattava parantaminen – ja auttaa jäsenvaltioita lieventämään ennenaikaisen sulkemisen vaikutuksia.

Komissio antoi 24. marraskuuta 2011 ehdotuksen neuvoston asetukseksi unionin tuesta ydinvoimaloiden käytöstä poistamisen avustushjelmille Bulgariassa, Liettuassa ja Slovakiassa (KOM(2011) 783) kaudella 2014–2020. Ehdotukseen liittyi kattava vaikutustenarviointi, jossa arvioidaan myös EU:n tason lisäarvoa.

10.33 Parempi keskittyminen tuloksellisuuteen ja tuloksiin on yksi komission päätavoitteista ehdotuksissa, jotka sisältyvät asiakirjaan Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio ja joiden avulla on tarkoitus saavuttaa unionin pitkän aikavälin strategiset tavoitteet sittemmänä seuraavana vuotena käytettävissä olevalla talousarviolla.

Tämän mukaisesti kaikki monivuotista rahoituskehystä koskevaan ehdotukseen sisältyvät ohjelmat ja välineet on suunniteltu siten, että niiden tuotokset ja vaikutukset edistävät merkittävästi EU:n keskeisten poliittisten tavoitteiden saavuttamista. Näin korostetaan odotettuja tuloksia ja tuloksellisuutta.

10.34 Komissio pyrkii jatkuvasti parantamaan vastuuraporttiansa laatua ja selkeyttä.

10.35 Komissio vahvisti pysyviä ohjeita vuoden 2011 toimintakertomuksia varten talouden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden osalta ja pyysi pääosastoja lisäämään vapaaehtoisesti osaan 3 moitteetonta varainhoitoa koskevia indikaattoreita. Jotkin pääosastot raportoivat tästä vuonna 2011.

⁽³⁵⁾ Erityiskertomus nro 6/2011 ”Ovatko Euroopan aluekehitysrahastosta osarahoitetut matkailualan hankkeet olleet vaikuttavia?”, kohta 46 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁶⁾ Erityiskertomus nro 16/2011, kohdan 42 alakohta b.

⁽³⁷⁾ Lausunto nro 7/2011, kohta 10, ja lausunto nro 1/2012, kohdat 8 ja 151.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.36 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston sekä aluepolitiikan pääosaston hallintosuunnitelmissa asetetut tavoitteet, indikaattorit ja tavoitearvot olivat yleisesti ottaen samat kuin vuotuisissa toimintakertomuksissa, ja ne olivat yleensä yhdenmukaiset edellisvuoteen nähden. Tehdyille muutoksille ei kuitenkaan aina ilmoitettu syytä (ks. kohdat 10.13–10.16).

10.37 Lainsäädännölliset ja käytännön esteet heikensivät pääosastojen jäsenvaltioista keräämien, yhteisesti hallinnoitujen ohjelmien koskevien tietojen luotettavuutta. Jäsenvaltioille pyritään parhaillaan luomaan kannustimia, jotta ne toimittaisivat seuraavalla ohjelmakaudella relevantteja, vertailukelpoisia ja luotettavia tuloksellisuutta koskevia tietoja yhteisen strategiakehyksen rahastoista. Näistä toimista voidaan kenties myös ottaa arvokasta oppia tulevaisuudessa. Oikea-aikaisuus on toinen ongelma-alue (ks. kohdat 10.17 ja 10.18).

10.38 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2011 erityiskertomuksissaan kolmen analysoidun erityisalan osalta seuraavaa:

- a) Korkealaatuisia tarvearviointoja ei useinkaan suoriteta, vaikka ne ovat olennaisen tärkeitä varmistettaessa, että EU:n menot kohdennetaan sellaisille maantieteellisille alueille tai aihealueille, joilla tarve on suurin (ks. kohdat 10.22–10.24).
- b) Hankkeissa on suunnittelupuutteita, jotka heikentävät komission kykyä todeta EU:n menojen avulla saavutettuja tuloksia ja vaikutuksia ja raportoida niistä (ks. kohdat 10.25–10.30).
- c) Komission on vaikea osoittaa EU:n menojen avulla EU:n tasolla saatava lisäarvo (ks. kohdat 10.31–10.33).

KOMISSION VASTAUKSET

10.36 Komissio on samaa mieltä siitä, että jos vuotuisen toimintakertomukseen tehdään edelliseen vuoteen verrattuna muutoksia, niiden syyt on ilmoitettava. Se katsoo kuitenkin, että toimintakertomukset sisältävät tästä riittävästi tietoja.

10.37 Komissio jatkaa ja tehostaa jäsenvaltioiden toimittamien, nykyistä ohjelmakautta koskevien tietojen laadun tarkastamista. Komissio ei kuitenkaan pidä tietojen oikea-aikaisuutta ongelmana.

Koska ohjelmakausi kestää seitsemän vuotta, voidaan tietoja, jotka ovat saatavilla 16 kuukautta vuoden päättymisen jälkeen, vielä käyttää sellaisten ohjelmien mukauttamiseen, jotka eivät näiden tietojen mukaan ole riittävän tuloksellisia (katso vastaus kohtaan 10.18).

10.38

- a) Komissio on samaa mieltä siitä, että kunnollinen tarveanalyysi on tärkeä osa ohjelman elinkaarta, ja tarkastelee huolellisesti tapauksia, joissa tilintarkastustuomioistuin katsoo tarveanalyysin olleen puutteellinen.
- b) Komissio myöntää hankesuunnittelun olevan tärkeää mutta ei hyväksy kaikkia tilintarkastustuomioistuimen arviointoja, jotka koskevat kohdassa 10.25–10.30 mainittuja tapauksia. Komissio tutkii kuitenkin huolellisesti nämä tilintarkastustuomioistuimen arviot ja mukauttaa käytäntöään, jos se on aiheellista hankesuunnittelun parantamiseksi entisestään.
- c) Komissio on seuraavaa monivuotista rahoituskehystä suunnitellessaan pannut täytäntöön periaatteet, jotka esitettiin vuonna 2010 toteutetussa talousarvion kokonaistarkastelussa, ja keskittynyt erityisesti EU:n talousarvion tuottamaan lisäarvoon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

10.39 Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2011 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella seuraavaa:

— **Suositus nro 1:** komission olisi painotettava uusien meno-ohjelmien suunnittelussa tuloksia ja vaikutuksia, jotka toiminnalla halutaan saada aikaan; jos tuloksia ja vaikutuksia ei voida mitata suoraan, komission olisi otettava käyttöön "SMART" ⁽³⁸⁾ -tavoitteisiin perustuvia indikaattoreita ja välietappeja, joiden avulla voidaan osoittaa, että komission toiminnalla tuetaan haluttujen päämäärien saavuttamista

— **Suositus nro 2:** komission olisi työskenneltävä yhdessä jäsenvaltioiden kanssa toimitettavien tietojen laadun ja oikea-aikaisuuden parantamiseksi; komission olisi erityisesti otettava opiksi kokemuksesta, jota on kertynyt sen pyrkiessä luomaan jäsenvaltioille kannustimia korkealaatuisten tuloksellisuutta koskevien tietojen toimittamiseksi yhteisen strategiakehyksen rahastojen osalta

— **Suositus nro 3:** seuraavalla ohjelmakaudella (2014–2020) komission olisi osoitettava ja raportoitava, kuinka se takaa EU:n tasolla saavutettavan lisäarvon.

10.39

Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistumin suosituksen ja on jo toteuttanut edellä esitettyjä toimia sen osalta.

Komissio on seuraavaa monivuotista rahoituskehystä suunnitellessaan pannut täytäntöön periaatteet, jotka esitettiin vuonna 2010 toteutussa talousarvion kokonaistarkastelussa:

- keskittyminen toimintapolitiikan tärkeimpien tavoitteiden saavuttamiseen
- keskittyminen EU:n tason lisäarvoon
- keskittyminen vaikutuksiin ja tuloksiin
- yhteisten etujen aikaansaaminen kaikkialla Euroopan unionissa.

Komissio on yhtä mieltä siitä, että yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa on tärkeää tietojen laadun ja oikea-aikaisuuden parantamiseksi. Komissio on tehnyt jäsenvaltioiden kanssa tarkastuksen sähköisesti toimitettujen indikaattorien oikeellisuuden vahvistamiseksi, ja se uskoo, että tietojen laatu paranee vastaisuudessa edelleen. Nykyisiin asetuksiin tai uusiin asetusehdotuksiin sisältyvien raportointijärjestelyjen vuoksi edeltävää vuotta koskevat tiedot ovat kuitenkin saatavilla vasta seuraavan vuoden huhtikuussa.

Kaikissa lainsäädäntövallan käyttäjälle esitetyissä komission ehdotuksissa määritellään yleiset ja erityiset tavoitteet, joiden saavuttaminen vaikuttaa osaltaan siihen, että ehdotetut rahoitusvälineet tuottavat jatkossakin EU:n tason lisäarvoa.

⁽³⁸⁾ Tavoitteiden pitäisi olla täsmällisiä, mitattavissa ja saavutettavissa olevia, relevantteja ja ajallisesti määritettyjä. Ks. tilintarkastustuomioistuin vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 8.33.

