

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

(2012/C 344/02)

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

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	1–11
Euroopan kehitysrahastojen erityispiirteet	2–11
Ensimmäinen luku – kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n täytäntöönpano	12–16
Rahoituksen täytäntöönpano	12–15
Komission vuotuinen selvitys kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n varainhoidosta	16
Toinen luku – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan kehitysrahastoista	17–59
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahdeksannesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–X
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	17–53
Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa	17–18
Tilien luotettavuus	19–20
Toimien sääntöjenmukaisuus	21–30
Järjestelmien vaikuttavuus	31–53
Päätelmät ja suositukset	54–59
Päätelmät	54–57
Suositukset	58–59

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

1. Tässä vuosikertomuksessa esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio Euroopan kehitysrahastoista (EKR). Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2011 menoista esitetään **taulukossa 1**.

Taulukko 1 – Euroopan kehitysrahastot – Keskeiset tiedot

(1 000 euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut 2011	Hallinnointitapa
Euroopan kehitysrahastot	8. EKR	Hallintomenot	0	
		Toimintamenot		
		<i>hankkeita</i>	8	Suora keskitetty
		<i>talousarviotukea</i>	0	Suora keskitetty
		<i>hankkeita</i>	19	Keskitetty välillinen
		<i>hankkeita</i>	59	Hajautettu
		<i>hankkeita</i>	3	Yhteistyössä toteutettava hallinnointi
			89	
	9. EKR	Hallintomenot	3	
		Toimintamenot		
		<i>hankkeita</i>	112	Suora keskitetty
		<i>talousarviotukea</i>	77	Suora keskitetty
		<i>hankkeita</i>	-4	Keskitetty välillinen
		<i>hankkeita</i>	591	Hajautettu
		<i>hankkeita</i>	127	Yhteistyössä toteutettava hallinnointi
			906	
	10. EKR	Hallintomenot	90	
		Toimintamenot		
<i>hankkeita</i>		210	Suora keskitetty	
<i>talousarviotukea</i>		660	Suora keskitetty	
<i>hankkeita</i>		29	Keskitetty välillinen	
<i>hankkeita</i>		407	Hajautettu	
	<i>hankkeita</i>	483	Yhteistyössä toteutettava hallinnointi	
		1 879		

Hallintomenot yhteensä	93
Toimintamenot yhteensä (hankkeet)	2 044
Toimintamenot yhteensä (talousarviotuki)	737
Maksut yhteensä ⁽¹⁾	2 874

Yksittäiset sitoumukset yhteensä ⁽¹⁾ ⁽²⁾	2 509
----------------------------------------------------------------	--------------

Kokonaissitoumukset yhteensä ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3 049
------------------------------------------------------------	--------------

⁽¹⁾ Varainhoitovuoden 2011 nettomäärät.

⁽²⁾ Kokonaissitoumukset liittyvät rahoituspäätöksiin. Yksittäiset sitoumukset liittyvät yksittäisiin sopimuksiin.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kehitys- ja yhteistyöpääosaston – EuropeAid antamien tietojen pohjalta.

Euroopan kehitysrahastojen erityispiirteet

2. Euroopan kehitysrahasto (EKR) on pääasiallinen rahoitusväline, jonka avulla Euroopan unioni tukee Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-valtiot) sekä merentakaisen maiden ja alueiden (MMA) kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä. Euroopan unionin suhteet AKT-valtioihin sekä merentakaisiin maihin ja alueisiin perustuvat Cotonoussa 23 päivänä kesäkuuta 2000 tehtyyn kumppanuussopimukseen ("Cotonoun sopimus"), joka kattaa 20 vuoden ajanjakson. Kumppanuuden tavoitteena on vähentää ja lopulta poistaa köyhyys tähtäämällä kestävään kehitykseen ja integroimalla AKT-valtiot asteittain maailmantalouteen. Kumppanuuden perustana on kolme toisinaan täydentävää pilaria:

- kehitysyhteistyö
- taloudellinen ja kaupallinen yhteistyö
- poliittinen ulottuvuus.

3. Jäsenvaltiot rahoittavat EKR:ja, joihin sovelletaan niiden omia varainhoitoasetuksia ja joita hallinnoidaan EU:n yleisen talousarvion ulkopuolella. Euroopan komissio vastaa EKR:ista rahoitettavien toimien rahoitusjärjestelyistä. Euroopan investointipankki (EIP) hallinnoi investointikehystä, jota ei oteta huomioon tilintarkastustuomioistuimen antamassa tarkastuslausumassa eikä Euroopan parlamentin vastuuvapausmenettelyssä ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

4. Kustakin EKR:sta rahoitettavat toimet ohjelmoidaan kyseessä olevan ajanjakson alussa. AKT-valtio tai MMA laatii komission kanssa maakohtaisen strategia-asiakirjan kuultuaan lukuisia kehitysprosessiin osallistuvia toimijoita; näin asetetaan asianomaisten maiden keskipitkän aikavälin kehitystavoitteet ja -strategiat. Lisäksi siinä määritetään ohjelmoitava EU:n rahoitustuki, jonka maa tai alueellinen järjestö voi saada käyttöönsä.

3. *Investointikehysten täytäntöönpanon vastuullisuus ja avoimuus varmistetaan investointikehystä koskevan vuosikertomuksen julkaisemisella, investointikehysten vuosittaisella ulkoisella tilintarkastuksella sekä tilintarkastustuomioistuimen suorittamalla toimien valvonnalla.*

⁽¹⁾ Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 215/2008, annettu 18 päivänä helmikuuta 2008, kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EUVL L 78, 19.3.2008, s. 1), 118, 125 ja 134 artikla, sekä tilintarkastustuomioistuimen asianomaista asetusta koskevasta ehdotuksesta antama lausunto nro 9/2007 (EUVL C 23, 28.1.2008, s. 3).

⁽²⁾ Näitä toimia koskevaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen sovellettavista säännöistä määrätään EIP:n, komission ja tilintarkastustuomioistuimen välisessä kolmikantasopimuksessa (asetus (EY) N:o 215/2008, 134 artikla).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5. Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) aloitti toimintansa 1. joulukuuta 2010. Se valmistelee maakohtaisia määrärahoja, maa- ja aluekohtaisia strategia-asiakirjoja sekä maa- ja alueohjelmia koskevat komission päätökset yhdessä asianomaisten komission osastojen kanssa osana ohjelmointisykliä, joka koskee suurinta osaa ulkoisten toimien välineistä.

6. EUH:n perustamisen ja komissiossa vuonna 2011 toteutetun uudelleenjärjestelyn jälkeen luotiin uusi kehitys- ja yhteistyöpääosasto – EuropeAid. Siinä yhdistyvät yhtäältä entisen kehitysyhteistyöstä ja suhteista AKT-valtioihin vastaavan pääosaston toimintapoliittinen asiantuntemus ja toisaalta entisen EuropeAid-yhteistyötoimiston täytäntöönpanoresurssit. Kesäkuussa 2011 otettiin käyttöön EuropeAidin uusi organisaatiorakenne ja vahvistettiin pääosasto-, osasto- ja yksikkötason uudet tehtävät. EuropeAid panee täytäntöön monenlaisia komission ulkoisen tuen välineitä, jotka rahoitetaan EKR:stä⁽³⁾ ja yleisestä talousarviosta⁽⁴⁾. EuropeAid hallinnoi vuonna 2011 melkein kaikkia EKR:jen tukitoimenpiteitä. Pieni osa EKR:jen tukitoimenpiteistä⁽⁵⁾ liittyi humanitaariseen apuun; niiden hallinnoinnista vastasi humanitaarisen avun pääosasto (ECHO).

7. EKR:jen tukitoimenpiteet pannaan täytäntöön hankkeiden ja talousarviotuen⁽⁶⁾ avulla. Tukitoimenpiteisiin sovelletaan pääasiallisesti kolmea seuraavaa täytäntöönpanomenetelmää⁽⁷⁾ (ks. **taulukko 1**):

a) Keskitetyn hallinnoinnin yhteydessä (42 prosenttia maksuista vuonna 2011) komissio vastaa suoraan tukitoimien täytäntöönpanosta.

⁽³⁾ Eurooppalainen naapuruuden ja kumppanuuden väline, kehitysyhteistyön rahoitusväline, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline, vakautusväline, väline ydinturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä varten ja rahoitusväline elintarvikkeiden jyrkkään hinnannousuun liittyvää nopeaa toimintaa varten kehitysmaissa (elintarvikerahoitusväline).

⁽⁴⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2011, luku 7 (ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat).

⁽⁵⁾ Niiden osuus vuonna 2011 suoritetuista maksuista oli 1,2 prosenttia.

⁽⁶⁾ Talousarviotuen yhteydessä komissio siirtää varoja kumppanimaan valtionkassaan. Näillä talousarvion lisävaroilla tuetaan kansallista kehitysstrategiaa.

⁽⁷⁾ Asetus (EY) N:o 215/2008, 21–29 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Yhteishallinnoinnissa (21 prosenttia maksuista vuonna 2011) kansainväliset järjestöt vastaavat Euroopan unionin rahoittamien toimien täytäntöönpanosta edellyttäen, että niiden kirjanpito-, tarkastus-, valvonta- ja hankintamenettelyt vastaavat varmuudeltaan kansainvälisesti hyväksytyjä standardeja. EuropeAidin keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat Yhdistyneiden kansakuntien järjestöt ja Maailmanpankki.
- c) Hajautetussa hallinnoinnissa (37 prosenttia maksuista vuonna 2011) komissio voi antaa tiettyjen tehtävien hallinnoinnin edunsaajamaiden viranomaisten vastuulle. Valtaosassa hajautetun hallinnoinnin tapauksista on edelleen sovellettava komission menettelyjä ja EuropeAid vastaa yhä (esim. hankintamenettelyjen ja laskujen) ennakkotarkastuksista ja suorittaa maksut toimeksisaajille.

8. EKR:n rahoittamaa unionin ulkopuolelle suunnattua tukea ja yleistä talousarviota toteutetaan toimintaympäristössä, johon liittyy suuria riskejä. Riskit johtuvat lähinnä siitä, että toiminta on maantieteellisesti hajautettua ja että yhteistyövälineitä, avuntoimitusmenetelmiä, omia rahoitussääntöjä ja -menettelyjä sekä täytäntöönpanosta vastaavia järjestöjä on monenlaisia. Lisäksi useiden kumppanimaiden institutionaaliset ja hallinnolliset valmiudet ovat puutteelliset.

9. Cotonoun sopimuksessa määrätään⁽⁸⁾, että suoraa taloustukea myönnetään makrotaloudellisiin tai alakohtaisiin uudistuksiin edellyttäen, että julkinen varainhoito on riittävän avointa, vastuullista ja tehokasta.

8. Komissio lieventää näitä riskejä toteuttamalla merkittäviä toimenpiteitä virheiden havaitsemiseksi varhaisessa vaiheessa ja niiden korjaamiseksi. EuropeAidin (keskushallinnon ja edustustojen) ennakkovalvonta on korkeatasoista sekä ennakkotarkastusten kattavuuden että luonteen osalta, eikä se rajoitu pelkästään lainsäädännössä vaadittuun, rahoitukseen liittyvään suojaan. Ennalta ehkäisevillä toimilla on myös erittäin merkittävä asema valvontastrategiassa, ja niihin lukeutuu huomattava koulutustarjonta, joka käsittää sekä komission henkilöstölle tarjottavaa koulutusta että erityisesti kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien henkilöstölle suunniteltua koulutusta. Lisäksi useat maat tarjoavat tukipalveluja kansalliselle tulojen ja menojen hyväksyjälleen.

⁽⁸⁾ 61 artiklan 2 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10. Näitä määräyksiä voidaan tulkita ⁽⁹⁾ monin eri tavoin 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:

- a) Talousarviotukea annetaan useimmiten 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) Taloustukitoimet pannaan täytäntöön kumppanimaiden julkisen varainhoidon järjestelmien, prosessien ja instituutioiden avulla, joten laillisuutta ja asianmukaisuutta (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 tulkinnavarasta johdun komission talousarviotukitoimet eivät ole niin alttiita laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskeville virheille.

KOMISSION VASTAUKSET

10. a–c) Komissio ei täysin yhdy tilintarkastustuomioistuimen analyysiin talousarviotuesta.

Talousarviotukea käytetään sellaisissa kehittyvissä maissa, joiden julkisessa varainhoidossa tai muissa valtionhallinnon keskeisissä järjestelmissä voi olla merkittäviä puutteita. Tukikelpoisuusedellytykset ovat kuitenkin tiukat. Kumppanimaa voi saada talousarviotukea vain, jos sen hallituksella on tarkoituksenmukainen ja uskottava strategia näiden puutteiden korjaamiseksi. Komissio voi myös vaatia erityisten lyhyen aikavälin toimenpiteiden toteuttamista riskien pienentämiseksi. Talousarviotukea koskevat uudet suuntaviivat ⁽¹⁾ (joita tarkistettiin vuonna 2012 kolmansille maille annettavaa EU:n budjettitukea koskevasta uudesta lähestymistavasta annettujen komission ehdotusten ⁽²⁾) ja 14. toukokuuta 2012 annettujen neuvoston päätelmien perusteella) sisältävät nyt uusia määräyksiä, joilla sääntöjä on entisestään selkeytetty. Näitä ovat muun muassa talousarvion seurattavuutta ja valvontaa koskevat uudet tukikelpoisuussäännöt, vakiomuotoinen riskinarviointimenettely ja ylempien virkamiesten osallistumiseen perustuvat hallintopuutteet.

Kohdentamattomalla talousarviotuella on tarkoitus palkita tuloksia eikä niinkään rahoittaa toimia. Siksi onkin selvää, että tarkastus voi ulottua ainoastaan siihen asti, kun varat siirretään maan täytettyä sovitut edellytykset. Kansallisten tarkastusviranomaisten tehtävänä on kuitenkin tarkastaa toimet, joita talousarviotuella voidaan rahoittaa, ja ne saavat tätä varten konkreettista tukea asianomaisista ohjelmista.

Tämä tuentoimitusjärjestelmä on yksi tapa, jolla komissio on vastannut kansainvälisen kehitysyhteisön ja EU:n sidosryhmien vaatimukseen tehokkaammista tukitoimenpiteistä, joissa keskitytään tuloksiin ja omavastuuseen ja jotka ovat hallinnollisesti yksinkertaisempia ja vähentävät siksi kumppanimaille tuen toimittamisesta aiheutuvia kustannuksia.

⁽⁹⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus kuudennesta, seitsemännestä, kahdeksannesta ja yhdeksännestä Euroopan kehitysrastosta (EKR) rahoitetuista toimista varainhoitovuodelta 2003 (EUVL C 293, 30.11.2004, s. 315), kohta 46.

⁽¹⁾ Katso http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

⁽²⁾ Katso komission tiedonanto Kolmansille maille annettavaa EU:n budjettitukea koskeva uusi lähestymistapa (KOM(2011) 638 lopullinen).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

11. Kansainvälisille järjestöille useiden rahoittajien välisiä toimia varten suoritettuihin maksuihin liittyy myös omat riskinsä. Tämä johtuu osittain komission soveltamasta nimellisestä lähestymistavasta ⁽¹⁰⁾.

11. Komissio ei ole tietoinen erityisongelmista, joita olisi aiheutunut nimellisestä lähestymistavasta (joka on kehitetty viime vuosina, jotta komissio voisi osallistua erityisrahastoihin ja muihin monenvälisiin toimiin). Lähestymistapa takaa, että ulkoisiin toimiin liittyvään EU:n rahoitukseen sovellettavat oikeudelliset vaatimukset täyttyvät (sillä varmistetaan, että muiden rahoittajien osuudet riittävät kattamaan toimet, jotka eivät EU:n sääntöjen mukaan ole tukikelpoisia). EU:n varoja käytetään kuitenkin mahdollisimman tehokkaasti (rahoittajien toiminnan koordinoinnin ansiosta) ja moitteettoman varainhoidon periaatetta noudattaen.

Komissio rajoittaa tätä riskiä arvioimalla kumppaneina toimivien kansainvälisten järjestöjen kirjanpito-, tarkastus- ja hankintamenettelyt sekä sisäisen valvonnan menettelyt ennen yhteistyöhön ryhtymistä, lähettämällä omia työntekijöitään kentälle (ja osallistumalla ohjausryhmiin) sekä vaatimalla kansainvälisiltä järjestöiltä tarkkaa tilinpäätösraportointia. Lisäksi ulkoisten toimien toteuttamisvaiheessa ulkoiset tarkastajat tekevät säännöllisesti tarkastuskäyntejä, joiden aikana he arvioivat järjestelmiä.

EuropeAidin ja ECHO:n tarkastajat eivät toistaiseksi ole raportoineet tämänkaltaisista riskeistä tai havainnoista.

Komissio uskoo, että nämä sen käyttöön ottamat sisäisen valvonnan toimenpiteet pienentävät yhdessä kyseisten kansainvälisten järjestöjen vastaavien toimenpiteiden kanssa tämän teoreettisen riskin käytännössä merkityksettömäksi.

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

Rahoituksen täytäntöönpano

12. Kahdeksatta, yhdeksättä ja kymmenettä EKR:a toteutettiin vuonna 2011 rinnakkain. Kutakin EKR:a koskevat sopimukset tehdään yleensä noin viiden vuoden sitoumusjaksolle, mutta maksuja voidaan suorittaa pidemmällä ajanjaksolla. Kahdeksannen EKR:n (1995–2000) määrärahojen kokonaismäärä on 14 625 miljoonaa euroa ja yhdeksännen EKR:n (2000–2007) määrärahojen kokonaismäärä on 15 200 miljoonaa euroa.

⁽¹⁰⁾ Nimellisen lähestymistavan selitys, ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2011, kohta 7.11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

13. Kymmenennen EKR:n (2008–2013) määrärahojen kokonaismäärä on 22 682 miljoonaa euroa. Mainitusta määrästä 21 967 miljoonaa euroa on suunnattu AKT-maille ja 285 miljoonaa euroa MMA:ille. AKT-maiden osuudesta 1 500 miljoonaa euroa ja merentakaisien maiden ja alueiden osuudesta 30 miljoonaa euroa liittyy EIP:n hallinnoimaan investointikehykseen. Lisäksi 430 miljoonaa euroa on sidottu EKR:n ohjelmasuunnittelusta ja täytäntöönpanosta komissiolle aiheutuviin menoihin.

14. Vuonna 2011 jäsenvaltioiden komissiolle maksamien rahoitusosuuksien kokonaismäärä oli 3 100 miljoonaa euroa. Määrä pitää sisällään viimeisen yhdeksännen EKR:n rahoitusta koskevan 660 miljoonan euron pyynnön ja ensimmäiset kymmenettä EKR:a koskevat 2 440 miljoonan euron rahoitusosuudet.

15. **Taulukosta 2** käy ilmi komission hallinnoimien EKR:jen varojen kokonaiskäyttö ja rahoituksen toteutuminen. Vuoden 2011 osalta yksittäiset sitoumukset jäivät 13 prosenttia tavoitteesta. Syyinä ovat erityisesti tärkeitä infrastruktuuriohjelmia koskevien sopimusten teon viivästyminen ja vuoden 2011 viimeisinä kuukausina tehdyt merkittävät kokonaissitoumukset. Maksujen määrä oli 16 prosenttia suunniteltua alhaisempi. Tämä johtui lähinnä siitä, että talousarviotukimaksut olivat määrältään pienempiä, koska tukikelpoisuusedellytykset eivät tietyissä tapauksissa täyttyneet ja infrastruktuurihankkeet viivästyivät. Suorittamattomat maksut sekä vanhat ja lepäävät maksamatta olevat sitoumukset ⁽¹⁾ pysyivät vuoteen 2010 verrattuna samalla tasolla.

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

16. Kymmenenteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen mukaan komission on raportoitava EKR:jen varainhoidosta ⁽¹²⁾ vuosittain. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että varainhoitoa koskevassa selvityksessä annetaan tarkat tiedot varainhoitovuoden aikana saavutetuista komission toiminnallisista tavoitteista (etenkin rahoituksen toteutumisen ja valvontatoimien osalta) sekä taloudellisesta asemasta ja tapahtumista, joilla on ollut merkittävä vaikutus varainhoitovuoden 2011 aikana toteutettuihin toimiin.

KOMISSION VASTAUKSET

15. *EuropeAid saavutti 101 prosenttia (3 279 miljoonaa euroa) vuoden 2011 kokonaissitoumustavoitteestaan, joka oli 3 250 miljoonaa euroa. Sopimukset ja maksut jäivät kuitenkin hieman tavoitteesta, mikä johtui erityisesti EuropeAidin päätöksestä lykätä talousarviotukiohjelmien maksuja silloin, kun maksuedellytykset eivät täyttyneet (esimerkiksi Keski-Afrikan tasavallassa, koska maa jäi kauas budjetitavoitteista eikä sillä ollut IMF:n ohjelmaa, ja Beninissä, koska kansallisen kehitysstrategian täytäntöönpano sujui heikosti ja julkisen varainhoidon uudistukset etenivät hitaasti).*

⁽¹⁾ Vanhat maksamatta olevat sitoumukset ovat varoja, jotka ovat olleet sidottuna yli viisi vuotta, mutta joita ei ole vielä maksettu. Lepäävät maksamatta olevat sitoumukset ovat varoja, jotka on sidottu, mutta joista ei ole tehty sopimuksia eikä niitä ole maksettu yli kahden vuoden kuluessa.

⁽¹²⁾ Asetus (EY) N:o 215/2008, 118 ja 124 artikla.

Taulukko 2 – EKR:jen varojen kokonaiskäyttö 31. joulukuuta 2011

(miljoonaa euroa)

	Tilanne vuoden 2010 lopussa		Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2011 (nettomäärät) ⁽⁶⁾				Tilanne vuoden 2011 lopussa				
	Konsolidoitu määrä	Toteutumisaste ⁽²⁾	8. EKR ⁽³⁾	9. EKR ⁽³⁾	10. EKR	Konsolidoitu määrä	8. EKR	9. EKR	10. EKR	Konsolidoitu määrä	Toteutumisaste ⁽²⁾
A – VARAT ⁽¹⁾	48 797		– 38	70	25	57	10 663	16 552	21 639	48 854	
B – KÄYTTÖ											
1. Kokonaissitoumukset ⁽⁴⁾	37 778	77,4 %	– 60	– 9	3 118	3 049	10 640	16 454	13 735	40 827	83,6 %
2. Yksittäiset sitoumukset ⁽⁵⁾	32 324	66,2 %	– 13	8	2 514	2 509	10 494	15 691	8 648	34 833	71,3 %
3. Maksut	26 334	54,0 %	90	905	1 879	2 874	10 330	14 026	4 852	29 208	59,8 %
C – Maksattamatta (B1–B3)	11 444	23,5 %	– 150	– 914	1 239	175	310	2 428	8 883	11 619	23,8 %
D – Käytettävissä olevat varat (A–B1)	11 019	22,6 %	22	79	– 3 093	– 2 992	23	98	7 904	8 027	16,4 %

⁽¹⁾ Sisältää 8., 9. ja 10. EKR:n alkuperäiset määrärahat, yhteisrahoituksen, korot, muut varat ja siirrot edeltävistä EKR:ista.

⁽²⁾ Prosentuaalisena osuutena varoista.

⁽³⁾ Negatiiviset määrät vastaavat vapautettuja määrärahoja.

⁽⁴⁾ Kokonaissitoumukset liittyvät rahoituspäätöksiin.

⁽⁵⁾ Yksittäiset sitoumukset liittyvät yksittäisiin sopimuksiin.

⁽⁶⁾ Sitoumusten nettomäärä vapautettujen määrien jälkeen. Maksujen nettomäärä takaisin perittyjen määrien jälkeen.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin EKR:jen rahoituksen toteutumisselvitysten ja 31. joulukuuta 2011 päivätyjen tilinpäätösten perusteella.

TOINEN LUKU – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN KEHITYSRAHASTOISTA**Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahdeksannesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) – riippumattoman tarkastajan kertomus**

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

- a) kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen Euroopan kehitysrahaston tilinpäätöksen; tilinpäätös sisältää tilinpäätöksen⁽¹³⁾ ja selvityksen rahoituksen toteutumisesta 31. joulukuuta 2011 päättyneeltä varainhoitovuodelta
- b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden EKR:hin sovellettavan säädöserustan pohjalta siltä osin kuin on kyse komission hallinnoimasta osasta EKR:n varoja⁽¹⁴⁾.

Johdon vastuu

II – SEUT:n 310–325 artiklan ja kahdeksanteen, yhdeksänteen ja kymmenenteen EKR:oon sovellettavien varainhoitoasetusten mukaisesti johdon vastuulla on laatia EKR:jen tilinpäätös ja varmistaa tilinpäätöstietojen riittävyys ja tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus:

- a) EKR:jen tilinpäätöksen osalta johdon vastuulla on sisäisen valvonnan suunnittelu, täytäntöönpano ja ylläpito. Tarkoituksena on valvoa tilinpäätöksen laadintaa ja tilinpäätöstietojen riittävyyttä ja varmistaa, että tilinpäätöksessä ei esiinny petoksista tai virheistä johtuvia olennaisesti virheellisiä tietoja. Lisäksi johdon tehtävänä on valita sovellettaviksi asianmukaiset tilinpäätösperiaatteet, jotka perustuvat EKR:n tilinpitäjän⁽¹⁵⁾ vahvistamiin kirjanpitosääntöihin, ja tehdä vallitsevassa tilanteessa asianmukaisia kirjanpidollisia arvioita. Komissio hyväksyy EKR:jen tilinpäätöksen.
- b) Tapa, jolla johto hoitaa tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvää vastuutaan, riippuu EKR:jen talousarvion toteuttamistavasta, josta on säädetty EKR:ja koskevissa varainhoitoasetuksissa. Toteuttamistehtävissä on otettava huomioon moitteettoman varainhoidon periaatteet, mikä edellyttää vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan suunnittelua, täytäntöönpanoa ja ylläpitoa, riittävää valvontaa ja tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, joiden avulla estetään sääntöjenvastaisuudet ja petokset, ja tarvittaessa oikeudellisia toimia, joiden avulla peritään takaisin aiheettomasti maksetut tai käytetyt varat. Sovelletusta toteuttamistavasta riippumatta komissio on viime kädessä vastuussa EKR:jen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT, 317 artikla).

⁽¹³⁾ Tilinpäätös sisältää taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman ja Euroopan kehitysrahastojen saamia koskevan taulukon.

⁽¹⁴⁾ Kymmenenteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 2, 3 ja 4 artiklan ja 125 artiklan 4 kohdan sekä 134 artiklan mukaisesti tarkastuslausuma ei koske EIP:n hallinnoimia ja sen vastuulla olevia EKR:n varoja.

⁽¹⁵⁾ EKR:n tilinpitäjän vahvistamat 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*). Tilinpäätös varainhoitovuodelta 2011 laadittiin varainhoitoasetuksen mukaisesti EKR:n tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen perusteella. Kyseisillä kirjanpitosäännöillä suoritteperusteisia kirjanpidon periaatteita on mukautettu Euroopan unionin toimintaympäristöön sopiviksi. Selvitys EKR:jen toteuttamisesta laaditaan yhä pääasiallisesti kassatapahtumien perusteella.

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. Kyseisissä standardeissa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin suunnittelee ja toimittaa tarkastuksen siten, että sen avulla saadaan kohtuullinen varmuus siitä, onko EKR:jen tilinpäätöksessä olennaisia virheitä ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset.

IV – Tarkastuksen osana toteutetaan menettelyjä, joiden tarkoituksena on saada todentavaa aineistoa tilinpäätökseen sisältyvistä määristä ja tilinpäätöstiedoista sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tarkastajan tehtävänä on valita sovellettavat menettelyt sekä arvioida kuinka suuri on riski, että tilinpäätökseen sisältyy petoksesta tai virheistä johtuvia olennaisesti virheellisiä tietoja tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EKR:jen lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Kyseisissä riskinarvioinneissa arvioidaan tilinpäätöksen laatimiseen ja tilinpäätöstietojen riittävyteen liittyviä sisäisen valvonnan menettelyjä 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 esitettyjen kirjanpidollisten arvioiden asianmukaisuutta sekä tilinpäätöksen ja vuotuisen toimintakertomuksen yleistä esittämistapaa.

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

Tilien luotettavuus

Lausuma tilien luotettavuudesta

VI – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n tilinpäätös antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2011 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta EKR:jen varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

Tulot

Lausuma tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VII – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2011 päättyneen varainhoitovuoden osalta tarkastetut tilinpäätöksen perustana olevat tulot ovat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Sitoumukset*Lausuma tilien perustana olevien sitoumusten laillisuudesta ja asianmukaisuudesta*

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

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

IX – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuimen arvioiden mukaan kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n maksuihin liittyvä todennäköisin virhetaso on 5,1 prosenttia.

Kielteinen lausuma tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

X – Tilintarkastustuomioistuin katsoo tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta annetun kielteisen lausuman perusteita koskevassa kohdassa kuvattujen tekijöiden merkittävyyden perusteella, että 31. joulukuuta 2011 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana oleviin maksuihin liittyvä virhetaso on olennainen.

26. heinäkuuta 2012.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBOURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot*Tarkastuksen sisältö ja lähestymistapa*

17. Tarkastuslausuman VI kohdassa esitetyt EKR:jen tilien luotettavuutta koskevat huomautukset perustuvat kahdeksannen, yhdeksännen ja kymmenennen EKR:n tilinpäätösten⁽¹⁶⁾ ja rahoituksen toteutumaselvitysten tarkastukseen⁽¹⁷⁾. Tarkastuksessa tutkittiin testien avulla määriin ja tietoihin liittyvää todentavaa aineistoa. Lisäksi tarkastuksessa arvioitiin sovellettuja tilinpäätösperiaatteita, johdon esittämiä merkittäviä arvioita ja tilinpäätösten yleistä esittämistapaa.

18. Tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta (sääntöjenmukaisuutta) koskeva tarkastuksen yleinen lähestymistapa ja tarkastusmenetelmä on kuvattu talousarvion toteuttamista koskevassa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2011 (ks. ensimmäisen luvun liitteen 1.1 toinen osa). Tarkastuslausuman VII–X kohdissa esiin tuodut EKR:jen toimien sääntöjenmukaisuutta koskevat huomautukset perustuvat seuraaviin tarkastusmuotoihin:

- a) jäsenvaltioiden kaikkien rahoitusosuuksien tarkastus ja muunlaisista tulotapahtumista poimitun otoksen tarkastus;
- b) yhteensä 193 tapahtumasta koostuvan otoksen tarkastus; otos sisälsi 30 kokonaissitoumusta ja 163 väli- ja loppumaksua, jotka edustustot tai komission keskushallinto olivat suorittaneet⁽¹⁸⁾; täytäntöönpanosta vastaaviin elimiin ja loppullisten edunsaajien luo tehtiin tarvittaessa tarkastuskäynti, jonka aikana tarkastettiin rahoituskertomuksissa tai menoilmoituksissa ilmoitetut maksut;
- c) EuropeAidin keskushallinnon ja edustustojen valvontajärjestelmien vaikuttavuuden arviointi, jonka yhteydessä keskityttiin seuraaviin osa-alueisiin:
 - i) valvontaympäristö ja sisäisen valvonnan standardit
 - ii) tulojen ja menojen hyväksyjien toimittamat sopimusten ja maksujen ennakkotarkastukset (kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät mukaan lukien)

⁽¹⁶⁾ Ks. asetus (EY) N:o 215/2008, 122 artikla: tilinpäätökseen sisältyvä tase, selvitys taloudellisesta tuloksesta, rahavirtalaskelma ja EKR:n saamia koskeva taulukko.

⁽¹⁷⁾ Ks. asetus (EY) N:o 215/2008, 123 artikla: rahoituksen toteutumaselvitykseen sisältyy taulukoita, joissa esitetään määrärahat, maksusitoumukset ja maksusuoritukset.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid: 125 hanketta ja 30 talousarviotukimaksua; humanitaarisen avun pääosasto ECHO: kahdeksan humanitaariseen avun hankkeisiin liittyvää maksua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- iii) seuranta ja valvonta
 - iv) ulkoiset tarkastukset
 - v) sisäinen tarkastus
- d) komission johdon antamien tietojen tarkastus, jonka yhteydessä arvioitiin EuropeAidin vuotuista toimintakertomusta.

Tilien luotettavuus

19. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EKR:jen tilinpäätös 31. päivänä joulukuuta 2011 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta sekä toimien tuloksista ja rahavirroista EKR:ihin sovellettavien varainhoitoasetusten säännösten ja tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

20. Aiempien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuimen ja EuropeAidin omista tarkastuksissa (ks. kohta 40) havaittiin, että kirjaamisvirheiden esiintyvyys oli suuri⁽¹⁹⁾. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut tilinpäätöksessä olennaisia virheitä, mutta kirjaamisvirheet ovat silti huolestuttavia, sillä ne vaikuttavat tilinpäätöksen laadinnassa käytettävien tietojen oikeellisuuteen etenkin jaksotusmenettelyn yhteydessä varainhoitovuoden lopussa⁽²⁰⁾.

Toimien sääntöjenmukaisuus

21. **Liitteessä 1** esitetään yhteenvedo tapahtumatarkastusten tuloksista.

Tulot

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

19. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen myönteiseen tarkastuslausumaan EKR:jen tilien luotettavuudesta.

20. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolissaan asiasta ja jatkaa unionin ulkopuolisiin maihin suunnattua unionin apua hallinnoivan toimialan tietojärjestelmän (CRIS) sisältämien tietojen laadun parantamista. Kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, havaituilla kirjaamisvirheillä ei kuitenkaan ole ollut olennaista vaikutusta tilinpäätökseen.

Katso myös vastaus kohdan 58 alakohtaan b.

⁽¹⁹⁾ Esimerkiksi sopimustyyppi, sopimuksen alkamis- ja päättymisajan kohta tai hallinnointitapa.

⁽²⁰⁾ Jaksotusmenettelyn avulla pyritään varmistamaan, että tulot ja menot on kirjattu täysimääräisesti ja oikein oikealle tilikaudelle.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Sitoumukset

23. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti sitoumukset ja totesi, että niiden virhetaso ei ole olennainen.

Maksut

24. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa havaittiin, että virhetaso oli maksuissa olennainen. Tilintarkastustuomioistuin testasi 163 tapahtuman otoksen ja havaitsi, että 54 tapahtumaan (33 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuimen arvon mukaan todennäköisin virhetaso on 5,1 prosenttia ⁽²¹⁾.

25. Otokseen sisältyneistä 133 hankemaksusta 47 maksuun (35 prosenttiin) liittyi virhe. Niistä 29 (62 prosenttia) oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Testatuista 30 talousarviovotukimaksusta seitsemään (23 prosenttiin) liittyi virhe. Nämä eivät olleet kvantitatiivisesti ilmaistavia virheitä.

Hankemaksut

26. Hankkeisiin liittyvissä tapahtumissa suurin osa virheistä havaittiin avustuksissa ja kansainvälisten järjestöjen kanssa tehdyissä rahoitussopimuksissa. Testatuista 45 tapahtumasta 26:een (58 prosenttiin) liittyi virhe. Työsuunnitelmat ⁽²²⁾ osoittautuivat myös virheelliksi: 27 testatusta tapahtumasta kymmeneen tapahtumaan liittyi virhe.

⁽²¹⁾ 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 2,0 prosentin (alempi virheraja) ja 8,1 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

⁽²²⁾ Yleensä vuosittain laadittavassa työsuunnitelmassa vahvistetaan työohjelma ja sen toteuttamiseksi tarvittavat resurssit. Työsuunnitelman täytäntöönpanosta vastaa toimitus tai asianomainen edustaja sen jälkeen, kun kumppanimaan edustaja ja komissio on hyväksynyt sen.

24–26. Komissio tehostaa toimiaan kyseisten kaltaisten virheiden estämiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi vuonna 2012.

Komissio korostaa kuitenkin EuropeAidin valvontarakenteen monivuotisuutta, joka tarkoittaa, että osa tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomista virheistä on korjattu myöhemmin unionin ulkopuolelle suunnattuun tukeen liittyvän tavanomaisen valvontasyklin yhteydessä. Lähes kaksi kolmannelle otokseen sisältyneistä maksuista liittyi välimaksuihin, ennakkomaksujen selvittämiseen ja muihin tapahtumiin, jotka voidaan vielä tarkastaa ja korjata loppumaksujen yhteydessä.

Lisäksi komissio jatkaa unionin ulkopuolelle suunnattuun tukeen liittyvien menojen seurantaan vielä loppumaksujen jälkeenkin. EuropeAid ja ECHO hallinnoivat vuosittain laajaa jälkitarkastusohjelmaa, joka perustuu vakiomuotoiseen riskinarviointimenettelyyn.

Koska kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua toteutetaan toimintaympäristössä, johon liittyy suuria riskejä, taloudellisten virheiden vaaraa ei todellisuudessa kuitenkaan voida poistaa kokonaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

27. Niistä 47 hanketapahtumasta, joihin liittyi virhe, 26 oli jo tarkastettu komission tai edunsaajan teettämässä ulkoisissa tarkastuksissa. Niistä 29 tapahtumasta, joihin liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe, 11 oli loppumaksuja, jotka komissio oli jo tarkastanut ⁽²³⁾.

28. Hankemaksuissa havaittiin seuraavanlaisia kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä:

- a) Tosiasiallisuus: menojen perustana olevia laskuja tai muita tositteita puuttui (5 tapahtumaa); ennakkomaksut oli selvitetty, vaikka edunsaajille ei ollut aiheutunut kyseisiä menoja (3 tapahtumaa); urakoiden osalta ilmoitettiin liian suuria määriä (3 tapahtumaa).
- b) Tukikelpoisuus: menot eivät aiheutuneet täytäntöönpanokaudella tai ne liittyvät toimintoihin ja palveluihin, joita sopimus ei koske (5 tapahtumaa); arvonlisävero ei ollut tukikelpoista (4 tapahtumaa); edunsaaja ei noudattanut hankintamenettelyjä (4 tapahtumaa); alkuperää tai kansallisuutta koskevia sääntöjä ei noudatettu (3 tapahtumaa) eikä päivärahojen enimmäismääriä noudatettu (yksi tapahtuma).
- c) Oikeellisuus: laskelmissa esiintyi virheitä (yksi tapahtuma); sovellettiin väärää vaihtokursseja (3 tapahtumaa).

KOMISSION VASTAUKSET

27. Ennakkotarkastuksia on tarkasteltava koko valvontajärjestelmän osana, sillä loppumaksujen jälkeen voidaan vielä tehdä jälki- ja muita tarkastuksia.

28. a)–c) Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksissa kuvastuvat kaikki kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun päähaasteet toimittaessa täytäntöönpanosta vastaavien järjestöjen ja kumppanimaiden kanssa.

Tositteiden säilyttämisen osalta EuropeAid on pannut täytäntöön toimintaohjelman tietojen säilyttämisen ja arkistoinnin parantamiseksi edustustoissa vuonna 2012.

EuropeAid on käynnistänyt sisäisen pohdinnan sen selventämiseksi, miten "aiheutuneet menot" on tulkittava ennakkomaksujen selvittämisen yhteydessä. Näiden virheiden taustalla ovat tulkintaongelmat. Komissio pitää virheitä itsestään korjautuvina, koska jos ennakkomaksuja selvitetään menot ylittäviä määriä, myöhemmät menot todennäköisesti kattavat liikaa selvitetyn osuuden.

Komissio toteaa alkuperää koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisestä, että voimassa olevassa lainsäädännössä sallitaan poikkeukset AKT–EU-alkuperäsäännöistä, jos ne on asianmukaisesti perusteltu. EuropeAid myöntää, että toimeksisaajien olisi joissakin tapauksissa pitänyt esittää poikkeushakemus mutta katsoo, että joillakin sellaisista mainituista virheistä, joissa edellytykset säännöstä poikkeamiselle olivat olemassa, ei ollut taloudellista vaikutusta.

Arvonlisävero on hankala tukikelpoisuus kysymys, jota koskevia uusia ehdotuksia esitetään varainhoitoasetuksen tarkistuksen yhteydessä. Komissio toimii maissa, joissa toimeksisaajien (jotka ovat usein kansalaisjärjestöjä) on vaikeaa, jollei mahdotonta, saada valtiolta pakollisen arvonlisäveron palautuksia.

⁽²³⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2011, luku 7 (ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki sekä laajentumisasiat), kohta 7.17.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Jäljempänä esitetään esimerkkejä virheistä.

Esimerkkejä virheistä

Hankintaa koskevia sääntöjä ei noudatettu ja tositteita puuttui

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastama loppumaksu liittyi avustus sopimukseen, joka koski vesihuoltoa, sanitaatiota ja hygieniavalistusta sekä paremman luonnonvarojen hallinnoinnin tukemista Etiopiassa. Sopimukset myönnettiin sen perusteella, että toimittajat takasivat varaosien ja huolto paikan saatavuuden. Kyseessä ei ollut tarjouskilpailu ilmoituksessa vahvistettu peruste. Kaikista menoista ei myöskään voitu saada vahvistusta tositteiden perusteella, koska edunsaajan kirjanpito ei ollut laadultaan tyydyttävää. Edunsaajan menojen todentamiseen palkkaamat tarkastajat eivät olleet havainneet kyseisiä ongelmia.

Alkuperää koskevaa sääntöä ei noudatettu

Mosambikin maaseudun sähköistämiseen liittyvän avustuksen yhteydessä aiheutunut meno liittyi tarvikkeisiin, joiden osalta ei noudatettu alkuperää koskevaa sääntöä: tarvikkeet olivat peräisin Kiinasta eivätkä Euroopan unionista tai AKT-valtioista. Edunsaajan menojen todentamiseen palkkaamat tarkastajat eivät olleet havainneet kyseistä ongelmaa.

Esimerkkejä virheistä

Hankintaa koskevia sääntöjä ei noudatettu ja tositteita puuttui

Varaosien saatavuus ja kunnossapito ovat tärkeitä tekijöitä ajoneuvojen hankintaa koskevien sopimusten tekemisen yhteydessä erityisesti maissa, joissa varaosia tai kunnossapitoa ei juurikaan ole saatavissa. Kun tarjouskilpailu ilmoitus julkaistiin, edunsaaja teki virheen jättäessään ilmoittamatta tämän perusteen mahdollisille toimittajille. Valittaessa toimittajaa, jonka kanssa sopimus tehtiin, varaosien ja kunnossapitopalvelujen oletettu saatavuus kuitenkin otettiin huomioon. Lisäksi tämän sopimuksen tarkastus oli otettu huomioon vuoden 2010 tarkastussuunnitelmassa kyseisestä edustustosta tehdyn riskinarvioinnin perusteella.

Alkuperää koskevaa sääntöä ei noudatettu

Voimassa olevassa lainsäädännössä sallitaan nimenomaisesti asianmukaisesti perustellut poikkeukset AKT-EU-alkuperäsäännöistä. Nykyään on lähes mahdotonta välttää sähkötarvikkeiden toimittamista muista kuin EU- tai AKT-maista toteutettaessa tällaisia hankkeita Afrikassa. Edunsaajan olisi pitänyt esittää komissiolle poikkeushakemus, joka olisi hyväksytty, jos se olisi perusteltu asianmukaisesti.

29. Yleisimmät, muut kuin kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet liittyivät tositteisiin (14 tapahtumaa) ja siihen, että suoritustakuita ei ollut mukautettu, vaikka sopimusta oli muutettu (3 tapahtumaa).

Talousarviotukeen liittyvät maksut

30. Talousarviotukeen liittyvissä maksuissa muut kuin kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet johtuivat siitä, että tukikelpoisuusperusteiden noudattamisesta ei ollut järjestelmällistä näyttöä, koska julkisen varainhoidon alalla saavutettua edistystä ei ollut verrattu tarkasteltavana olevalle kaudelle asetettuihin tavoitteisiin.

29. Katso vastaus kohdan 28 alakohtiin a–c.

30. Kyseisissä tapauksissa komissio pyrkii saattamaan arvionsa muihin maihin sovellettavan normaalikäytäntönsä mukaisiksi. Normaalikäytännössä edistymistä verrataan vuosittain selkeästi määriteltyihin välitavoitteisiin ja tavoitteisiin. Näin saadaan jäsenneilty näyttö kyseisen tukikelpoisuusperusteen noudattamisesta. Komissio lykkäsi vuonna 2011 useissa tapauksissa maksuja, kun kyseisellä alalla ei sen käsityksen mukaan ollut saavutettu riittävää edistystä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Järjestelmien vaikuttavuus

31. **Liitteessä 2** on esitetty yhteenveto valvontajärjestelmiä koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tuloksista. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että järjestelmät ovat osittain vaikuttavia.

32. Kuten kohdassa 6 tuotiin esille, EuropeAid panee täytäntöön suurimman osan ulkoisen tuen välineistä, jotka rahoitetaan yleisestä talousarviosta sekä EKR:ista. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen huomautukset sekä valvontajärjestelmien vaikuttavuudesta että pääjohtajan vuotuisen toimintakertomuksen (jäljempänä 'vuotuinen toimintakertomus') ja vuoden 2011 lausuman luotettavuudesta, koskevat EuropeAidin vastuualuetta, jollei toisin mainita.

Valvontaympäristö

33. EuropeAidilla on selkeä valvontastrategia, jonka tavoitteena on ehkäistä tai havaita ja korjata virheet. Komission sisäisen valvonnan standardit on suurelta osin pantu täytäntöön. EuropeAidin hallinto- ja valvontajärjestelmiä lujittavassa toimintasuunnitelmassa ⁽²⁴⁾ otetaan huomioon suurin osa tilintarkastustuomioistuimen edellisissä vuosikertomuksissa esittämiä huomautuksista ja suosituksista. Vuonna 2011 EuropeAid on ottanut käyttöön uuden version ulkoisen avun hallinnointia koskevasta kertomuksesta (*External Assistance Management Report*, EAMR) (ks. kohta 39), ja lisäksi se on ottanut käyttöön ulkoisiin toimiin liittyvien EU-varojen saajille kehitetyn varainhoidon työkalun (*Financial Management Toolkit for recipients of EU funds for external actions*) (ks. kohta 41).

Vasta perustettu, EuropeAidin johtajista ja pääjohtajasta koostuva budjettituen ohjauskomitea tarkastelee muun muassa kaikkia arkaluonteisia tapauksia. Tämä parantaa tukikelpoisuusperusteiden hallinnointia ja arviointia.

Katso myös vastaukset kohtiin 10 ja 15.

31. Katso vastaus kohtaan 56.

33. Myös muuta ohjeistusta on merkittävästi lisätty. Muun muassa vuonna 2011 otettiin käyttöön internetissä oleva käytännön sopimusopas (*Practical Guide to Contracts*) ja samaa aihetta käsittelevä verkko-oppimismoduuli. Näin ollen sopimusten tekemistä ja hallinnointia koskevaa ohjeistusta on tarvittaessa saatavissa, mistä on hyötyä etenkin täytäntöönpanosta vastaaville organisaatioille.

⁽²⁴⁾ EuropeAidin hallinto- ja valvontarakenteen lujittamista koskeva toimintasuunnitelma (*Action Plan for a strengthened EuropeAid management and control pyramid*), 19.11.2010.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

34. Vuotuisessa toimintakertomuksessa mainitaan, että henkilöstöpolitiikka aiheuttaa edelleen jatkuvasti huolta ⁽²⁵⁾. Syynä on henkilöstön suuri vaihtuvuus ja vuoden 2011 puolivälissä toteutettu uudelleenjärjestely (ks. kohta 6). Huolenaiheena oli, että EuropeAidin henkilöstöä käytettiin muihin kuin tuen hallinnointia koskeviin työtehtäviin Euroopan ulkosuhdehallinnon sopimien joustavuusrajojen yli. Jollei resursseja saada uudelleen tasapainoon, se vaikuttaa EuropeAidin mukaan kielteisesti varmuuteen, joka voidaan antaa vuoden 2012 osalta.

34. Keskushallinnossa työskentelevien sopimussuhteisten toimihenkilöiden vaihtuvuuden pitäisi vähetä uusien henkilöstösääntöjen tullessa voimaan. Uusissa henkilöstösäännöissä todennäköisesti pidennetään sopimussuhteisten toimihenkilöiden sopimusten kahden tai kolmen vuoden enimmäisvoimassaoloaikaa (nykyisestä kolmesta vuodesta viiteen tai kuuteen vuoteen). Lisäksi EuropeAid on saanut luvan muuntaa osan sopimussuhteisten toimihenkilöiden tehtävistä vuosia 2011, 2012 ja 2013 koskeviksi AD-tehtäväryhmän viroiksi, mikä käytännössä lisää EuropeAidin pysyvää henkilöstöä.

Mahdollisia riskejä siitä, että henkilöstöresursseja ei käytetä aiottuihin tarkoituksiin, on lievennetty useilla toimilla, joista mainittakoon EUH:n ja komission yhteinen virallinen ohje edustustojen päälliköille, erityinen henkilöstöresursseja koskeva raportointi kentältä (ulkoisen avun hallinnointia koskevassa kertomuksessa) sekä sisäisen tarkastuksen suunnittelu vuonna 2012.

Uuden kehityspolitiikan täytäntöönpano, kentällä tapahtuvan seurannan lisääminen, aihekohtaisen taitotiedon lisääminen ja avun toimitamisen tehostaminen edellyttävät edustustojen henkilöstöressien saattamista uudelleen tasapainoon. Henkilöstöresursseja todennäköisesti lisätään Afrikassa ja naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvilla alueilla.

Ennakkotarkastukset

35. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että EuropeAidin keskushallinnossa ja edustustoissa toimivien tulojen ja menojen hyväksyjien suorittamat ennakkotarkastukset ovat osittain vaikuttavia.

36. Koska toimintaympäristöön liittyy suuria riskejä (ks. kohta 8), EuropeAidin valvontarakenne perustuu suurelta osin ennakkotarkastuksiin, joita komission henkilöstö, ulkoiset valvojat (urakkasopimusten osalta) tai ulkoiset tarkastajat (työsuunnitelmien, avustusten sekä palkkioperusteisten palvelusopimusten osalta) toimittavat ennen hankkeen loppumaksujen suorittamista. Ennakkotarkastuksissa havaitaan ja oikaistaan merkittäviä määriä tukeen oikeuttamattomia menoja. Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuimen havaitsema virheiden esiintyvyys osoittaa, että ennakkotarkastuksissa on puutteita. Tämä koskee myös lopullisia menoilmoituksia, joihin oli kohdistettu ulkoisia tarkastuksia ja joiden osalta menot oli todennettu.

36. EuropeAidin käyttöön ottama sisäisen valvonnan rakenne menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden tarkastamiseksi perustuu komission omien sisäisten tarkastusten lisäksi ulkoisten tarkastajien, teknisten valvojien ja projektinhallintahenkilöstön työhön monivuotisessa valvontarakenteessa. Komissio myöntää, että vielä kaikkien näiden tarkastusten jälkeenkin on olemassa tietty jäännösriski. Ennakkotarkastusten lisäämiseen liittyvien, kustannuksia ja hankkeiden viivästyistä koskevien haasteiden vuoksi komissio jatkaa toimiaan nykyisten järjestelmiensä parantamiseksi, jotta voitaisiin saavuttaa kustannustehokkaaseen arviointiin perustuva kohtuullinen varmuus.

Katso myös vastaus kohtaan 24.

⁽²⁵⁾ Sivut 21, 37, 38 ja 45.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

37. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että EuropeAidin toimittamissa tapahtumien jälkitarkastuksissa on niin ikään havaittu, että noin 20 prosentissa tarkastetuista tapahtumista esiintyy menettelyvirheitä. Esimerkiksi tarkistuslistat eivät ole asianmukaisia tai ne puuttuvat⁽²⁶⁾. Sisäisen tarkastuksen osasto on myös havainnut puutteita useissa keskeisissä valvonnan osa-alueissa, jotka koskevat työsuunnitelmia ja EKR:n avustuksiin liittyviä ehdotuspyyntöjä⁽²⁷⁾.

Seuranta- ja valvontamenettelyt

38. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että seuranta- ja valvontamenettelyt ovat EuropeAidin keskushallinnossa vaikuttavia ja edustustoissa osittain vaikuttavia.

EuropeAidin keskushallinto

39. Toimintasuunnitelmansa mukaisesti EuropeAid on heinäkuussa 2011 laatinut ensimmäistä kertaa uuden version kuuden kuukauden välein annettavasta ulkoisen avun hallinnointia koskevasta kertomuksesta (EAMR). Kertomus perustuu keskeisiin tulosindikaattoreihin ja edustustojen päälliköiden antamiin tarkastuslausumiin. Tämä vahvistaa kyseisen kertomuksen asemaa pääasiallisena tilivelvollisuuden välineenä edustustojen ja EuropeAidin keskushallinnon välillä. Rahoituksen tarkastamiseen sovellettavien tulosindikaattorien luotettavuutta heikentää kuitenkin se, että CRIS-järjestelmän⁽²⁸⁾ tiedot eivät ole oikeellisia. Lisäksi useita indikaattoreita on vaikea tulkita.

KOMISSION VASTAUKSET

37. Jälkitarkastusten virallinen seuranta annetaan aina asianomaisen tulojen ja menojen hyväksyjän tehtäväksi. Mainituilla menettelyvirheillä (esimerkiksi virheellisillä tai puuttuvilla tarkistuslistoilla) ei kuitenkaan ollut kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia taloudellisia vaikutuksia.

Sisäisen tarkastuksen osaston tarkastuskertomusten valmistumisen jälkeen toimintasuunnitelmia on ryhdytty toteuttamaan vuonna 2012 tarkoituksena panna täytäntöön sisäisen tarkastuksen osaston suositukset ja lieventää havaittuja riskejä.

39. Komissio katsoo, että tehokkaimpia tapoja parantaa CRIS-järjestelmän sisältämien tietojen laatua keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä on selvittää edustustojen päälliköille, mitä seurauksia virheellisten tietojen syöttäminen CRIS-järjestelmään aiheuttaa. Uusi EAMR-järjestelmä mahdollistaa juuri tämän, koska siinä edustustojen säännöllisten raporttien perustaksi otetaan CRIS:n sisältämät tiedot. EAMR:n tarkoituksena on kuitenkin mahdollistaa se, että edustustot voivat oikaista ja kommentoida kertomuksen tietoja, jotta virheelliset tiedot eivät "saastuta" paikkansa pitäviä tietoja. EAMR auttaa näin virheellisten tietojen löytämisessä ja korjaamisessa sekä ajan mittaan myös syötettyjen tietojen laadun parantamisessa. Vielä EAMR:n laadinnan aikanakin on mahdollista päivittää tietoja, jos edustustot havaitsevat helposti korjattavan virheen. EAMR on siten yksi rakenteellinen edistysaskel, jonka avulla pyritään korjaamaan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemia puutteita CRIS-järjestelmän sisältämien tietojen laadussa (virheet ovat tosin tällöin kuitenkin lyhyellä aikavälillä "näkyvämpiä").

Komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen indikaattorien hyödyllisyydestä seurantatarkoituksia varten. Keskeiset tulosindikaattorit otti hiljattain käyttöön vuotta 2011 koskevan vuosikertomuksen (vuonna 2012 tapahtuvaa) laadintaa varten ohjausryhmä, jossa on edustettuna monia eri intressi- ja sidosryhmiä. Keskeiset tulosindikaattorit ovat vakionmuotoisia indikaattoreita, joita voidaan käyttää tulosten seuraamiseen edustustojen, alueiden, välineiden tai hankkeiden tasolla. Koska kehitysyhteistyön toimintaympäristö on hyvin monimutkainen, ne voidaan tulkita eri tavoin eri yhteyksissä. Joissakin indikaattoreissa päämäärät on määritelty kvantitatiivisesti – riittävästi tutkitun historiallisen tiedon perusteella – ja joissakin taas ei.

Katso myös vastaus kohdan 59 alakohtaan d.

⁽²⁶⁾ Vuotuinen toimintakertomus, s. 33.

⁽²⁷⁾ Vuotuinen toimintakertomus, s. 40.

⁽²⁸⁾ Yhteisön ulkopuolisiin maihin suunnattua yhteisön apua hallinnoivan toimialan tietojärjestelmä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

40. Vuonna 2011 EuropeAid teki 15 tarkastuskäyntiä, joiden tarkoituksena oli tarkastaa edustustojen sisäisen organisaation sekä sisäisten järjestelmien ja prosessien asianmukaisuus. Tarkastuskäynneistä oli hyötyä, koska niiden avulla kartoitettiin esim. seuraavat parannusta vaativat alueet: asiantuntijuutta ei ole saatavilla riittävästi; henkilö- ja taloudellisten resurssien puute vaikeuttaa tarvittavan koulutuksen järjestämistä; CRIS-järjestelmän tiedot eivät ole virheettömiä eikä hankeseuranta ole riittävä. Sisäisen tarkastuksen osaston toimittamassa tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että EuropeAidilla ei ole näyttöä virallisesta vuotuisesta tarkastuskäyntiohjelmasta, joka perustuisi dokumentoituun riskiarviointiin. EuropeAid ei myöskään ole kehittänyt menettelyjä, joiden avulla seurattaisiin kyseisten tarkastuskäyntien johdosta annettujen suositusten täytäntöönpanoa, eikä vuotuinen toimintakertomus anna tältä osin tietoa ⁽²⁹⁾.

41. EuropeAidin kanssa puitesopimuksen tehneet tilintarkastusyrietykset antavat vuotuiset yhteenvedot kertomuksensa tarkastushavainnoistaan ja suosituksistaan. Nämä kertomukset sisältävät arvokasta tietoa järjestelmäpuutteista ja tukeen oikeuttamattomien menojen ehkäisemiseen tai vähentämiseen tarvittavista toimenpiteistä. EuropeAid otti tältä pohjalta käyttöön tammikuussa 2011 ”ulkoiisiin toimiin liittyvien EU-varojen edunsaajille kehitetyn varainhoidon työkalun” (*Financial Management Toolkit for recipients of EU funds for external actions*). Tarkoituksena oli lisätä edunsaajien tietämystä varainhoitoa ja tukikelpoisuutta koskevista säännöistä.

42. EuropeAid arvioi komission teettämien ulkoisten tarkastusten ja varmennusten laatua. Arvioinnin tulokset esitetään vuotuisessa kertomuksessa. Vuotuinen toimintakertomus ei sisällä tietoa kyseisen arvioinnin tuloksista ⁽³⁰⁾.

43. CRIS-tietojärjestelmän tarkastusta ja takaisinperintää koskevat moduulit yhdistettiin vuonna 2011 ⁽³¹⁾. Kyseessä on merkittävä parannus, mutta se ei vielä anna täydellisiä ja tarkkoja tietoja kaikkien ennakkotarkastusten tuloksista ja seurannasta seuraavilta osin:

a) CRIS-järjestelmän tarkastusmoduulissa (CRIS-Audit) ei anneta tietoa määristä, jotka EuropeAid lopulta katsoo tukeen oikeuttamattomiksi.

40. Komissio on ryhtynyt toimiin, jotka koskevat mainittua sisäisen tarkastuksen osaston toimittamaa tarkastusta, vakioidumman suunnitteluprosessin luomiseksi edustustoihin tehtävien tarkastuskäyntien suunnittelua varten.

Komissio harkitsee, onko tulevaisuudessa syytä tarkastella uudelleen EuropeAidin edustustoihin tehtävien tarkastuskäyntien tarkoitusta ja erityistavoitteita ja voitaisiinko nykyistä riskeihin perustuvaa tapaa valita tarkastettavat edustustot täydentää muilla valintaperusteilla.

Katso myös vastaus kohdan 59 alakohtaan b.

42. Komissio ei saattanut päätökseen vuoden 2011 tarkastusten laatu-arviointia EuropeAidissa kuten vuonna 2010, joten siitä ei voinut olla tietoja vuotuisessa toimintakertomuksessa. Vuoden 2010 toimintakertomus ei myöskään sisältänyt mainintaa vuoden 2010 tarkastusten laaturaportista. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, ettei vuotuisen toimintakertomusten laadinnasta annetuissa pysyvissä ohjeissa vaadita sen mainitsemista.

43. Komissio ei tällä hetkellä kykene tarjoamaan ja ylläpitämään lisäresursseja, joita varainhoitotietojen huomattava lisäkäsittely edellyttäisi. Lisäksi se rationalisoi parhaillaan paikallisia tietotekniikkasovelluksia koko komissiossa.

a) CRIS-järjestelmän tarkastusta koskeva moduuli on tarkoitettu ulkoisten tarkastusten suunnittelua ja niiden tulosten kirjaamista varten eikä niinkään niiden jatkotoimien seuraamista varten, joita komissio toteuttaa tarkastusten tulosten perusteella. Komissio haluaisi kuitenkin kyetä kehittämään tätä toimintoa keskipitkällä aikavälillä, jos resurssit sen sallivat.

⁽²⁹⁾ Sivun 38.

⁽³⁰⁾ Sivun 30.

⁽³¹⁾ Kuten komissio toteaa vastauksessaan varainhoitovuotta 2010 koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen kohtaan 42 ja kohdan 63 alakohtaan c.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) CRIS-järjestelmässä ei anneta täydellisiä tietoja määristä, jotka komissio on havainnut tukeen oikeuttamattomiksi ja oikaissut omissa ennakkotarkastuksissaan ⁽³²⁾.
- c) Ongelmana on edelleen, että CRIS-järjestelmän sisältämät tiedot eivät ole oikeellisia, kuten EuropeAidin omissa jälkitarkastuksissa todettiin.

Edustustot

44. Edeltävien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useimmat kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät olivat toimittaneet puutteellisesti dokumentoituja ja tehottomia tarkastuksia EKR:n edunsaajamaissa. EuropeAidin keskushallinto ja edustustot antoivat usein tarkastusten parantamiseen tähtäävää teknistä apua, mutta tämä ei korvaa taustalla olevista puutteista aiheutuvaa haittaa.
45. Suurin osa edustustoista, joihin tilintarkastustuomioistuin teki vuonna 2011 tarkastuskäynnin, ei valinnut eikä suunnitellut paikalla tehtäviä seurantakäyntejä riskien pohjalta. EuropeAidin keskushallinnon tekemillä tarkastuskäynneillä havaittiin (ks. kohta 40), että edustustoilla oli usein henkilöstöpulaa tai vain vähän tarkastuskäynteihin varattuja talousarviomäärärahoja. Tämä rajoitti niiden valmiuksia toteuttaa erityisesti rahoitukseen liittyvien näkökohtien seurantaa, kuten paikalla tehtävää hankeseurantaa. Vuonna 2011 toteutettu merkittävä uudelleenjärjestely ja resurssien käyttö muuhun kuin tuen hallintoihin eivät parantaneet tilannetta (ks. kohdat 6 ja 34).

KOMISSION VASTAUKSET

- b) CRIS antaa moitteetonta ja riittävää tietoa määristä, jotka katsotaan tukeen oikeuttamattomiksi maksupyyntöjen käsittelyn yhteydessä. Se myös luokittelee tukeen oikeuttamattomat määrät yleisellä tasolla. Toimeksisaajat kuitenkin lähettävät usein korvaavan laskun (mieluummin kuin hyvityslaskun ja uuden laskun), kun komissio ilmoittaa niille havaituista virheistä. Näin ollen kirjanpitojärjestelmä ei sisällä kaikkia komission henkilöstön toteuttamia tehokkaita toimia virheiden havaitsemiseksi. Kaikkien ennakkotarkastusten tuloksia ja seurantaa koskevien kattavien tietojen antaminen vaatisi huomattavia resursseja ilman merkittävää hyötyä, joten sitä ei pidetä kustannustehokkaana.
- c) Vaikka havaituilla kirjaamisvirheillä ei ole ollut olennaista vaikutusta tilinpäätökseen, komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolissaan asiasta ja jatkaa CRIS-järjestelmän sisältämien tietojen laadun parantamista. EuropeAid ryhtyy vuonna 2012 uudelleen toimenpiteisiin CRIS-järjestelmän sisältämien tietojen laadun parantamiseksi.

44. Komissio on tietoinen siitä, etteivät kansallisten hallintojen varainhoitotoimet aina ole vaatimusten mukaisia, ja käyttää siksi osittain hajautettua hallinnointia suurimmassa osassa hanketuen täytäntöönpanoa. Tällöin komission edustustot suorittavat ennakkotarkastukset valtaosassa hankkeita. Komissio jatkaa kansallisten tulojen ja menojen hyväksyjien valmiuksien parantamista järjestelmällä huomattavan määrän koulutusta.
45. Rajallisten resurssien priorisointi on luonnollisesti keskeinen tekijä, kun edustustoissa tehdään seurantakäyntien suunnittelua ja täytäntöönpanoa koskevia päätöksiä. Koska suurimman osan näistä seurantakäynneistä suorittaa operatiivinen henkilöstö eikä niiden ensisijaisena tarkoituksena ole tarkastaa rahoituksellisia näkökohtia, riski on harvoin tärkein tekijä tällaisia seurantakäyntejä suunniteltaessa. Paikalle tehtävät käynnit ovat yksi toiminnan seurannan osatekijöistä. Muita ovat muun muassa täytäntöönpanokertomukset, yhteydet edunsaajiin sekä tulosperusteista seurantaa koskevat kertomukset, arvioinnit ja tarkastukset.

Resurssien käytöstä muuhun kuin tuen hallintoihin mainittakoon, että edustustoille lähetettiin joulukuussa 2011 komission ja EUH:n yhteisessä tiedonannossa ohjeet, joissa selvennettiin henkilöstön käytön "joustavuuteen" liittyviä mahdollisuuksia ja rajoituksia.

Katso myös vastaus kohdan 59 alakohtaan b.

⁽³²⁾ Esim. edunsaajille tai toimeksisaajille oikaisua varten takaisin lähetetyt laskut tai maksetut laskut, joihin sisältyi havaittuja tukeen oikeuttamattomia menoja, joiden osalta oikaisu on tehtävä seuraavan laskun yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ulkoiset tarkastukset

46. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että ulkoiset tarkastukset ovat EuropeAidin keskushallinnon osalta vaikuttavia ja edustustojen tapauksessa osittain vaikuttavia.

47. EuropeAidin keskushallinto on kehittänyt menetelmän vuotuisten tarkastussuunnitelmien laadintaa, täytäntöönpanoa ja seuranta varten. EuropeAidin keskushallinto seuraa tiiviisti edustustojen ulkoisen tarkastuksen toimintoja ja sellaisten ulkoisten tarkastusten laatua, jotka on toimitettu tarkastusta koskevan komission puitesopimuksen perusteella.

48. Edustustot hallinnoivat ulkoisia tarkastuksiaan suurelta osin noudattaen sovellettavaa metodologiaa. Tarkastussuunnitelmat laadittiin ohjeiden mukaan ja pantiin täytäntöön oikea-aikaisesti ja tarkastushavainnot johtivat jatkotoimiin, jotka toteutettiin erityisesti takaisinperintänä ja vähennyksinä seuraavista maksuista. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että tietyillä aloilla on yhä parannettavaa. Aiempien vuosien tapaan⁽³³⁾ riskiperusteisia tarkastuksia ei aina valittu dokumentoidun riskinarvioinnin perusteella ja niitä toimitettiin vähemmän kuin oli tarpeen, koska henkilöstöstä oli pulaa ja pakolliset tarkastukset asetettiin etusijalle. Joissakin tapauksissa tarkastushavaintojen validointiprosessi viivästyi, minkä seurauksena tukeen oikeuttamattomia menoja ei voitu periä takaisin.

Sisäinen tarkastus

49. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että sisäinen tarkastus on osittain vaikuttavaa.

50. Komission vuonna 2011 toteuttamalla uudelleenjärjestelyllä (ks. kohdat 6 ja 34) oli suuri vaikutus sisäisen tarkastuksen yksikön toimintaan⁽³⁴⁾. Yksikössä tapahtui suuri henkilöstömuutos, ja suurimmalla osalla uusista henkilöstön jäsenistä ei ollut tarkastuskokemusta. Yksikkö pystyi panemaan täytäntöön ainoastaan noin puolet sen alustavasta vuotuisesta työsuunnitelmasta. Tätä ei mainita vuotuisessa toimintakertomuksessa⁽³⁵⁾.

48. Vaikka henkilöstöpula voi pitkittää tarkastushavaintojen validointiprosessia, komission on saatava kaikki pakolliset tarkastuskertomukset ennen kuin se voi suorittaa loppumaksut. Näin ollen riski siitä, että varoja ei voida enää periä takaisin, on hyvin pieni.

50. Siihen, että vuoden 2011 alustava vuotuinen työsuunnitelma pantiin täytäntöön vain osittain, on selvä syy: kesäkuussa toteutetun EuropeAidin uudelleenjärjestelyn vuoksi uudelle sisäisen tarkastuksen yksikölle oli laadittava täysin uusi vuotuinen työsuunnitelma heinäkuun alussa 2011. Uudessa työsuunnitelmassa oli otettava huomioon pääosastossa tapahtuneet muutokset sekä se, että sisäisen tarkastuksen yksikön uusi henkilöstötilanne edellytti laajaa tarkastuskoulutusta.

Katso myös vastaus kohdan 59 alakohtaan e.

⁽³³⁾ Varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 45, ja varainhoitovuotta 2010 koskeva vuosikertomus, kohta 48.

⁽³⁴⁾ Sisäisen tarkastuksen yksikkö on yksittäisen komission pääosaston alainen yksikkö. Yksikköä johtaa yksikönpäällikkö, joka raportoi suoraan pääjohtajalle. Sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävänä on antaa riippumaton lausunto sisäisen valvonnan järjestelmän vaikutavuudesta; tarkoituksena on pääosaston toiminnan parantaminen.

⁽³⁵⁾ Sivut 39 ja 40.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

51. Vuonna 2011 sisäisen tarkastuksen osasto ⁽³⁶⁾ sai valmiiksi kaksi tarkastusta, jotka koskivat työsuunnitelmiin ja EKR:n avustuksiin liittyvää varainhoitoa. Osasto havaitsi tilintarkastustuomioistuimen tavoin, että ennakkotarkastuksissa esiintyi puutteita (ks. kohta 36).

Komission johdon antamien tietojen luotettavuus

52. EuropeAidin pääjohtaja ilmoittaa ⁽³⁷⁾ saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevien valvontamenettelyjen avulla voidaan taata tarpeellisessa määrin maksujen perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuus. Vuotuisessa toimintakertomuksessa ei esitetä varauksia. Sen sijaan siinä todetaan ⁽³⁸⁾, että monivuotisen valvontajärjestelyrakenteen ja valvontatulosten valossa EuropeAid ei usko, että jäännösvirhetaso olisi olennainen sen jälkeen, kun kaikki valvontamenettelyt on toteutettu. Tämä ei vastaa tilintarkastustuomioistuimen vuotta 2011 koskevia havaintoja, joiden mukaan virhetaso oli olennainen, virheiden esiintyvyys oli suuri ja järjestelmät olivat osittain vaikuttavia.

53. Vuotuista toimintakertomusta koskeva tilintarkastustuomioistuimen arvio osoittaa, että

- a) alle kahden prosentin jäännösvirhetasoa koskevan väitteen tueksi ei ole esitetty näyttöä
- b) tuen hallinnointiin osoitettujen henkilöstövarojen riittäväydestä ollaan varsin huolissaan (ks. kohta 34)

KOMISSION VASTAUKSET

51. Katso vastaus kohtaan 36.

52. Menetelmää, jolla tilintarkastustuomioistuin määrittää EKR:jen todennäköisimmän vuotuisen arvioitun virhetason ja virheiden esiintyvyyden, ei voida suoraan verrata jäännösriskin kriteereihin (kun kaikki monivuotiseen rakenteeseen kuuluvat tarkastukset on tehty). Jäännösriski on keskeinen tekijä pääjohtajan lausumassa, joka koskee EuropeAidin kaikkia EKR:ista ja EU:n talousarviosta rahoitettuja hankkeita. Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen määrittämä todennäköisin vuotuinen arvioitu virhetaso ei ollut olennainen EU:n talousarviosta rahoitetuissa ulkoisen avun hankkeissa, jollaisia suurin osa EuropeAidin hankkeista on, vuosina 2010 ja 2011 eikä EKR:jen hankkeissa vuonna 2009.

Katso myös vastaukset kohtaan 57 ja kohdan 58 alakohtaan a.

53.

a) Katso vastaus kohdan 58 alakohtaan a.

b) Hajauttamisprosessi käynnistettiin yli 10 vuotta sitten. Komissio on pannut merkille prosessin erittäin myönteiset tulokset mutta tiedostanut myös ajan mittaan esiin tulleen epätasapainon, joka on korjattava. Muutossuunnitelmaa koskevan komission tiedonannon mukaisesti ja joulukuussa 2011 tehdyn EuropeAidin henkilöstön työmääräarvioinnin jälkeen annettiin komission resurssien käytöstä EU:n edustustoissa laadittu kertomus, joka luovutettiin pääsihteerille 12. maaliskuuta 2012 ja esiteltiin ulkosuhteista vastaavien komission jäsenten ryhmälle. Kertomus sisältää päätelmiä siitä, miten henkilöstöä voitaisiin jakaa uudelleen edustustojen välillä, jotta nykyiset resurssit vastaisivat EuropeAidin tarpeita ja painopisteitä entistä paremmin. Päätelmät luovutettiin/luovutettiin komission hyväksyttäväksi heinäkuussa 2012.

Katso myös vastaus kohtaan 34.

⁽³⁶⁾ Sisäisen tarkastuksen osasto on komission pääosasto. Osastoa johtaa komission sisäinen tarkastaja. Osasto raportoi komission sisäisen tarkastuksen seurantakomitealle. Sisäisen tarkastuksen osaston tehtävänä on antaa riippumaton lausunto sisäisen valvonnan järjestelmien vaikuttavuudesta ja tukea komissiota lausuntojen, ohjeiden ja suositusten avulla.

⁽³⁷⁾ Sivut 47.

⁽³⁸⁾ Sivut 46.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- c) valvonnassa on havaittu puutteita sekä sisäisen tarkastuksen osaston tarkastuksissa että EuropeAidin omista tapahtumien jälkitarkastuksissa (ks. kohdat 37 ja 51).

- c) Sekä sisäisen tarkastusprosessin että tapahtumien jälkitarkastusten tarkoituksena on löytää valvonnan puutteita, ja ne voivat johtaa laajoihin jatkotoimiin, muun muassa virallisten toimintasuunnitelmien laatimiseen.

Päätelmät ja suositukset*Päätelmät*

54. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että EKR:jen tilinpäätökset 31. päivänä joulukuuta 2011 päättyneeltä varainhoitovuodelta antavat olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen säännösten ja tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

55. Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustyönsä perusteella seuraavat päätelmät 31. joulukuuta 2011 päättyneen varainhoitovuoden osalta:

- a) EKR:jen tulojen virhetaso ei ollut olennainen
- b) EKR:jen osalta tehtyjen kokonaissitoumusten virhetaso ei ollut olennainen
- c) EKR:jen suorittamien maksujen virhetaso oli olennainen (ks. kohdat 24–30).

54. Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistumin myönteiseen tarkastuslausumaan EKR:jen tilien luotettavuudesta.

55.

- c) Komissio tehostaa toimiaan kyseisten kaltaisten virheiden estämiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi vuonna 2012.

Komissio korostaa kuitenkin EuropeAidin valvontarakenteen monivuotisuutta, joka tarkoittaa, että osa tilintarkastustuomioistumin esiin tuomista virheistä on korjattu myöhemmin unionin ulkopuolelle suunnattuun tukeen liittyvän tavanomaisen valvontasyklin yhteydessä. Lähes kaksi kolmannesta otokseen sisältyneistä maksuista liittyi välimaksuihin, ennakkomaksujen selvittämiseen tai muihin sellaisiin tapahtumiin, jotka voidaan vielä tarkastaa ja korjata loppumaksujen yhteydessä. Lisäksi komissio jatkaa unionin ulkopuolelle suunnattuun tukeen liittyvien menojen seurantaan vielä loppumaksujen jälkeenkin. EuropeAid ja ECHO hallinnoivat vuosittain laajaa jälkitarkastusohjelmaa, joka perustuu vakioimuotoiseen riskinarviointimenettelyyn.

Koska kehitysyhteistyötä ja humanitaarista apua toteutetaan toimintaympäristössä, johon liittyy suuria riskejä, taloudellisten virheiden vaaraa ei todellisuudessa kuitenkaan voida poistaa kokonaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

56. Tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastustyönsä perusteella, että EuropeAidin valvontajärjestelmät ovat osittain vaikuttavia (ks. kohdat 31–53).

57. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että CRIS-tietojärjestelmästä saatujen tietojen laatu on edelleen huolenaiheena, sillä laatu vaikuttaa sekä tilinpäätösten laadintaan käytettyjen tietojen oikeellisuuteen (ks. kohta 20) että valvontajärjestelmien vaikuttavuuteen (ks. kohdat 39, 40 ja 43) ⁽³⁹⁾.

Suositukset

58. **Liitteessä 3** esitetään tulokset tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksesta, joka koski varainhoitovuotta 2009 koskevassa vuosikertomuksessa esitettyjen suositusten perusteella toteutettujen toimien edistymistä. Seuraavat seikat olisi aiheellista ottaa huomioon:

- a) EuropeAid on edistynyt huomattavasti useiden tilintarkastustuomioistuimen suositusten täytäntöönpanossa. Tämä pitää eritoten paikkansa seuraavilla osa-alueilla: jäännösvirhetason arviointimenetelmän kehittäminen; varainhoitoa varten tarkoitettujen työkalujen levittäminen, jonka tarkoituksena on parantaa edunsaajien tietämystä tukikelpoisuussäännöistä; tarkastusten suunnittelu ja seuranta sekä tukikelpoisuuden arviointi talousarvion osalta.
- b) On pyrittävä edelleen panemaan täysimääräisesti täytäntöön tilintarkastustuomioistuimen suositukset, jotka koskevat CRIS-tietojärjestelmästä saatujen tietojen laatua, tarkastushavaintojen ja suositusten seuranta sekä tapahtumien jälkitarkastusjärjestelmän kustannustehokkuuden arviointia.

KOMISSION VASTAUKSET

56. Komissio on suunnitellut valvontansa niin, että se kattaa monivuotisten hankkeiden koko elinkaaren. Se pitää näitä tarkastus- ja valvontajärjestelmiä vaikuttavina ja katsoo, että ne ovat vuosien varrella huomattavasti kehittyneet ja että ne kattavat sekä EKR:jen toiminnan että EU:n talousarviosta rahoitetut toimet. Unionin ulkopuolelle suunnatun tuen riskialttiin toimintaympäristön haasteellisuudesta huolimatta tilintarkastustuomioistuimen määrittämä todennäköisin vuotuinen arvioitu virhetaso ei ollut olennainen EU:n talousarviosta rahoitetuissa ulkoisen avun hankkeissa vuosina 2010 ja 2011 eikä EKR:jen hankkeissa vuonna 2009.

57. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolissaan asiasta ja jatkaa CRIS-järjestelmän sisältämien tietojen laadun parantamista. Kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa kohdassa 20, havaituilla kirjaamisvirheillä ei kuitenkaan ole ollut olennaista vaikutusta tilinpäätökseen.

58. Komissio ottaa erityisesti huomioon kymmenenteen Euroopan kehitysrahastoon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun asetuksen säännökset ⁽³⁾ sekä käytettävissään olevien resurssien ehdotetun vähentämisen ja arvioi tilintarkastustuomioistuimen suositusten kustannukset ja hyödyt ennen asianmukaisten toimien toteuttamista ja/tai ehdottamista.

- a) Komission tulokset EuropeAidin jäännösvirhetason (suunniteluissa tarkastuksissa havaitsematta jääneiden virheiden taloudellisen vaikutuksen) arvioinnista vuoden 2012 raportointikauden osalta ovat saatavissa vuoden 2013 alkupuolella.
- b) EuropeAid käynnistää vuonna 2012 uudelleen toimet, joilla parannetaan CRIS-järjestelmän sisältämien tietojen laatua ja varainhoitoa koskevien tarkastushavaintojen yhteyttä varojen takaisinperintään. Tapahtumien jälkitarkastusjärjestelmän käyttö keskeytettiin vuonna 2012.

⁽³⁹⁾ Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 5/2012 ”Yhtenäinen hallintotietojärjestelmä (Common RELEX Information System, CRIS)” (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁾ Artiklat 11–13.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

59. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2011 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että EuropeAid

- a) parantaa sopimuksetekoa koskevien menettelyjen hallintointia asettamalla selkeät valintaperusteet ja dokumentoimalla arviointiprosessin paremmin (ks. kohdan 28 alakohta b)
- b) ottaa tarkastuskäyntien osalta käyttöön dokumentoidun riskipohjaisen suunnittelun ja järjestelmällisen seurannan (ks. kohta 40) sekä paikalle tehtävät seurantakäynnit (ks. kohta 45)
- c) määrää, että edustustojen ja EuropeAidin keskushallinnon on laadittava vuotuiset tarkastussuunnitelmat riskianalyysejä koskevien ohjeiden mukaan (ks. kohta 48)
- d) arvioi keskeisten tulosindikaattorien sisältöä ja rakennetta varmistaakseen, että ne ovat selkeitä ja helposti tulkittavissa (ks. kohta 39)
- e) arvioi sisäisen tarkastuksen yksikön valmiuksia suorittaa tehtävänsä vaikuttavalla tavalla (ks. kohta 50).

KOMISSION VASTAUKSET

59.

a) Komissio käynnistää prosessin, jonka tarkoituksena on ottaa oppia virheistä, jotka tilintarkastustuomioistuin on havainnut sopimuksetekomenettelyssä. Käytännön sopimusoppaasta (*Practical Guide to Contracts*) julkaistaan myös tarkistettu versio vuonna 2013.

b) Komissio harkitsee, onko EuropeAidin edustustoihin tekemien tarkastuskäyntien tarkoitus ja erityistavoitteita syytä tarkastella uudelleen.

EuropeAid ottaa käyttöön vakioidumman arviointimenettelyn ja vuotuisen suunnittelumenettelyn sekä edustustoihin tehtävien tarkastuskäyntien että paikalle tehtävien hankkeiden seurantakäyntien osalta. Komissio katsoo kuitenkin, että nykyistä riskipohjaista valintaprosessia voidaan täydentää uusilla valintakriteereillä.

Katso myös vastaus kohtaan 40.

c) Komissio harkitsee EuropeAidin tarkastussuunnittelua koskevan riskianalysimetodologian määräämistä pakolliseksi vuodesta 2013 alkaen.

d) Komissio ei kykene arvioimaan EuropeAidin keskeisiä tulosindikaattoreita lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Keskeiset tulosindikaattorit otettiin käyttöön hiljattain vuotta 2011 koskevan vuosikertomuksen (vuonna 2012 tapahtuvaa) laadintaa varten (käyttöön otosta päätti ohjausryhmä, jossa on edustettuna monia eri intressi- ja sidosryhmiä), eikä komissiolla ole vielä riittävästi tietoja tai analyysejä kyseisestä tietokokonaisuudesta. Niitä on ehkä kuitenkin vielä tulevaisuudessa muutettava, kun uusi raportointijärjestelmä on vakiintunut.

e) Komissio arvioi EuropeAidin sisäisen tarkastuksen yksikön valmiudet ja harkitsee tarvittaessa sen mahdollista vahvistamista.

Koska EuropeAid on sitoutunut vähentämään kokonaishenkilöstöään, se tutkii ensi sijassa mahdollisuudet saatavillaan olevan asiantunteumuksen käytön tehostamiseen.

LIITE 1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT

	2011			2010	2009	2008
	Hankkeet	Talousarviotuki	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE						
Sitoumusten yhteismäärä	27	3	30	30	50	45
Tapahtumien yhteismäärä, (josta)	133	30	163	165	170	170
ennakkomaksuja	0	0	0	0	0	40
väli-/loppumaksuja	133	30	163	165	170	130
TARKASTUSTEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Osuus (lukumäärä) tarkastetuista tapahtumista, joissa:						
ei ilmennyt virheitä	65 % (86)	77 % (23)	67 % (109)	73 %	78 %	76 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	35 % (47)	23 % (7)	33 % (54)	27 %	22 %	24 %
Virheitä sisältäneiden tapahtumien analyysi						
Analyysi virhetyypeittäin						
Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	38 % (18)	100 % (7)	46 % (25)	49 %	65 %	61 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	62 % (29)	0 % (0)	54 % (29)	51 %	35 %	39 %
Tukikelpoisuuteen liittyvät	52 % (15)	0 % (0)	52 % (15)	70 %	23 %	44 %
Tosiasiallisuuteen liittyvät	38 % (11)	0 % (0)	38 % (11)	17 %	23 %	38 %
Oikeellisuuteen liittyvät	10 % (3)	0 % (0)	10 % (3)	13 %	54 %	19 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS						
Todennäköisin virhetaso				5,1 %		
Ylempi virheraja				8,1 %		
Alempi virheraja				2,0 %		
⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintaloikoryhmän eri alueiden riskiprofilien erot saadaan paremmin esiin.						
⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.						

LIITE 2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT JA YLEISEEN TALOUSARVIOON
PERUSTUVA KEHITYSYHTEISTYÖTUKI

Tarkastettuja järjestelmiä koskeva arvio

Järjestelmä	Ennakkotarkastukset	Seuranta- ja valvontamenettelyt	Ulkoiset tarkastukset	Sisäiset tarkastukset	Yleisarvio
EuropeAidin keskusjärjestelmät	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava
Edustustot	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Ei sovelleta	Osittain vaikuttava

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
	<p>EuropeAidin pitäisi kehittää suunnitteilla olevan yleisen valvontastrategiansa tarkistuksen yhteydessä keskeinen indikaattori, jota sovelletaan jäännösvirheiden taloudellisen vaikutuksen arviointiin sen jälkeen kun kaikki ennako- ja jälkitarkastukset on toteutettu; indikaattorin perustana voisi olla esimerkiksi päättyneistä hankkeista poimittavan edustavan tilastollisen otoksen tarkastus (varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohdan 54 alakohta a).</p>	<p>EuropeAid on ottanut käyttöön jäännösvirhetason arviointimenetelmän ja palkannut ulkopuolisen tarkastusyhtiön suorittamaan arvioinnin. Ensimmäisen arvioinnin tulosten pitäisi olla saatavilla siten, että ne voidaan ottaa huomioon EuropeAidin vuotuisessa toimintakertomuksessa vuodelta 2012.</p>	<p>Tätä suositusta pannaan parhaillaan täytäntöön. Komissio on pysynyt aikataulussa EuropeAidin hankkeiden jäännösvirhetason arviointityössä.</p>
2009	<p>EuropeAidin pitäisi arvioida tarkistuksen yhteydessä eri valvontamuotojen – erityisesti tapahtumien jälkitarkastukseen sovellettavan valvontajärjestelmän – kustannustehokkuutta (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohta 54 alakohta b).</p>	<p>Vastauksissaan varainhoitovuotta 2010 koskevaan vuosikertomukseen komissio totesi, että se oli alkanut paneutua valvontamenettelyjen kustannustehokkuuteen vuonna 2010. Työtä piti tarkastella uudelleen ja jatkaa vuosina 2011 ja 2012 varainhoitoasetuksen meneillään olevan tarkistamisen lopputuloksen perusteella. Vuonna 2011 edistymistä tapahtui vähän.</p>	<p>Tätä suositusta pannaan parhaillaan täytäntöön. Toisin kuin tilintarkastustuomioistuin toteaa, valvontamenettelyjen kustannusten ja hyötyjen arvioinnissa edistyttiin vuonna 2011. Tämä käy ilmi vuoden 2011 toimintakertomuksesta, jossa eritellään useiden sisäisen valvonnan menettelyjen (esimerkiksi tarkastusten, koulutuksen ja jälkitarkastusten) kustannukset ja kerrotaan uusista ja innovatiivisista tavoista mitata hyötyjä. Näitä ovat muun muassa CRIS-järjestelmästä saatuihin tietoihin perustuvat keskeiset tulosindikaattorit sekä koulutusta edeltävät ja sen jälkeiset testit. Kustannus-hyötyanalyysi on johtanut esimerkiksi siihen, että tapahtumien jälkitarkastukset keskeytettiin vuonna 2012.</p>
	<p>EuropeAidin pitäisi viimeistellä varainhoitoa varten tarkoitettu työkalu ja levittää sitä; painopisteeksi olisi asetettava toimintaan liittyvä korkea virheriskin taso täytäntöönpanosta vastaavissa organisaatioissa sekä toimeksisaajien ja edunsaajien luona. Tavoitteeksi olisi asetettava riittävän varainhoitoa ja tukikelpoisuussääntöjä koskevan tietämyksen varmistaminen (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2009, kohdan 54 alakohta c).</p>	<p>Varainhoitoa varten tarkoitettu työkalu viimeisteltiin ja annettiin levitykseen vuoden 2011 alussa.</p>	<p>Komissio katsoo, että tämä suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.</p>
	<p>EuropeAidin olisi jatkettava toimiaan, joiden tavoitteena on varmistaa, että edustustot kirjaavat tiedot CRIS-Audit-järjestelmään kattavasti ja oikea-aikaisesti (varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohdan 54 alakohta d).</p>	<p>CRIS-tietojärjestelmän tietojen laatu on edelleen ongelma. EuropeAid on ilmoittanut, että se aikoo ryhtyä uudelleen toimenpiteisiin vuonna 2012.</p>	<p>Tätä suositusta pannaan parhaillaan täytäntöön. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolissaan asiasta ja jatkaa CRIS-järjestelmän sisältämien tietojen laadun parantamista. EuropeAid ryhtyy vuonna 2012 uudelleen toimenpiteisiin CRIS-järjestelmän sisältämien tietojen laadun parantamiseksi.</p>

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
	<p>CRIS-Audit-järjestelmän rakennetta olisi muutettava siten, että järjestelmän avulla saadaan tietoa tukeen oikeuttamattomien menojen lopullisesta määrästä ja rahoitusoikaisujen määrästä sen jälkeen kun kuulemismenettely tarkastuskohteen kanssa on saatettu päätökseen (varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohdan 54 alakohta e).</p>	<p>Kuten komission vastauksessa tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuoden 2010 vuosikertomukseen todetaan, CRIS-tietojärjestelmän tarkastusta ja takaisinperintää koskevat moduulit yhdistettiin vuonna 2011. Tämä on merkittävä parannus, mutta järjestelmä ei vielä anna täydellisiä tietoja tarkastusten tuloksista ja seurannasta.</p> <p>CRIS-Audit-järjestelmästä ei saa tietoja määristä, joita Europe-Aid lopulta pitää tukeen oikeuttamattomina edunsaajien kanssa pidetyn kuulemisprosessin jälkeen, eikä myöskään määristä, joita tarkastajien mukaan EuropeAidin olisi aiheellista tarkastella tarkemmin.</p>	<p>CRIS-järjestelmän tarkastusta koskeva moduuli on tarkoitettu ulkoisten tarkastusten suunnittelua ja niiden tulosten kirjaamista varten eikä niinkään niiden jatkotoimien seuraamista varten, joita komissio toteuttaa tarkastusten tulosten perusteella. Komissio haluaisi kuitenkin kehittää tätä toimintoa keskipitkällä aikavälillä, jos resurssit sen sallivat.</p>
2009	<p>EuropeAidin olisi varmistettava, että tulosten perusteella maksettaviin vaihtelevan suuruisiin eriin sovellettavissa erityisehdoissa yksilöidään selkeästi indikaattorit, tavoitteet, laskentamenetelmät ja varmennuslähteet (varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohdan 55 alakohta a).</p>	<p>Tämä suositus on pantu täysimääräisesti täytäntöön.</p>	
	<p>EuropeAidin olisi varmistettava, että edustustojen kertomuksissa annetaan jäsenneily ja vakioimuotoinen esitys julkistalouden hoidon edistymisestä; kertomuksissa on tarpeen esittää selkeästi kriteerit, joiden perusteella edistymistä oli määrä arvioida (eli tulokset, jotka edunsaajavaltion oli määrä saavuttaa asianomaisen ajanjakson kuluessa). Lisäksi on arvioitava saavutettua edistystä sekä syitä siihen, miksi uudistusohjelmaa ei kenties ole toteutettu suunnitelman mukaisesti (varainhoitovuotta 2009 koskeva vuosikertomus, kohta 55 b)).</p>	<p>Julkisen varainhoidon yleisen tukikelpoisuusperusteiden arvioinnin laatu on parantunut sen myötä, kun edustusto otti vuonna 2010 käyttöön uuden raportointimallin julkista varainhoitoa koskeissa vuotuisissa seurantakertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuin on silti vuonna 2011 havainnut tapauksia, jossa kyseinen arvionti ei ollut riittävän jäsenneily ja vakioitu, sillä julkisen varainhoidon alan edistymistä ei verrattu viitekaudelle asetettuihin tavoitteisiin/päämääriin.</p>	<p>Komissio katsoo, että tämä suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön. Se pyrkii kuitenkin edelleen parantamaan talousarviotuen toimittamispuutteita ennen kaikkea laatimalla tarkistetut talousarviotukea koskevat suuntaviivat, jotka on määrä julkaista vuonna 2012.</p>