

IV

(Tiedotteet)

EUROOPAN UNIONIN TOIMIELINTEN, ELINTEN, TOIMISTOJEN JA VIRASTOJEN
TIEDOTTEET

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 1 ja 4 kohdan määräysten sekä unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25 päivänä lokakuuta 2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 148 artiklan 1 kohdan ja 162 artiklan 1 kohdan 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 4 syyskuuta 2014 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSET**varainhoitovuodelta 2013.**

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

Tilintarkastustuomioistuimen jäsenet ovat:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (presidentti), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAI, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Daniele LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS.

TALOUSARVION TOTEUTTAMISTA KOSKEVA VUOSIKERTOMUS

(2014/C 398/01)

SISÄLLYS

	Sivu
Yleinen johdanto	7
1. luku – Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	9
2. luku – Tulot	53
3. luku – Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki	77
4. luku – Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	105
5. luku – Aluepolitiikka, liikenne ja energia	137
6. luku – Työllisyys- ja sosiaaliasiat	173
7. luku – Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat	199
8. luku – Tutkimus ja muut sisäiset politiikat	215
9. luku – Hallintomenot ja niihin liittyvät menot	235
10. luku – EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus	253

JOHDANTO

0.1 Euroopan tilintarkastustuomioistuin on perussopimuksen mukaisesti Euroopan unionin (EU) toimielin, joka huolehtii unionin varojen tarkastamisesta. EU:n ulkoisena tarkastajana se toimii unionin kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana ja kehittää osaltaan EU:n varainhoitoa. Vuotuinen toimintakertomus, EU:n meno-ohjelmia ja tuloja käsittelevät erityiskertomukset sekä lausunnot uudesta tai muutettavasta lainsäädännöstä tarjoavat lisää tietoa tilintarkastustuomioistuinten toiminnasta. Ne ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuinten verkkosivustolla (www.eca.europa.eu).

0.2 Tämä kertomus on tilintarkastustuomioistuinten 37. vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta, ja se koskee varainhoitovuotta 2013. Euroopan kehitysrahastoja käsitellään erillisessä vuosikertomuksessa.

0.3 EU:n yleisestä talousarviosta päättävät vuosittain neuvosto ja Euroopan parlamentti. Tilintarkastustuomioistuinten 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 tilintarkastustuomioistuinten tarkastuslausuma (DAS) Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen 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 yhteenveto tuloksista, jotka tilintarkastustuomioistuin on saanut tilien luotettavuuden ja toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksesta. Lisäksi arvioidaan yhteenvetokertomusta, vuotuisia toimintakertomuksia sekä talousarvio- ja varainhallintoa koskevaa yhteenvetokertomusta. Ensimmäisessä luvussa olevassa liitteessä 1.3 esitetään otteita varainhoitovuoden 2013 konsolidoidusta tilinpäätöksestä. Perusteellisemmat varainhoitovuotta 2013 koskevat talou-

delliset tiedot esitetään julkaistussa konsolidoidussa tilinpäätöksessä sekä Euroopan komission laatimassa rahoituskertomuksessa. Kumpaankin asiakirjaan voi perehtyä osoitteessa

http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013_en.cfm.

- Lukuihin 2–9 sisältyvissä "erityisarvioissa" esitetään yksityiskohtaiset tarkastushavainnot EU:n tuloista ja menoista. Toisessa luvussa käsitellään EU:n talousarvion tuloja ja luvuissa 3–9 seitsemää toimintalohkokoryhmää, joiden puitteissa EU:n talousarviomenot hyväksytään ja kirjataan. Kyseiset toimintalohkokoryhmät vastaavat pitkälti kauden 2007–2013 rahoituskehyksen otsakkeita, jotka ilmentävät EU:n monivuotisten menosuunnitelmien yleisiä linjauksia.
- Kymmenennessä luvussa analysoidaan tuloksellisuutta ja tarkastellaan EU:n talousarviosääntöjä tuloksellisuuden näkökulmasta. Luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuinten huomautukset tietyistä komission tuloksellisuusraportointiin liittyvistä näkökohdista sekä tuloksellisuuden raportoinnista Euroopan parlamentille ja neuvostolle, neljännessä arviointikertomuksesta ja komission pääjohtajien laatimista vuotuisista toimintakertomuksista. Lisäksi luvussa tuodaan esille joitakin keskeisiä aihealueita, joita käsiteltiin tilintarkastustuomioistuinten vuonna 2013 julkaisemissa tuloksellisuutta koskevissa erityiskertomuksissa.

0.6 Erityisarviot perustuvat pääasiassa tilintarkastustuomioistuinten toimittamista tapahtumien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksista saatuihin tuloksiin sekä tulojen ja menojen hallinnointiin käytettävien keskeisten valvontajärjestelmien vaikuttavuuden arviointiin.

0.7 Komission (tai tarvittaessa muiden EU:n toimielinten ja elinten) vastaukset tilintarkastustuomioistuinten huomautuksiin on liitetty tähän kertomukseen. Tilintarkastustuomioistuin ottaa havaintoja ja johtopäätöksiä esittäessään huomioon tarkastuskohteen vastaukset. Tilintarkastustuomioistuinten velvollisuuksiin kuitenkin kuuluu ulkoisena tarkastajana raportoida tarkastushavainnoistaan ja tehdä niiden perusteella johtopäätöksiä ja taten antaa riippumaton ja puolueeton arvio tilien luotettavuudesta sekä toimien sääntöjenmukaisuudesta.

ENSIMMÄINEN LUKU

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–XII
Johdanto	1.1–1.8
Varainhoitovuotta 2013 koskevat tarkastushavainnot	1.9–1.40
Tilien luotettavuus	1.9–1.15
Tapahtumien sääntöjenmukaisuutta koskevat tarkastustulokset	1.16–1.24
Arvio yhteenvetokertomuksesta ja vuotuisista toimintakertomuksista	1.25–1.40
Talousarvio- ja varainhallinto	1.41–1.50
Lisätalousarviot nostivat huomattavasti komission suoritettavissa olevien maksujen määrää	1.42
Menojen kokonaismäärä oli lähellä rahoituskehysten puitteissa sallittua enimmäismäärää	1.43
Maksujen suuresta määrästä huolimatta tulevien maksuvelvoitteiden määrä kasvoi edelleen	1.44–1.45
Alkuperäisten sitoumusten tekemisestä menojen hyväksymiseen kuluu useilla menoaloilla yhä pitkäaikainen aika	1.46–1.47
Talousarvioon kirjattiin huomattava määrä menoja, mutta kyseisiä varoja ei jaettu lopullisille edunsaajille	1.48
Budjettitulojen kirjaamisviiveet	1.49
Pitkän aikavälin kassavirtaennusteen tarve	1.50
Liite 1.1 – Tarkastustapa ja -menetelmät	
Liite 1.2 – Tilien luotettavuuden osalta aiempina vuosina esitettyjen huomautusten seuranta	
Liite 1.3 – Otteita varainhoitovuoden 2013 konsolidoidusta tilinpäätöksestä	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE – RIIPPUMATTOMAN TARKASTAJAN KERTOMUS

I Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artiklan mukaisesti

- a) Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen, joka sisältää konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat⁽¹⁾ ja talousarvion toteuttamista koskevan yhdistellyn selvityksen⁽²⁾ 31. joulukuuta 2013 päättyneeltä varainhoitovuodelta ja jonka komissio hyväksyi 30. heinäkuuta 2014, sekä
- b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden.

Toimivan johdon velvollisuus

II Toimiva johto vastaa SEUT:n 310–325 artiklan ja varainhoitoasetuksen mukaisesti Euroopan unionin konsolidoidun tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksyttyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tähän velvollisuuteen kuuluu suunnitella, ottaa käyttöön ja ylläpitää sisäisen valvonnan järjestelmä, jonka pohjalta on mahdollista laatia ja esittää tilinpäätös, jossa ei ole petoksesta tai virheestä johtuvaa olennaista virheellisyttä. Toimivan johdon vastuulla on lisäksi varmistaa, että tilinpäätöksessä tarkoitetut toiminnot, rahoitustoimet ja tiedot ovat niitä velvoittavien normien mukaisia. Komissio on viime kädessä vastuussa Euroopan unionin tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT, 317 artikla).

Tarkastajan velvollisuus

III Tilintarkastustuomioistuimen vastuulla on antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkastuslausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa kansainvälisten tilintarkastusstandardien ja eettisten ohjeiden (IFAC) sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisten standardien (INTOSAI) mukaisesti. Kyseisissä standardeissa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin suunnittelee ja toimittaa tarkastuksen siten, että sen avulla saadaan kohtuullinen varmuus siitä, onko Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä olennaisia virheellisyyksiä ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset.

IV Tarkastuksessa suoritetaan toimenpiteitä, joiden avulla hankitaan tarkastusevidenssiä konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyvistä luvuista ja siinä esitettävistä muista tiedoista sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Toimenpiteiden valinta perustuu tarkastajan harkintaan ja arvioon siitä, kuinka suuri on riski, että petoksista tai virheistä johtuen konsolidoituun tilinpäätökseen sisältyy olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta Euroopan unionin lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Näitä riskejä arvioidessaan tarkastaja arvioi sisäisiä kontrolleja, jotka ovat relevantteja konsolidoidun tilinpäätöksen laatimisen ja sen oikein esittämisen sekä tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden kannalta. Tämän pohjalta tarkastaja suunnittelee olosuhteisiin nähden asianmukaiset tarkastustoimenpiteet, mutta tarkoituksena ei ole esittää lausuntoa sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta. Tarkastukseen kuuluu myös sovellettujen tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuuden ja esitettyjen kirjanpidollisten arvioiden kohtuullisuuden sekä konsolidoidun tilinpäätöksen yleisen esittämistavan arvioiminen.

V Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuimen tarkastus, joka koskee arvonlisäveroon (alv) ja bruttokansantuloon (BKTL) perustuvia omia varoja, alkaa makroekonomisista aggregaateista, joiden perusteella näiden omien varojen määrä lasketaan. Tämän jälkeen tilintarkastustuomioistuin arvioi komission järjestelmät, joiden avulla makroekonomisia aggregaatteja käsitellään kunnes jäsenvaltioiden maksuosuudet on saatu ja tiedot on sisällytetty konsolidoituun tilinpäätökseen. Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii tulliviranomaisten tilit ja analysoi tullivalvonnan alaisen maksuvirran siihen saakka, kunnes komissio on vastaanottanut asianomaiset määrät ja ne on kirjattu tileihin.

⁽¹⁾ Konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat sisältävät taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman sekä yhteenvedon keskeisistä tilinpäätöksen laatimisperiaatteista ja muut liitetiedot (segmenttiraportointi mukaan luettuna).

⁽²⁾ Talousarvion toteuttamista koskeva yhdistelty selvitys sisältää yhdistellyn selvityksen talousarvion toteuttamisesta ja sitä koskevat liitetiedot.

VI Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksutapahtumat, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Tarkastus kattaa ennakkomaksuja lukuun ottamatta kaikenlaiset (myös omaisuuserien hankintaan liittyvät) maksut siinä vaiheessa, kun maksu on suoritettu. Ennakkomaksut tarkastetaan, kun varojen vastaanottaja esittää tositteet siitä, että varat on käytetty asianmukaisesti ja toimiin tai muu elin hyväksyy tositteen ennakkomaksun tilinpidollisen selvittämisen yhteydessä joko samana vuonna tai myöhemmin.

VII Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että se on saanut tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä lausuntojensa perustaksi.

Tilien luotettavuus

Lausunto tilien luotettavuudesta

VIII Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös 31. joulukuuta 2013 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot unionin taloudellisesta asemasta 31 päivältä joulukuuta 2013 sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista mainittuna päivänä päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja kansainvälisesti hyväksyttyihin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin perustuvien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

Tulot

Lausunto tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31 päivänä joulukuuta 2013 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Sitoumukset

Lausunto tilien perustana olevien sitoumusten laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

X Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31 päivänä joulukuuta 2013 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat sitoumukset ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Maksut

Perustelut kielteiselle lausunnolle tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

XI Kaikkien toimintamenoja sisältävien toimintalohkoryhmien virhetaso on olennainen. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan tilien perustana oleviin kuluiksi tunnistettuihin menoihin liittyvä todennäköisin virhetaso on 4,7 prosenttia. Tarkastetuilla valvontajärjestelmillä kyettiin varmistamaan tilien perustana olevien maksujen laillisuus ja asianmukaisuus osittain vaikuttavasti.

Kielteinen lausunto tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

XII Tilintarkastustuomioistuin katsoo tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta annetun kielteisen lausuman perusteluja koskevassa kohdassa kuvattujen tekijöiden merkittävyyden perusteella, että 31. joulukuuta 2013 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevien maksujen virhetaso on olennainen.

4 syyskuuta 2014

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin

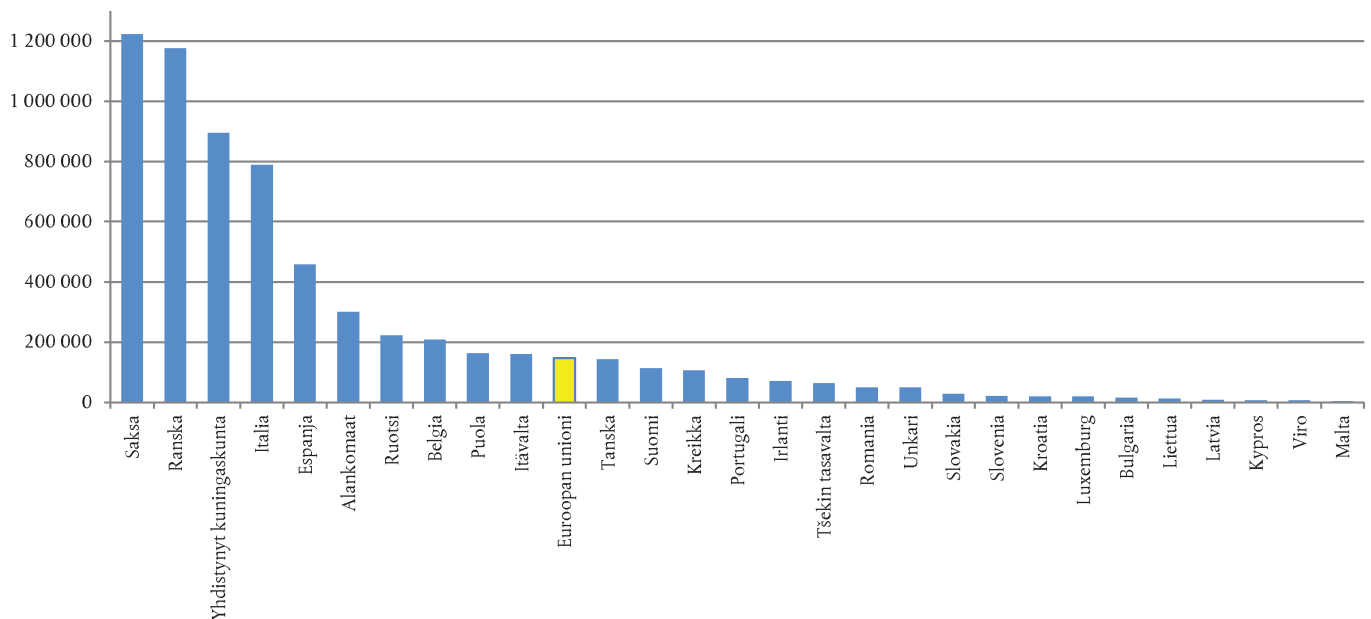
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

1.1 Euroopan unionin (EU) talousarvion avulla rahoitetaan EU:n toimintapolitiittisia tavoitteita. EU:n menojen osuus on noin yksi prosentti EU:n bruttokansantulosta (noin 290 euroa jokaista EU:n kansalaista kohti vuonna 2013). Määrä vastaa noin kahta prosenttia EU:n jäsenvaltioiden julkisten menojen kokonaismäärästä. **Kaaviossa 1.1** verrataan vuonna 2013 toteutetun EU:n talousarvion kokonaismäärää EU:n jäsenvaltioiden julkisiin menoihin ⁽³⁾ vuonna 2013.

Kaavio 1.1 — Julkisyhteisöjen menojen kokonaismäärä Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja EU:n menot vuonna 2013
(miljoonaa euroa)



Lähde: Euroopan unioni: Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2013 – EU:n talousarvion toteuttaminen – taulukko 1.1 maksut (ks. liite 1.3 – taulukko 5).

Jäsenvaltiot: Eurostat – Government statistics – Government revenue, expenditure and main aggregates – Total general government expenditure 2013.
(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database)

⁽³⁾ "Julkisyhteisöjen menot yhteensä": Eurostatin pääasiallinen tilastollinen määritelmä (Euroopan kansantalouden tilinpitäjärjestelmä 1995, kohta 8.99).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.2 EU:n menot koostuvat pääosin kahdentyyppisistä menoista:

- a) tukioikeuksiin perustuvat ohjelmat, joiden yhteydessä maksut suoritetaan tiettyjen ehtojen täytyessä (esimerkiksi viljelijöille maksettavat suorat tuet (kolmas luku), ja suora budjettituki (seitsemäs luku);
- b) korvauksiin perustuvat järjestelmät, joiden yhteydessä EU korvaa tukikelpoisista toimista aiheutuneet tukikelpoiset kulut (esimerkiksi maaseudun ja alueiden kehittäminen (neljäs ja viides luku), koulutusohjelmat (kuudes luku), kehityshankkeet (seitsemäs luku) ja tutkimushankkeet (kahdeksas luku).

1.3 Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on

- arvioida, onko EU:n talousarviota käytetty sovellettavien lakien ja säännösten mukaisesti
- esittää kantansa Euroopan unionin tilien luotettavuudesta
- raportoida EU:n varainkäytön taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta koskevista tarkastuksista
- antaa lausuntoja varainhoitoon vaikuttavista lainsäädäntöluonnoksista.

Tilintarkastustuomioistuin huolehtii kahdesta ensimmäisestä vastuualueesta julkaisemalla tarkastuslausuman⁽⁴⁾ (ks. kohta 1.5).

1.4 Tässä vuosikertomuksen luvussa

- esitellään tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman taustaa ja esitetään yhteenveto tarkastuslausuman perustana olevista tarkastushavainnoista ja johtopäätöksistä
- annetaan tietoa EU:n talousarvion hallinnoinnista
- selitetään, miten tilintarkastustuomioistuin toimittaa tilien luotettavuuden ja tapahtumien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen (ks. **liite 1.1**)
- kuvataan toimia, jotka komissio on toteuttanut tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa vuosikertomuksissa tilien luotettavuudesta esittämien huomautusten ja suositusten perusteella (ks. **liite 1.2**).

⁽⁴⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.5 Tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkastuslausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta). Tilintarkastustuomioistuin täydentää lausumaa kutakin EU:n keskeistä toiminta-alaa koskevilla erityisarvioilla. Mainitut erityisarviot eivät ole tarkastuslausuntoja; niissä tuodaan esille keskeiset kysymykset toimintalohkoryhmittäin. Kunkin erityisarvion johtopäätös perustuu koko toimintalohkoryhmän osalta koottuun tarkastusevidenssiin.

1.6 Euroopan unionin tilien luotettavuuteen liittyvällä tarkastustyöllä pyritään hankkimaan tarpeellinen määrä tarkoitukseen soveltuvaa evidenssiä, jonka perusteella on mahdollista tehdä johtopäätökset siitä, kuinka asianmukaisesti tulot, menot, varat ja velat on kirjattu, ja siitä, onko unionin taloudellinen asema 31 päiväältä joulukuuta 2013 sekä tulot, menot, rahavirrat ja nettovarallisuuden muutokset tuolloin päättyneeltä varainhoitovuodelta esitetty [alustavassa] konsolidoidussa tilinpäätöksessä oikein (ks. ote **liitteessä 1.3** sekä kohdat 1.9 ja 1.11).

1.7 Vuoden 2013 [alustavan] konsolidoidun tilinpäätöksen perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvän tarkastustyön tavoitteena on hankkia tarpeellinen määrä tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä, jonka perusteella voidaan tehdä johtopäätökset siitä, ovatko toimet säännösten ja sopimusmääräysten mukaiset ja onko ne laskettu oikein (yleiskatsaus tuloksista on esitetty kohdissa 1.16–1.24 ja yksityiskohtaisemmat tiedot luvuissa 2–9).

1.8 Komission pääosastojen vuotuisiin toimintakertomuksiin sekä niihin perustuvaan yhteenvetokertomukseen kohdistuvan tarkastustyön tarkoituksena on selvittää, kuinka oikea ja riittävä arvio niissä annetaan varainhoidon laadusta. Näin voidaan muodostaa käsitys EU:n tilien luotettavuudesta ja tulojen ja menojen sääntöjenmukaisuudesta (ks. kohdat 1.25–1.40 ja asiaa koskevat huomautukset lukujen 2–9 osassa ”Tarkastettaviksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi” ⁽⁵⁾).

⁽⁵⁾ Kymmenennessä luvussa käsitellään vuotuisia toimintakertomuksia EU:n varainkäytön tehokkuuden, vaikuttavuuden ja taloudellisuuden näkökulmasta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Varainhoitovuotta 2013 koskevat tarkastushavainnot**Tilien luotettavuus**

1.9 Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat Euroopan unionin varainhoitovuoden 2013 konsolidoitua tilinpäätöstä, jonka komission tilinpitäjä on laatinut ja komissio hyväksynyt varainhoitoasetuksen⁽⁶⁾ mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin vastaanotti tilinpäätöksen tilinpitäjän vahvistuskirjeen kanssa 31. heinäkuuta 2014. Konsolidoitu tilinpäätös koostuu seuraavista asiakirjoista:

- a) konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat, jotka sisältävät taseen (varainhoitovuoden lopussa olleet varat ja velat), tuloslaskelman (varainhoitovuoden tuotot ja kulut), rahavirtalaskelman (tilien muutosten vaikutus käteisvaroihin ja muihin rahavaroihin) ja laskelman nettovarojen muutoksista sekä muut liitetiedot;
- b) talousarvion toteuttamista koskeva yhdistelty selvitys, joka kattaa varainhoitovuoden tulot ja menot, sekä sitä koskevat liitetiedot.

1.10 Tilintarkastustuomioistuin käytti varainhoitovuoden 2013 tilinpäätöksen tarkastuksessa apuna riippumatonta vakuutusmatemaattikkoa, joka arvioi Euroopan unionin virkamiesten eläkejärjestelmään perustuvien työsuhde-etuuksien laskenta- ja esittämistapaa. Arvio tukee tilintarkastustuomioistuimen yleistä johtopäätöstä varainhoitovuoden 2013 konsolidoidusta tilinpäätöksestä. Arvioinnin perusteella käy kuitenkin ilmi, että komission on parannettava lähdetietojen luotettavuutta ja varmistettava, että sillä on tarkoituksenmukaiset tekniset resurssit tämän menoeran arviointiin.

1.11 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa havaittiin, että varainhoitovuoden 2013 konsolidoitu tilinpäätös ei sisällä olennaisia virheellisyyksiä (ks. myös **liite 1.2**).

1.10 Komissio panee merkille myönteisen arvion ja parantaa edelleen menetelmiään tällä alalla.

⁽⁶⁾ Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 25 päivänä lokakuuta 2012 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1) säädetään, että lopullinen tilinpäätös toimitetaan viimeistään 31 päivänä heinäkuuta seuraavana varainhoitovuonna (ks. 148 artikla).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Luotettavien rahoitustietojen esittämisen uudet haasteet

1.12 EU:n varainhoidon nykyisiin kehityssuuntauksiin lukeutuu nettomääräisten rahoitusoikaisujen ja rahoitusvälineiden kasvava käyttö. Tämä merkitsee, että komissio saa ratkaistakseen entistä suurempia luotettavien rahoitustietojen esittämiseen liittyviä haasteita. Näitä haasteita ovat muun muassa seuraavat:

- a) kuvata nettomääräisten rahoitusoikaisujen käytön kasvua koheesiopolitiikan alaa koskevilla tileillä siten, että nettomääräiset rahoitusoikaisut erotetaan muista oikaisumekanismeista, ja antaa tietoa erityyppisten oikaisumekanismien vaikutusten eroista EU:n talousarvion suojaamista koskevassa vuotuisessa tiedonannossa ⁽⁷⁾ (ks. kohta 1.13);
- b) asettaa käyttöön uusia menettelyjä, joiden avulla kaikkien liitetiedossa 6 esitettyjen oikaisumekanismien toiminta kirjataan perinteisiin kirjanpitojärjestelmiin, ja vahvistaa näiden mekanismien ajoitus, alkuperä ja luonne asianomaisten elinten kanssa (ks. kohta 1.14);
- c) saattaa päätökseen rahoitusvälineiden ja -järjestelyiden kirjaus- ja arviointiprosessi julkisen sektorin kansainvälisten tilinpäätösstandardien mukaisesti (varainhoitoasetuksen 140 artiklan 11 kohdassa säädetyn mukaisesti) ottamalla käyttöön luotettavat menettelyt arvon alentumisen yksilöintiä ja kirjaamista varten;
- d) hankkia tietoa tileillä olevista käteisvaroista, joita ei ole vielä ohjattu alkuperäisiin käyttötarkoituksiin (ks. kohta 1.48);

1.12 Yhteisen maatalouspolitiikan osalta vuodesta 1976 käytössä olleita nettomääräisiä rahoitusoikaisuja on tarkoitus soveltaa järjestelmällisesti myös koheesiopolitiikan alalla ohjelmakaudella 2014–2020.

- a) Määrät, jotka ovat seurausta nettomääräisten rahoitusoikaisujen kasvavasta käytöstä koheesiopolitiikan alalla, otetaan huomioon tileillä soveltaen yhteisiä kirjanpitoimenettelyjä.

Vastauksena Euroopan parlamentin pyyntöön komissio sisällyttää nettomääräisiä rahoitusoikaisuja koskevan luvun vuotuisen tiedonantoonsa EU:n talousarvion suojaamisesta.

- b) Komissio tarkistaa käytössä olevat menettelyt siten, että tarkistamisessa otetaan huomioon uudet raportointivaatimukset, mutta katsoo, että tapahtumat, jotka liittyvät jäsenvaltioiden tukeen oikeuttamattomien hankkeiden/menoihin vaihtamiseen tukikelpoisiin hankkeisiin/menoihin, on ensisijaisesti kirjattava kansallisiin kirjanpitojärjestelmiin. Nettomääräisten rahoitusoikaisujen uutta sääntelykehystä käsitellään 1.12 kohdan a alakohdtaan annetussa vastauksessa.

- c) Komissiolla on käytössä raportointimenettely rahoitusvälineitä varten. Se perustuu julkissektorin kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IPSAS) mukaiseen EU:n kirjanpitosääntöön nro 11. Komissio on antanut sijoitustilejä koskevat suuntaviivat ja asettanut yksityiskohtaiset vaatimukset vuoden lopun raportoinnille EIP:n ja EIR:n kanssa tekemissään rahoitusta ja hallintoa koskevista puitesopimuksissa (ns. FAFA-sopimukset).

Komissio analysoi parhaillaan vuotta 2014 edeltävien rahoitusvälineiden tilannetta.

Komissio painottaa, että varainhoitoasetuksen 140 artiklaa sovelletaan ainoastaan suoraan tai välillisesti hallinnoituihin rahoitusvälineisiin. Rahoitusjärjestelyvälineisiin, joita hallinnoidaan yhteisesti, sovelletaan yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta, ja ne kirjataan ennakkomaksuiksi jäsenvaltioille EU:n kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

- d) Komissio tutkii yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sitä, miten tietoja voitaisiin edelleen parantaa tilintarkastustuomioistuimen ehdottamalla tavalla ottaen huomioon kustannus-hyötynäkökohdat.

⁽⁷⁾ EU:n talousarvion suojaamista koskeva kertomus, joka annetaan varainhoitoasetuksen (EU, Euratom N:o 966/2012) 150 artiklan 4 kohdan nojalla ja joka täytyy esittää budjettivallan käyttäjille kunkin vuoden syyskuussa (2012: COM(2013) 682 final/2).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- e) varmistaa, että kaikki komission yksiköt selvittävät ennakkomaksut ainoastaan sellaisten toteutuneiden menojen perusteella, joista on saatu edunsaajilta luotettavat tiedot (ks. seitsemäs luku, kohta 7.25, suositus 1).

Oikaisumekanismeja koskevien tietojen parantaminen

1.13 Rahoitusoikaisuja koskeva yhteenveto esitetään EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 6. Rahoitusoikaisuja käsitellään tarkemmin EU:n talousarvion suojaamista koskevassa komission vuotuisessa tiedonannossa. Tällä hetkellä konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 6 tai komission tiedonannossa ei esitetä yhteenvetoa erityyppisten oikaisujen vaikutusten eroista:

- a) — jäsenvaltioiden ilmoittamien menojen hylkääminen ennen kuin komissio hyväksyy ne **tai**
— hyväksyttyihin menoihin komission suorittamien maksujen jälkeen tehdyt mukautukset;
- b) — hanketasolla tehdyt mukautukset **tai**
— ainoastaan ohjelmatasolla tehdyt oikaisut;
- c) — oikaisut, jotka vähentävät yksittäisten jäsenvaltioiden menopuitteita (nettomääräiset rahoitusoikaisut) **tai**
— sopimukset, joiden perusteella sääntöjenvastaiset menot on mahdollista korvata uusilla menoilmoituksilla.

1.14 Liitetiedossa 6 annetut tiedot keskittyvät komission valvontatehtävään ja sisältävät sekä vuotuisia että kumulatiivisia ⁽⁸⁾ lukuja. Liitetiedossa luetellut mekanismit kuitenkin

- a) koskevat kansallisten viranomaisten ja komission yksiköiden useita eri toimijoita;
- b) vaativat päätökseen saattamiseen useita vuosia (erityisesti koheesioalan menojen kohdalla noin neljä viidesosaa vuosina 2007–2013 tehdyistä oikaisuihin liittyi aiempien kausien operatiivisiin ohjelmiin, ks. **kaavio 1.2**);
- c) kirjataan koheesioalalla pitkälti komission kirjanpitojärjestelmän ulkopuolella.

KOMISSION VASTAUKSET

- e) Pääosastoille jo toimitetuissa nykyisissä kirjanpitosäännöissä ja -ohjeissa selvennetään ennakkomaksujen selvittämisessä sovellettavaa asianmukaista käytäntöä.

Laajentumisen pääosasto ottaa käyttöön uuden menettelyn sovellettavien sääntöjen ja säännösten mukaisesti.

1.13 Komissio harkitsee näiden tietojen esittämistä. Se ottaa tässä yhteydessä huomioon sekä lähestymistavan kustannukset että sen hyödyt.

- c) Katso vastaus 1.12 kohdan a alakohtaan.

1.14

- a) Tämä kuuluu yhteisen hallinnon järjestelmän luonteeseen/rakenteeseen.

- b) Katso vastaus 1.18 kohtaan.

- c) Komissio huomauttaa, että tietojen kirjaaminen osittain komission kirjanpitojärjestelmän ulkopuolella johtuu oikeusperustasta ja siitä, että kyse on jäsenvaltioiden, ei komission tapahtumista.

Katso vastaus 1.12 kohdan b alakohtaan.

⁽⁸⁾ Komissio esittää liitetiedossa 6 kumulatiivisia tietoja useiden vuosien ajalta. Muut konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedot keskittyvät sen sijaan varainhoitovuoden tietoihin ja vertailutarkoituksessa myös edeltävän varainhoitovuoden tietoihin.

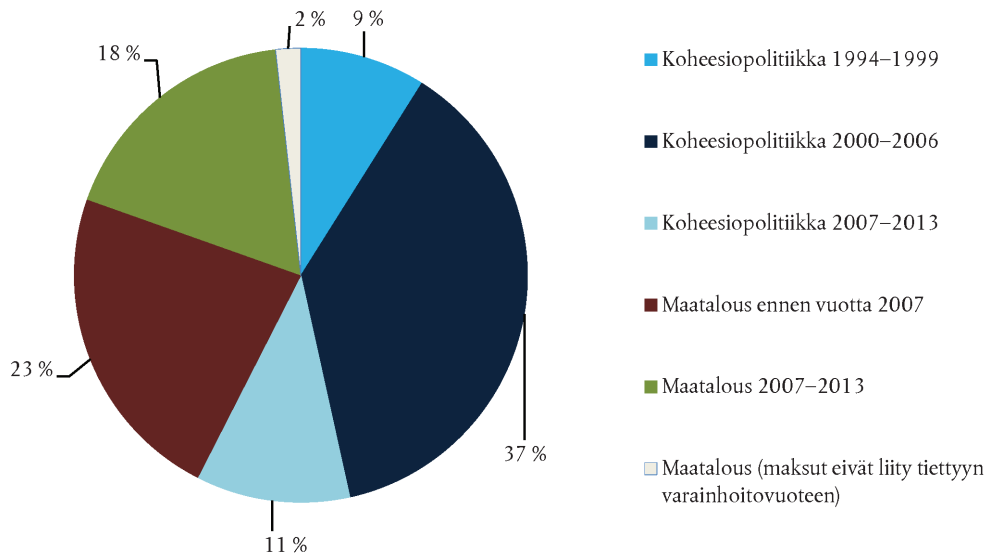
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.15 Näin ollen on tärkeää, että komissio ottaa käyttöön perusteelliset menettelyt, joiden avulla jäsenvaltioiden kanssa vahvistetaan oikaisutoimien ajoitus ja alkuperä sekä niiden kattama määrä. Näin saadaan suurempi varmuus tileissä ja EU:n talousarvion suojaamista koskevassa vuotuisessa tiedonannossa esitettyjen lukujen oikeellisuudesta.

KOMISSION VASTAUKSET

1.15 Komissio tutkii jäsenvaltioiden kanssa, miten nykyisiä tietojärjestelmiä voidaan edelleen parantaa tilintarkastustuomioistimen ehdottamalla tavalla.

Kaavio 1.2 – Komission raportoimat maatalouden ja koheesiopolitiikan alan rahoitusosuudet vuosilta 2007–2013



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tapahtumien sääntöjenmukaisuutta koskevat tarkastustulokset

1.16 Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastustulokset tulojen osalta toisessa luvussa ja menojen osalta luvuissa 3–9 (ks. **taulukko 1.1**).

Taulukko 1.1 – Vuosikertomuksen lukujen 3–9 yhteydessä tarkastetut tapahtumat

(miljoonaa euroa)

Vuosikertomuksen luvut		Vuonna 2013 suoritettut maksut	Vuonna 2013 tarkastetut tapahtumat
		(A)	(B)
Kolmas luku	Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki	45 004	45 016
Neljäs luku	Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	14 780	15 581
Viides luku	Aluepolitiikka, liikenne ja energia	45 084	45 477
Kuudes luku	Työllisyys- ja sosiaaliasiat	14 017	16 200
Seitsemäs luku	Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat	6 180	6 019
Kahdeksas luku	Tutkimus ja muut sisäiset politiikat	13 156	10 431
Yhdeksäs luku	Hallintomenot ja niihin liittyvät menot ⁽¹⁾	10 248	10 600
Yhteensä		148 469	149 324

"Vuonna 2013 tarkastetut tapahtumat" (B) koostuvat "Vuonna 2013 suoritetuista maksuista" (A). Niihin eivät sisälly vuonna 2013 suoritettujen ennakkomaksujen (16 763 miljoonaa euroa), mutta niihin sisältyy ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvittäminen vuonna 2013 (15 842 miljoonaa euroa) sekä lopullisille edunsaajille rahoitusjärjestelyvälineistä suoritettujen maksujen (1 776 miljoonaa euroa).

⁽¹⁾ Tässä luvussa käsitellään myös menoja, joita yleisessä talousarviossa pidetään toimintamenoina, vaikka menot ovat luonteeltaan hallinnollisia. Esimerkkinä voidaan mainita operatiivisten pääosastojen kiinteistö- ja palkkakulut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.17 Varainhoitovuodelta 2013 saadut tarkastustulokset osoittavat, että tulojen (149 504 miljoonaa euroa) sekä hallintomenojen ja niihin liittyvien menojen toimintalohkoryhmän tapahtumien (10 600 miljoonaa euroa) virhetaso ei ollut olennainen ja että tarkastetut valvontajärjestelmät olivat vaikuttavia (ks. **taulukko 1.2** sekä kohdat 2.27 ja 9.18). Kaikkien toimintamenoja käsittävien toimintalohkoryhmien virhetaso oli olennainen (ks. kohdat 3.44, 4.35, 5.61, 5.62, 6.39, 6.40, 7.22, 7.23, 8.33 ja 8.34). Sitoumusten virhetaso ei ollut olennainen.

KOMISSION VASTAUKSET

1.17 Komissio ottaa huomioon sen, että tilintarkastustuomioistuimen raportoima virhetaso on vuotuinen arvio, jossa on otettu huomioon sellaiset hankkeisiin liittyvien virheellisten menojen ja korvausten oikaisut, joiden perustana olevat virheet on havaittu ja kirjattu ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta.

Komissio painottaa, että sen on noudatettava varainhoitoasetusta, jonka 32 artiklan e alakohdassa säädetään, että komission sisäisen valvonnan järjestelmän olisi huolehdittava muun muassa "tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvien riskien riittävästä hallinnasta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne".

Komissio hoitaa edelleen valvontatehtävänsä erityisesti toteuttamalla rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia, joiden taso vastaa havaittujen sääntöjenvastaisuuksien ja puutteiden tasoa. Unionin taloudellisia etuja suojaavan lainsäädännön, siihen liittyvien menettelyjen monimutkaisuuden ja monien alojen valvontatasojen määrän vuoksi virheitä korjataan vasta useita vuosia niiden tapahtumisen jälkeen.

Lisäksi varainhoitoasetuksen 80 artiklan 4 kohdan mukaan ekstrapoloituja tai kiinteämäärisiä oikaisuja voidaan tehdä alakohtaisten sääntöjen mukaisesti, jos aiheettomasti maksettuja määriä ei voida määrittää tarkasti, mikä on tavallista. Komissio on toiminut toimivaltansa puitteissa ja noudattanut täysimääräisesti nykyisiä säännöksiä suojatakseen EU:n talousarviota. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten lähestymistavan mukaisesti oikaisuja tehdään siinä määrin kuin voidaan osoittaa yhteys yksittäisiin toimiin.

Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen toteamaa vuotuista edustavaa virhetasoa tarkasteltaessa olisi otettava huomioon EU:n toimien monivuotinen luonne (ks. myös 3.7 kohta, 3.44 kohdan ensimmäinen luetelmakohta, 4.6 kohta, 4.36 kohdan ensimmäinen luetelmakohta, 5.20, 5.21 ja 6.13 kohta).

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen arvioon virheistä lukuun ottamatta 3.6 kohdan b alakohdassa, 3.7 kohdassa, 3.13 kohdassa, 4.5 kohdan b alakohdassa, 4.7 kohdassa 4.15 kohdassa ja 6.13 kohdassa tarkasteltuja tapauksia.

Taulukko 1.2 – Yhteenveto toimien sääntöjenmukaista koskevista tarkastustuloksista varainhoitovuodelta 2013

Vuosikertomuksen luku	Tarkastetut tapahtumat (miljoonaa euroa)	Toden-näköisin virhetaso 2013 (%)	Luottamusväli		Toden-näköisin virhetaso 2012 (%)
			Alempi virheraja	Ylempi virheraja	
Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki	45 016	3,6	1,7	5,5	3,8
Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	15 581	6,7	3,5	9,9	7,9
Aluepolitiikka, liikenne ja energia	45 477	6,9	3,7	10,1	6,8
Työllisyys- ja sosiaaliasiat	16 200	3,1	1,5	4,7	3,2
Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat	6 019	2,6	1,2	4,0	3,3
Tutkimus ja muut sisäiset politiikat	10 431	4,6	2,6	6,6	3,9
Hallintomenot ja niihin liittyvät menot	10 600	1,0	0,0	2,3	0
Yhteensä	149 324	4,7	3,5	5,9	4,8
Tulot	149 504⁽¹⁾	0	0	0	0

⁽¹⁾ Tarkastuksen yhteydessä testattiin komission tasolla perintämääräysten joukosta poimittu otos, joka kattoi kaikenlaiset tulot (ks. kohta 2.4).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.18 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että maksujen⁽⁹⁾ kokonaisvirhetaso oli olennainen ja että tarkastetut valvontajärjestelmät olivat yleisesti ottaen osittain vaikuttavia (ks. **taulukko 1.2**).

KOMISSION VASTAUKSET

1.18 Komissio myöntää, että tarkastellut järjestelmät ovat osittain vaikuttavia, kuten tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta virhetasosta lopullisten edunsaajien tasolla näkyy. Valvonta- ja tarkastusjärjestelmien toiminnan seurauksena komissio toteutti vuonna 2013 rahoitusoikaisuja, netto-oikaisuja ja takaisinperintätoimia 3 334 miljoonan euron arvosta (alustava määrä), mikä vastaa 2,4:ää prosenttia suoritetuista maksuista (ks. taulukko 1.1). Määrät jakautuvat eri toimintalohekojen välillä seuraavasti:

- 3. luku – Maatalous – markkinatoimenpiteet ja suora tuki: 637 miljoonaa euroa rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia (1,4 prosenttia suoritetuista maksuista),
- 4. luku – Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat: 476 miljoonaa euroa rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia (3,2 prosenttia suoritetuista maksuista),
- 5. luku – Aluepolitiikka, energia ja liikenne: 1 029 miljoonaa euroa rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia (2,3 prosenttia suoritetuista maksuista),
- 6. luku – Työllisyys- ja sosiaaliasiat: 898 miljoonaa euroa (6,4 prosenttia suoritetuista maksuista yhteensä),
- 7. luku – Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat: 93 miljoonaa euroa (1,5 prosenttia suoritettujen maksujen yhteismäärästä),
- 8. luku – Tutkimus ja muut sisäiset politiikat: 197 miljoonaa euroa (1,5 prosenttia suoritettujen maksujen yhteismäärästä),
- 9. luku – Hallintomenot ja muut menot: 3 miljoonaa euroa (0 prosenttia suoritettujen maksujen yhteismäärästä).

Tämä ei tarkoita, että kaikki vuonna T toteutetut takaisinperintätoimet, rahoitusoikaisut ja netto-oikaisut voidaan vähentää vuoden T virheistä. Se merkitsee kuitenkin sitä, että arvioitaessa koko sisäisen valvonnan järjestelmän vaikuttavuutta EU:n talousarvion monivuotisen suojaamisen kannalta on otettava huomioon sekä virhetasot että takaisinperintätoimet ja/tai rahoitusoikaisut ja/tai netto-oikaisut (ks. vastaus 1.17 kohtaan).

Tarkastustulosten analysointi

1.19 Tämänvuotiset tulokset osoittavat useimpien talousarvion osien osalta olennaista virhetasoa, joka on lähellä vuoden 2012 virhetasoa. Varainhoitovuotta 2013 koskeva arvioitu kokonaisvirhetaso on 4,7 prosenttia, eli 0,1 prosenttiyksikköä alhaisempi. Vuonna 2013 tilanteeseen vaikutti merkittävästi se, että jäsenvaltioiden ja komission toteuttamilla korjaavilla toimenpiteillä on ollut aiempaa suurempi vaikutus. Jos tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneisiin tapahtumiin ei olisi kohdistettu korjaavia toimenpiteitä, arvioitu kokonaisvirhetaso olisi ollut 1,6 prosenttiyksikköä suurempi.

1.19 Katso vastaukset 1.17 ja 1.18 kohtaan.

⁽⁹⁾ Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksutapahtumat, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

1.20 Suhteellisen vakaat tulokset saavutettiin vuonna, jolloin virhealtteimman alan (koheesioala) menot kasvoivat merkittävästi.

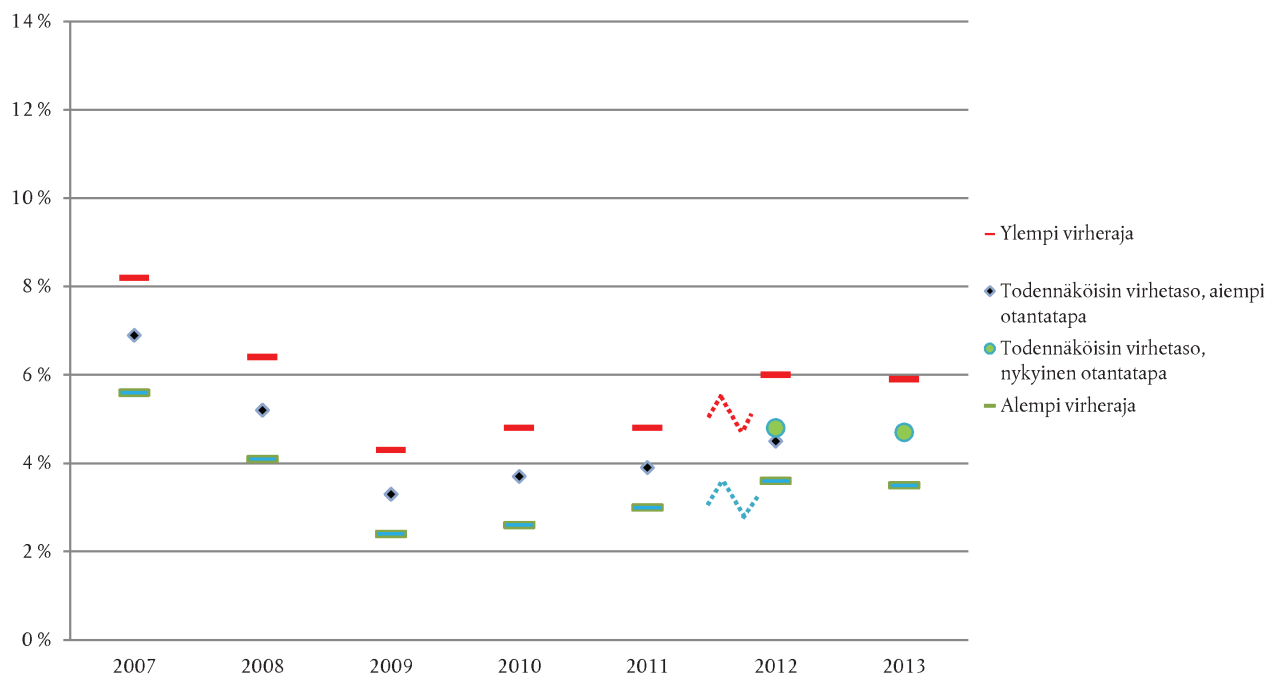
1.21 Varainhoitovuoden 2013 arvioituun virhetasoon vaikuttavat myös esimerkiksi seuraavat tekijät:

- julkisiin hankintoihin liittyvien virheiden esiintyvyyden lasku (vaikkakin niiden osuus arvioidusta virhetasosta on edelleen yksi viidesosa, ks. kohta 1.22 ja **kaavio 1.4**)
- täydentävien ehtojen osuus kokonaisvirhetasosta oli 0,2 prosenttiyksikköä suuren virhemäärän (yli neljännes tarkastuskäynnin kohteena olleista viljelijöistä, joihin sovelletaan täydentäviä ehtoja, ei ollut noudattanut vähintään yhtä ehtoa) ja täydentävien ehtojen kattavuuden laajenemisen takia (0,1 prosenttiyksikköä vuonna 2012).

1.21

täydentäviä ehtoja koskevien sääntöjen noudattaminen ei ole YMP:n maksujen tukikelpoisuusperuste, ja siksi näitä ehtoja koskevat tarkastukset eivät liity menojen perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen. Katso vastaukset 3.6 kohdan b alakohtaan, 3.7 kohtaan, 3.13 kohtaan, 4.5 kohdan b alakohtaan, 4.7 kohtaan ja 4.15 kohtaan.

Kaavio 1.3 – Tilintarkastustuomioistuimen arvioima todennäköisin virhetaso (2007–2013) ⁽¹⁾

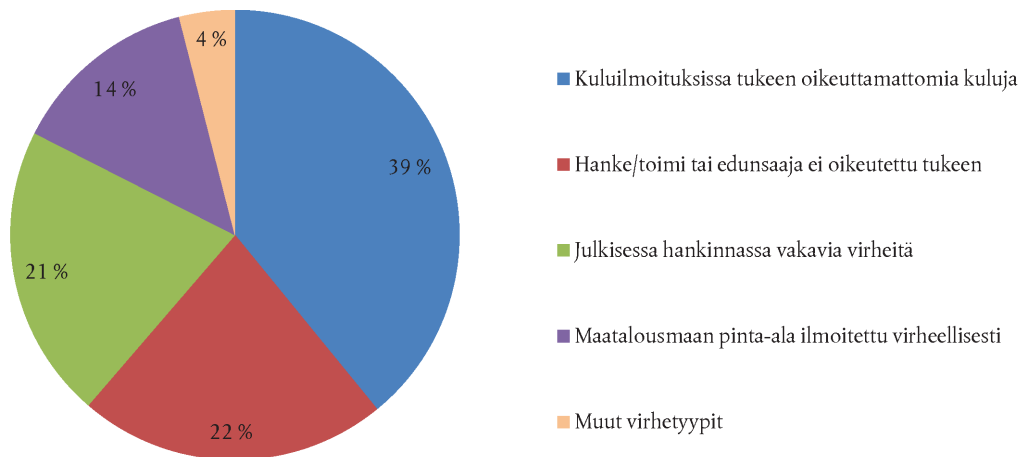


⁽¹⁾ Vuotta 2012 koskevat kaksi arvoa, jotka kuvaavat todennäköisintä virhetasoa, vastaavat tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa varainhoitovuoden 2012 virhetasoa (4,8 prosenttia, ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, **taulukko 1.2**) sekä arviota siitä, kuinka suuri todennäköisin virhetaso olisi ollut, jos samat havainnot olisi tehty aiempien vuosien tapaan poimitusta otoksesta (4,5 prosenttia, ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.14 ja 1.15). Varainhoitovuoden 2012 ylempi ja alempi virheraja perustuvat vuodesta 2012 alkaen käytössä olleeseen otantatapaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.22 Korvauksista aiheutuneisiin menoihin liittyvät tukikelpoisuusvirheet muodostavat suurimman osan tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2013 havaitsemista virheistä. Kuluilmoituksiin sisältyvät tukeen oikeuttamattomat menot vaikuttivat kokonaisvirhetasoon 1,8 prosenttiyksikköä (1,0 prosenttiyksikköä vuonna 2012), tukeen oikeuttamattomia hankkeita, toimia ja edunsaajia koskeva ryhmä 1,1 prosenttiyksikköä (1,1 prosenttiyksikköä vuonna 2012), ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vakavat rikkomiset 1,0 prosenttiyksikköä (1,4 prosenttiyksikköä vuonna 2012) (rikkomiset liittyivät enimmäkseen korvauksia koskeviin menoihin mutta vaikuttivat myös joihinkin hallintomenoihin). Tukioikeuksia koskevien menojen keskeisen virhelähteen muodostivat viljelijöiden virheelliset ilmoitukset, joiden vaikutus kokonaisvirhetasoon oli 0,6 prosenttiyksikköä (0,8 prosenttiyksikköä vuonna 2012). (ks. **kaavio 1.4**).

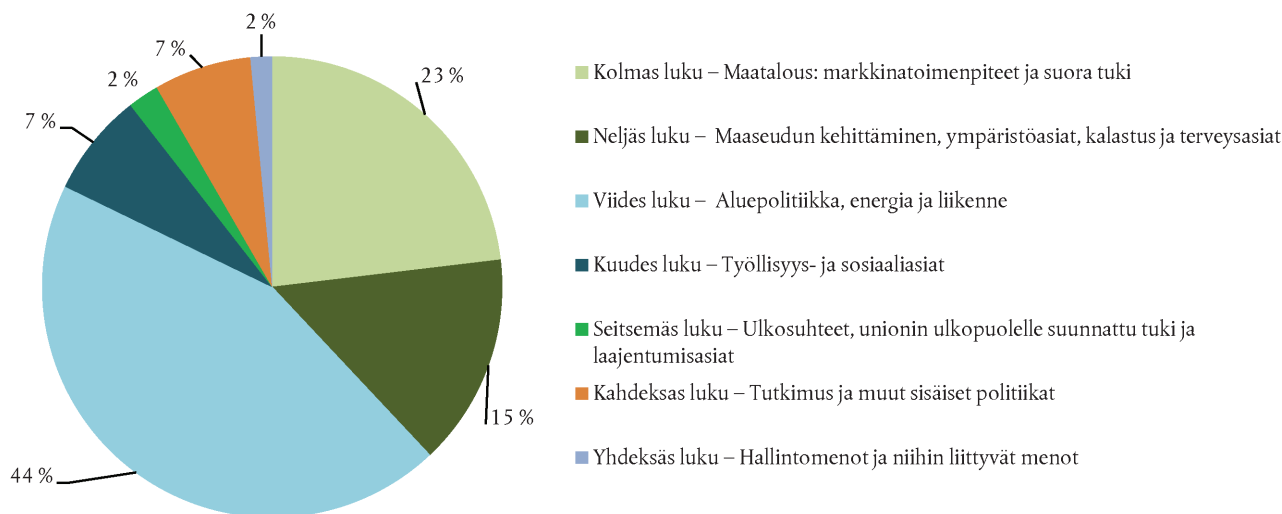
Kaavio 1.4 – Osuus arvioidusta kokonaisvirhetasosta virhetyypeittäin



1.23 Arvioidun kokonaisvirhetason jaottelu vuosikertomuksen lukujen mukaan osoittaa, että "aluepolitiikka, liikenne ja energia" (viides luku) vastaa noin kahta viidesosaa, "maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki" (kolmas luku) noin neljäsosaa, ja "maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat" (neljäs luku) noin seitsemäsosaa arvioidusta kokonaisvirhetasosta (ks. **kaavio 1.5**). Osuudet eivät ole merkittävästi muuttuneet vuoteen 2012 verrattuna.

KOMISSIION VASTAUKSET

1.22 Komissio on havainnut vastaavanlaisia ongelmia tarkastuksessaan. Komissio on toteuttanut merkittäviä toimia viimeksi kuluneella ajanjaksolla määrittääkseen ongelmien taustalla olevan synn ja toteuttaakseen korjaavia toimia tarvittaessa.

Kaavio 1.5 – Osuus arvioidusta kokonaisvirhetasosta vuosikertomuksen luvuittain jaoteltuna**TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**

1.24 Tilintarkastustuomioistuimen laskelmien mukaan yhteishallinnoinnin piiriin kuuluvien menojen arvioitu kokonaisvirhetaso on 5,2 prosenttia (5,3 prosenttia vuonna 2012) ja kaikkien muulla tavoin hallinnoitujen toimintamenojen⁽¹⁰⁾ arvioitu kokonaisvirhetaso on 3,7 prosenttia (4,3 prosenttia vuonna 2012). Hallintomenojen arvioitu virhetaso vuonna 2013 on 1 prosenttia (0 prosenttia vuonna 2012).

⁽¹⁰⁾ Toimintamenoja käsitellään pääasiassa seitsemännessä ja kahdeksannessa luvussa, mutta osin myös neljännen, viidennen ja kuudennen luvun kattamien menojen yhteydessä. Yhteisesti hallinnoitujen menojen ekstrapoloitu virhetaso perustuu 699 tapahtuman tarkastamiseen (tapahtumat poimittiin arvoltaan 119,6 miljardin euron suuruisesta perusjoukosta). Muunlaisten toimintamenojen kohdalla ekstrapolointi perustuu 342 tapahtuman tarkastamiseen (tapahtumat poimittiin perusjoukosta, jonka arvo on 19 miljardia euroa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**Arvio yhteenvetokertomuksesta ja vuotuisista toimintakertomuksista***Vuotuiset toimintakertomukset***Pääjohtajat raportoivat vuosittain sääntöjenmukaisuudesta ...**

1.25 Komissio edellyttää, että pääjohtajat⁽¹¹⁾ antavat vuotuisissa toimintakertomuksissa⁽¹²⁾ vahvistuslausuman tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta) (tämän vuosikertomuksen kymmennessä luvussa käsitellään tuloksellisuutta vuotuisten toimintakertomusten perusteella). Kun pääjohtajat eivät saa varmuutta huomattavasta osasta menoja, he esittävät varauman. Pääjohtajien on annettava varauman sisältävä lausuma, jos

- a) jokin tapahtuma vaikuttaa vakavasti komission maineeseen
- b) arvioitujen virhetasojen vaikutus pysyy olennaisena, kun jo tehty rahoitusoikaisu ja takaisinperinnät on otettu huomioon.

1.26 Pääsihteeristö ja budjettipääosasto päivittivät vuonna 2013 ohjeet⁽¹³⁾, jotka koskevat vuotuisten toimintakertomusten laadintaa ja niissä annettavien tietojen esittämistä sekä varaumien perustaa. Vuotuisissa toimintakertomuksissa pyritään nyt esittämään johdonmukainen viesti kolmessa osassa: 1) yhteenve-to, 2) saavutusten, hallinnon ja arviointien kuvaus, ja 3) yksityiskohtaiset liitteet. Ohjeisiin kuuluu uutena osa-alueena se, että pääjohtajien on yksilöitävä alat, joilla virhetaso on jatkuvasti korkea. Ohjeet vastaavat myös varainhoitoasetuksen vaatimusta, jonka mukaan komission on toteuttava tai ehdotettava asianmukaisia toimenpiteitä, jos virhetaso on jatkuvasti korkea⁽¹⁴⁾.

⁽¹¹⁾ Nimikettä "pääjohtaja" käytetään tässä lausuman allekirjoittavasta henkilöstä. Lausumat ovat allekirjoittaneet komission pääsihteeri, 36 pääjohtajaa, kahdeksan johtajaa ja neljä toimialajohtajaa sekä Euroopan ulkosuhdehallinnon hallintopääjohtaja.

⁽¹²⁾ Komission osastojen vuotuisiin toimintakertomuksiin voi perehtyä komission verkkosivustolla: http://ec.europa.eu/atwork/synt-hesis/aar/index_en.htm.

⁽¹³⁾ Varainhoitovuoden 2013 vuotuisiin toimintakertomuksiin sovellettavat pysyvät ohjeet (Standing Instructions for the 2013 Annual Activity Reports (SEC/2013/SEC(2013)584).

⁽¹⁴⁾ Varainhoitoasetus, 32 artiklan 5 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

...ja varaumia kirjattiin aiempaa vähemmän, sillä suoritettujen maksujen määrät pienenevät tiettyjen korkean riskin ohjelmien yhteydessä

1.27 Pääjohtajat esittivät yhteensä 17 kvantifioitua varaumaa vuonna 2013. Vuonna 2012 vastaava määrä oli 23 (ks. **taulukko 1.3**). Suurimpana tekijänä varaumien määrän laskuun vaikutti kuudenteen puiteohjelmaan ja koheesiopolitiikan alan vuosien 2000–2006 toimenpideohjelmiin liittyvien maksujen määrän vähentyminen⁽¹⁵⁾ (niistä esitettiin vuonna 2012 viisi kvantifioitua varaumaa⁽¹⁶⁾, mutta vuonna 2013 varaumia ei esitetty lainkaan). Ohjelmista vastanneiden pääosastojen on vielä selvitettävä ohjelmiin liittyvät kuluilmoitukset⁽¹⁷⁾.

1.28 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtaja esitti kaksi uutta varaumaa, jotka perustuivat tilintarkastustuomioistuimen⁽¹⁸⁾ ja komission sisäisen tarkastuksen osaston esittämiin huomautuksiin. Uusien varaumien ja jatkuvien varaumien kvantifioinnin mukauttamisen myötä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus antaa edeltävää vuotta realistisemman kuvan toimintapolitiikan tilanteesta. Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille sovellettuun toimintatapaan liittyvät rajoitteet (kohdat 3.39–3.43).

1.28 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto on soveltanut monikerroksista lähestymistapaa arviointi- ja varmennusprosessiin todeten, että kukin varmuustaso voi sellaisenaan olla riittämätön. Juuri tämän vuoksi komissio on yhdistänyt kaikki käytettävissä olevat tiedot voidakseen esittää mahdollisimman luotettavan arvion jäännösvirhetasosta ja määrittää, milloin varaumien tekeminen on tarpeen.

⁽¹⁵⁾ Euroopan aluekehitysrahastoa (EAKR), koheesiorahastoa ja Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) koskevat toimenpideohjelmat.

⁽¹⁶⁾ Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja meri- ja kalastusasioiden pääosaston pääjohtajat ja ulkopoliittikan välineiden hallinnon toimialajohtajat eivät ole jatkaneet varaumia, joka esitettiin vuonna 2012 aiheutuneiden menojen osalta; työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston osalta kyseessä oli 58,5 miljoonan euron, meri- ja kalastusasioiden pääosaston osalta 2,4 miljoonan euron ja ulkopoliittikan välineiden hallinnon osalta 25,9 miljoonan euron määrä.

⁽¹⁷⁾ Kauden 2000–2006 toimenpideohjelmien päättämiseen liittyvistä riskeistä on nyt esitetty kaksi (mainetta koskevaa) varaumaa, joita ei ole kvantifioitu. Varaumien esittäjinä ovat alue- ja kaupunkipoliittikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston pääjohtajat. Ilmastotoimien pääosaston ja henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosaston pääjohtajat ovat esittäneet kaksi muuta varaumaa, joita ei ole kvantifioitu: varaumat koskevat EU:n päästökauppajärjestelmää ja eräissä Eurooppa-koulussa mahdollisesti tapahtunutta petosta.

⁽¹⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 4.38 ja 4.44 (suositus 3).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Vuotuisia toimintakertomuksia kehitetään edelleen, joten eri vuosien kertomuksia on vaikea verrata keskenään

1.29 Toimintakertomusten esittämistapaan vuonna 2013 tehtyjen muutosten myötä vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetään nyt useampi kuin yksi arvio ”riskinalaisista määristä” (kyseessä on jo sinällään monimutkainen käsite, ks. kohdat 1.31 ja 1.32). Laskelman perustana oleva virhetaso sijoittuu kuitenkin tilintarkastustuomioistuimen arvioiman virhetason vaihteluvälin pienempään päähän. Keskeisellä koheesiopolitiikan alalla raportoidaan riskitasoista useiden mahdollisten lopputulosten muodostamana vaihteluvälinä⁽¹⁹⁾, mutta yhteenvedossa keskitytään vaihteluvälin pienimpään lukuun⁽²⁰⁾ (ks. kolmas luku (kohdista 3.42), viides luku (kohdat 5.46, 5.47, 5.51, 5.52 ja 5.57) ja kuudes luku (kohdat 6.34–6.38)).

1.30 Komission sisäisen tarkastuksen osasto kohdisti ”rajoitetun tarkastuksen” kahteen pääosastoon⁽²¹⁾ ja seurantatarkastuksen kolmeen pääosastoon⁽²²⁾. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastoon kohdistetussa rajoitetussa jäännösvirhetason tarkastuksessa havaittiin, että jäsenvaltioiden virhetasojen tarkistamiseen ja korjaamiseen käytetty järjestelmä oli suhteellisen hyvin suunniteltu. Ilmoitettuihin lukuihin liittyi kuitenkin huomattavia epävarmuustekijöitä ja puutteita. Komission sisäisen tarkastuksen osasto havaitsi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston osalta, että pääjohtajalla on vakaampi perusta varmuudelle kuin vuonna 2012. Tietojen keräämiseen, käsittelyyn ja raportointiin liittyvissä järjestelyissä on kuitenkin yhä parantamisen varaa.

1.29 Komissio on toteuttanut toimia yhdenmukaistaakseen vuotuisia toimintakertomuksia ja yksinkertaistaakseen niiden rakennetta selkeyden ja johdonmukaisuuden parantamiseksi.

Komissio katsoo, että sen arviot ovat laajalti samansuuntaisia kuin tilintarkastustuomioistuimen arviot. Lisäksi luvun 3 jäännösvirhetason arvio osuu pikemminkin lähelle mediaania kuin luotettavuusvälin pienempään päähän.

1.30 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston jo vuonna 2012 käynnistämää toimia jatketaan tietojen keruun ja käsittelyn automatisoimiseksi ja sisäisen tarkastuksen osaston suositamien parannusten toteuttamiseksi.

⁽¹⁹⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa (s. 6) todetaan, että EAKR:n ja koheesiorahaston vuoden 2013 maksuihin liittyvä arvioitu keskimääräinen riskitaso vaihtelee 2,8 ja 5,3 prosentin välillä. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa (s. 44) puolestaan todetaan, että ESR:n maksujen keskimääräinen virhetaso vaihtelee kauden 2007–2013 toimenpideohjelmien kohdalla 2,6 ja 3,5 prosentin välillä.

⁽²⁰⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastossa keskeinen tulosindikaattori 5 on 1,2 prosenttia ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastossa 1,1 prosenttia.

⁽²¹⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto.

⁽²²⁾ Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, kehitys- ja yhteistyöpääosasto – EuropeAid ja tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Komissio esittää nyt kaksi ”riskinalaista määrää”

1.31 **Taulukossa 1.3** esitetään kaksi ”riskinalaista määrää”, jotka on poimittu vuotuisista toimintakertomuksista. Suurempi määrä, yhteensä 4 179 miljoonaa euroa ⁽²³⁾, on yhteenvetokertomuksen kohdassa 4.1 mainittu määrä (ks. kohta 1.35). Luvun esittäminen on parannus vuoteen 2012 verrattuna (ks. kohta 1.36). Pienempi määrä (2 437 miljoonaa euroa) on pääjohtajien vuotuisissa toimintakertomuksissa esittämien varaumien arvo.

1.32 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että joissakin vuotuisissa toimintakertomuksissa saatetaan arvioida ”riskinalaiset” määrät liian pieniksi. Komissio ei näin ollen kenties arvioi riittävän perusteellisesti eri menoaloja tai yksilöi perusteellisesti aloja, joilla riski on jatkuvasti korkea (ks. kohta 1.29).

1.31 Komissio huomauttaa, että yhteenvetokertomukseen sisältyy määritelmä ”riskinalaiselle määrälle”, taulukko määrällisesti arvioituista varaumista sekä arvio riskinalaisista määristä muiden kuin niiden menojen osalta, joista on esitetty varauksia.

Vaikka riskinalaisten määrien arviointiin edelleen käytetään pääasiassa jo vakiintunutta lähestymistapaa, (jossa arviointi perustuu sellaisiin toimiin liittyviin riskinalaisiin määriin, joista on esitetty varaus), yhteisen hallinnoinnin piiriin kuuluvat pääosastot esittivät vuotuisissa toimintakertomuksissaan kuitenkin myös vaihtoehdoisen menetelmän (enimmäisskenaario), joka kattaa alat, joilla virhetaso on suhteellisen pieni ja joilla ei ole esitetty varauksia.

1.32 Komissio katsoo, että se on arvioinut eri menoalat ja tunnistanut sellaiset alat, joilla virhetaso on jatkuvasti korkea, riittävän hyvin sen jälkeen kun aiemmin havaittujen puutteiden korjaamiseksi on toteutettu toimenpiteitä.

⁽²³⁾ Yhteenvetokertomuksen liitteessä 1 mainitut ”riskinalaiset määrät” 3 807 miljoonaa euroa ja 372 miljoonan euroa ovat menoja, joista ei ole esitetty varauksia (yhteenvetokertomuksen kohta 4.1).

Taulukko 1.3 – Komission vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt kvantifioidut varaukset

(miljoonaa euroa)

Luku	Pääosasto/ yksikkö ⁽¹⁾	Varauksen syy	Kyseisiin toimiin liittyvien maksujen kokonaismäärä vuonna 2013	Riskinalainen määrä yhteensä	Kyseisiin yksiköiden toimiin liittyvien, varauksen kohteena olevien maksujen kokonaismäärä vuonna 2013	Riskinalainen määrä (varaukset)
3	AGRI	Maatalousmarkkinoiden tukitoimenpiteisiin liittyvien maksujen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat puutteet, joita havaittiin yhdeksässä jäsenvaltiossa.	3 193,2	237,4	670,8	198,3
		Viljelijöille suoritettujen suorien maksujen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat puutteet, joita havaittiin kuudessa jäsenvaltiossa.	41 658,3	973,9	18 997,5	652,2
4	AGRI	Kaikkia tapahtumien laillisuudessa ja sääntöjenmukaisuudessa havaittuja puutteita ei käsitelty 19 jäsenvaltiossa tarkastuskohteena olleiden 31 maksajaviraston toimintasuunnitelmissa.	13 151,8	673,90	9 591,5	598,8
		Investointitoimenpiteistä aiheutuvien kustannusten kohtuullisuutta koskevassa arvioinnissa ilmeni puutteita yhdessä ehdokasvaltiossa.	47,6	2,60	26,0	2,60
	MARE	Kansallisessa tarkastuskertomuksessa havaittiin virhetasojä, jotka ylittivät kahden prosentin osuuden ilmoitetuista menoista (neljä jäsenvaltiota). Lisäksi havaittiin tapauksia, joissa tarkastuskertomus ei ollut luotettava. Kaksi jäsenvaltiota ei toimittanut lainkaan tarkastuskertomusta.	566,4	10,8	91,3	7,6
	SANCO	Jäännösvirhetasoa koskeva varaus, joka liittyy jäsenvaltioiden kuluilmoitusten oikeellisuuteen eläintautien hävittämistä ja seurantaa koskeissa ohjelmissa elintarvikkeiden ja rehujen alalla (vuotuiset ohjelmat).	229,1	4,5	229,1	4,5

⁽¹⁾ Kaikki komission pääosastot ja virastot on lueteltu osoitteessa <http://publications.europa.eu/code/fi/fi-390600.htm>.

(miljoonaa euroa)

Luku	Pääosasto/ yksikkö ⁽¹⁾	Varauman syy	Kyseisiin toimiin liittyvien maksujen kokonaismäärä vuonna 2013	Riskinalainen määrä yhteensä	Kyseisiin yksiköiden toimiin liittyvien, varauman kohteena olevien maksujen kokonaismäärä vuonna 2013	Riskinalainen määrä (varamat)
5	REGIO	Hallinto- ja valvontajärjestelmissä oli vakavia puutteita 73 toimenpideohjelman kohdalla 15 jäsenvaltiossa Euroopan aluekehitysrahaston/koheesiorahaston (2007–2013) ja kahden liittymistä valmistelevan tukivälineen ohjelman tapauksessa.	43 392,8	1 152,7	5 636,0	440,2
6	EMPL	Euroopan sosiaalirahaston (2007–2013) hallinto- ja valvontajärjestelmiin liittyi huomattavia puutteita 11 jäsenvaltiossa 36 toimenpideohjelman kohdalla.	13 763,8	330,3	2 159,4	123,2
7	DEVCO ⁽²⁾	Virheiden esiintyvyys tilien perustana olevissa tapahtumissa oli huomattava (koko pääosasto).	6 730,8	225,5	225,5	225,5
8	RTD CNECT ENTR ENER MOVE	Virheitä seitsemänneistä puiteohjelmasta myönnettäviä avustuksia koskeissa kuluilmoituksissa.	3 664,4	107,5	3 664,4	107,5
			1 533,0	31,8	1 533,0	31,8
			403,2	1,2	403,2	1,2
			143,7	5,3	143,7	5,3
			65,3	0,8	65,3	0,8
	REA	Virheitä kuluilmoituksissa, jotka koskevat seitsemänneistä puiteohjelmasta avaruuden ja turvallisuuden aloilla myönnettäviä avustuksia.	250,8	6,3	250,8	6,3
		Virheitä kuluilmoituksissa, jotka koskevat seitsemänneistä puiteohjelmasta pk-yrityksille myönnettäviä avustuksia.	230,4	27,1	230,4	27,1
	EACEA	Virhe avustuksissa, joka suoritettiin elinikäistä oppimista koskevasta ohjelmasta (2007–2013).	124,4	3,7	124,4	3,7
Varaumien kvantifioitu kokonaismäärä			129 149,0	3 795,3	50 547,6	2 436,6
	HOME	"Yhteisvastuuta" ja "maahanmuuttovirtoja" koskeva "riskinalainen määrä"		11,7		
Yhteenvetokertomuksen liitteessä 1 esitetyt "riskinalaiset määrät" yhteensä			129 149,0	3 807,0	50 547,6	2 436,6

⁽¹⁾ Kaikki komission pääosastot ja virastot on lueteltu osoitteessa <http://publications.europa.eu/code/fi/fi-390600.htm>.

⁽²⁾ Kehitys- ja yhteistyöpääosastoa (EuropeAid) koskeviin määriin sisältyy asianomaisissa sarakkeissa Euroopan kehitysrahaston osalta 2 963,0 miljoonaa euroa ja 99,3 miljoonaa euroa.

Lähde: Pääosastojen, virastojen ja toimeenpanovirastojen vuotuiset toimintakertomukset sekä yhteenvetokertomus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Yhteenvetokertomus

Yhteenvetokertomus on sisäisen ja ulkoisen tilivelvollisuuden väline...

1.33 Komissio hyväksyi yhteenvetokertomuksen⁽²⁴⁾ 11. kesäkuuta 2014. Kyseinen kertomustyyppi otettiin alun perin käyttöön osana komission sisäisiä tilivelvollisuusjärjestelyjä. Se lähetetään kuitenkin myös Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ja lisäksi asiakirja on julkinen⁽²⁵⁾ (ulkoinen tilivelvollisuus).

1.34 Kuten vuoden 2012 vuosikertomuksessa⁽²⁶⁾ tuodaan esille, yhteenvetokertomus ei kuulu tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksen piiriin. Yhteenvetokertomus laaditaan varainhoitoasetuksessa asetetun aikataulun mukaisesti, mutta kertomus valmistuu niin myöhään, ettei tilintarkastustuomioistuin voi merkittävästi hyödyntää sitä työssään. Seuraavat kommentit liittyvät vuoden 2012 vuosikertomuksessa esitettyihin huomautuksiin ja valvontamenettelyjen kustannustehokkuuteen.

...jossa komissio myöntää, että menoihin liittyvä virhetaso on olennainen...

1.35 Vuoden 2013 yhteenvetokertomus sisältää kuvauksen ja katsauksen riskinalaisista määristä (vrt. **taulukko 1.3**). Yhteenvetokertomuksessa pannaan merkille, että pääjohtajien esittämät varaukset olivat taloudellisesti merkittävämpiä kuin vuonna 2012. Riskinalaisten määrien (ks. kohdat 1.29–1.32) osuus vastaa 2,8:aa prosenttia⁽²⁷⁾ kaikista suoritetuista maksuista (sekä EU:n talousarvion että Euroopan kehitysrahaston osalta). Komissio myöntää näin ollen, että menoihin liittyvä virhetaso on olennainen. Komissio perustaa keskeisillä menolaloilla arvionsa pääjohtajien laatimiin arviointeihin, joissa virhetaso arvioidaan pienemmäksi kuin tilintarkastustuomioistuinten arviossa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että havaittuun virhetasoon liittyvät erot ovat keskeisenä syynä siihen, että tilintarkastustuomioistuinten arvioima virhetaso ja komission arvio riskinalaisista määristä poikkeavat toisistaan.

1.35 Yleensä komissio täydentää vuotuista riskinalaista määrää monivuotisella jäännösvirhetasolla, jossa on otettu huomioon rahoitustoikaisut ja takaisinperinnät.

Komissio katsoo, että monivuotinen jäännösvirhetaso antaa hyvän kuvan siitä, missä määrin sääntöjenvastaiset menot vaikuttavat EU:n talousarvioon vielä valvonta- ja tarkastusjärjestelmien toiminnan jälkeen.

⁽²⁴⁾ Asiakirjan koko nimi on "Yhteenveto komission hallintosaavutuksista vuonna 2013". Tässä yhteydessä käytetään lyhennettyä muotoa "yhteenvetokertomus".

⁽²⁵⁾ Yhteenvetokertomus on julkaistu komission internetsivustolla osoitteessa http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_en.pdf. Yhteenvetokertomuksen liite löytyy osoitteesta http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf

⁽²⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 1.45.

⁽²⁷⁾ Yhteenvetokertomus, kohta 4.1, sivu 14.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

...ja pyrkii selittämään komission soveltamaa "riskinalaisten määrien" käsitettä

1.36 Komissio esittää yhteenvetokertomuksen yhteydessä yksisivuisen liitteen riskinalaisten määrien laskentatavasta. Liitteen mukaan riskinalainen määrä edustaa tapahtumiin liittyvien sellaisten osien arvoa, joiden ei katsota olevan täysin sovellettavien säädöksiin ja sopimuksiin perustuvien vaatimusten mukaisia sen jälkeen, kun kaikki säännönmukaisuutta koskevien riskien lieventämiseen tähtäävät kontrollit (korjaavat toimenpiteet) on toteutettu. Ulkopuolisille lukijoille olisi hyödyllistä selvittää kyseisten korjaavien toimenpiteiden luonnetta ja taloudellista vaikutusta. Tilintarkastustuomioistuin harkitsee perehtyvänsä tulevaisuuden tarkastuksissaan tarkemmin riskinalaisten määrien laskentaan. Se aikoo hyödyntää tarkastustyössään komission sisäisen tarkastuksen osaston työtä.

Yhteenvetokertomuksessa esitetään ensimmäinen arvio valvontamenettelyjen kustannustehokkuudesta

1.37 Yhteenvetokertomuksen kohdassa 3.4 käsitellään valvontajärjestelmien kustannustehokkuutta. Kustannustehokkuuden käsittely vastaa uutta vaatimusta, joka perustuu vuonna 2012 julkaistuihin tarkistettuihin varainhoitoasetukseen. Kertomuksen pääosassa esitetty analyysi on alustava⁽²⁸⁾ ja vaatii päivityksiä metodologian osalta, mutta tiivistelmässä esitetään joitakin lopullisia johtopäätöksiä. Komissio toteaa suoran hallinnoinnin osalta, että "tarkempi valvonta on kuitenkin kallista. Komissio katsoo, että valvontaa olisi lisättävä ainoastaan tapauksissa, joissa mahdollisten hyötyjen voidaan osoittaa olevan suuremmat kuin komissiolle ja edunsaajille aiheutuvat kustannukset". Yhteisen hallinnoinnin osalta komissio toteaa, että "jäsenvaltioiden [...] olisi hyödynnettävä mahdollisimman paljon kaikkia käytettävissä olevia välineitä ehkäistäkseen virheet".

1.38 Kertomuksessa ei anneta tietoja näiden johtopäätösten perustana olevista kustannuksista suoran hallinnoinnin osalta (jonka tapauksessa "tarkempi valvonta on kallista") eikä yhteisen hallinnoinnin osalta (jonka tapauksessa jäsenvaltioita kehoitetaan "hyödyntämään mahdollisimman paljon kaikkia käytettävissä olevia välineitä"). Yhteenvetokertomuksessa ei käsitellä haasteita, joita aiheutuu ohjelmista, joihin liittyvä virhetaso on jatkuvasti korkea (ks. kohta 1.26).

1.36 Komissio aikoo toimittaa tietoja näiden korjaavien toimenpiteiden luonteesta ja rahoitusvaikutuksista päivitettyssä tiedonannossaan EU:n talousarvion suojaamisesta.

1.37 Uuden varainhoitoasetuksen mukaan valvonnan määrä ja laajuus on mukautettava riskitasoon siten, että huomioon otetaan myös kustannustehokkuus. Valvonnan kustannustehokkuuden arvioinnin ensisijainen tarkoitus on tukea johdon päätöksentekoa, joka koskee valvontajärjestelmien suunnittelua ja resurssien kohdentamista. Tämä koskee myös jäsenvaltioiden EU:n varoihin kohdistamaa valvontaa. Komission pääosastot velvoitettiin vuonna 2013 tarkistamaan valvontastrategiat ja -järjestelmät sen varmistamiseksi, että ne ovat kustannustehokkaita ja oikeasuhteisia riskiin nähden. Tästä voi seurata merkittäviä rakenteellisia muutoksia taloushallinnon prosesseissa. Komissio on sitoutunut panemaan uudet vaatimukset tehokkaasti täytäntöön.

⁽²⁸⁾ Yhteenvetokertomuksessa (kohta 3.4, s. 12) todetaan myös, että "lisätyötä tarvitaan kuitenkin, jotta tätä tietoa voidaan hyödyntää paremmin tarkastusten perusteellisuuden ja taajuuden mukauttamiseksi riskin mukaan. Valvonnan vaikuttavuuden indikaattorien määrittämisessä on selvästi huomattavia puutteita".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yleisarvio

1.39 Tilintarkastustuomioistuin toivoo, että yhteenvetokertomukseen tehdään lisäparannuksia tulevina vuosina. Komission olisi etenkin selvennettävä lisää riskinalaisten määrien laskentaa, ja selittämään, kuinka oikaisumekanismien arvioidaan vaikuttavan kyseisiin lukuihin. Näitä näkökohtia tarkentamalla komissio voisi tehdä helpommin johtopäätöksiä aloilla, joilla virhetaso on jatkuvasti korkea ja joiden osalta tilanne edellyttää perusteellisempaa pohdintaa (ks. kohta 1.26).

1.40 Myös erät muut parannustarpeet, jotka tilintarkastustuomioistuin toi esille vuonna 2012, ovat yhä relevantteja. Yhteenvetokertomuksen esittäminen varainhoitoasetuksen 66 artiklassa säädetystä aikataulusta tarkoittaa, että kertomus esitetään tilintarkastustuomioistuimen johtopäätösten kannalta liian myöhään. Lisäksi kertomuksessa – vaikka siinä nyt määritetäänkin selkeämmin sääntöjenvastaisuuksien olennainen vaikutus – ei tarvitse esittää eikä siinä myöskään esitetä samanlaista nimenomaista lausumaa⁽²⁹⁾ kuin muilla aloilla.

Talousarvio- ja varainhallinto

1.41 EU:n talousarvio- ja varainhallintoon sisältyivät seuraavat keskeiset piirteet vuonna 2013:

- komissiolla oli lupa suorittaa huomattavasti aiempaa suurempi määrä maksuja;
- menojen kokonaismäärä oli lähellä talousarvioon sovellettavassa oikeudellisessa kehityksessä sallittua enimmäismäärää;
- tulevien maksuvelvoitteiden määrä kasvoi jatkuvasti;

1.39 Komissio tutkii, miten yhteenvetokertomusta voidaan edelleen parantaa, erityisesti kun on kyse vuotuisista riskinalaisista määristä ja korjausmekanismien oletetusta vaikutuksesta monivuotiseen jäännösvirhetasoon. Vuotuiset toimintakertomukset sisältävät jo yksityiskohtaista tietoa näistä seikoista.

Komissio aikoo käyttää näitä tietoja varainhoitoasetuksen 32 artiklan 5 kohdan mukaisesti, jossa vaaditaan toteuttamaan tai ehdottamaan asianmukaisia toimia, kun riskitaso on jatkuvasti korkea.

1.40 Komissio katsoo, että yhteenvetokertomus menee huomattavasti varainhoitoasetuksen vaatimuksia pidemmälle. Varainhoitoasetuksen 66 artiklassa säädetään, että ”komissio toimittaa vuosittain viimeistään 15 päivänä kesäkuuta Euroopan parlamentille ja neuvostolle yhteenvedon edellisen vuoden toimintakertomuksista.” Yhteenvetokertomus on vuotuisten toimintakertomusten tiivistelmä ja asiakirja, jolla komission kollegio ottaa poliittisen vastuun SEUT-sopimuksen 317 artiklan mukaisesti. Se sisältää analyysin varaumista ja niiden syistä, ja siinä annetaan yksiköille ohjeita jäljellä olevien puutteiden korjaamisesta.

Komissio katsoo, että vuotuisten toimintakertomusten ja yhteenvetokertomuksen yhdistelmä täyttää tilintarkastustuomioistuimen määrittelemät sisäistä ja ulkoista tilintekovelvollisuutta koskevat tavoitteet. Vuotuiset toimintakertomukset valmistuvat ajoissa, jotta tilintarkastustuomioistuin voi ottaa ne huomioon, ja ne sisältävät muihin aloihin verrattavissa olevan nimenomaisen lausuman.

⁽²⁹⁾ Esimerkiksi johdon vahvistuslausumat, jotka jäsenvaltioiden elinten on esitettävä (varainhoitoasetus, 59 artiklan 5 kohdan a alakohta), ja toimintakertomukset, joita edellytetään yhtiömuodoltaan tietyntyyppisten yhtiöiden tilinpäätöksistä 25 päivänä heinäkuuta 1978 annetun neljännen neuvoston direktiivin 78/660/ETY (EYVL L 222, 14.8.1978, s. 11) 46 artiklan a kohdassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- d) alkuperäisen sitoumuksen tekemisestä menojen hyväksymiseen kului useilla menoaloilla yhä pitkä aika;
- e) talousarvioon kirjattiin huomattava määrä menoja, mutta kyseisiä varoja ei jaettu lopullisille edunsaajille;
- f) maksupalautusten kirjaamisessa budjettituloksi esiintyi viipeitä.

Lisätalousarviot nostivat huomattavasti komission suoritettavissa olevien maksujen määrää

1.42 Vuoden 2013 alkuperäisessä talousarviossa asetettiin maksujen ylärajaksi 132,8 miljardia euroa. Vuoden aikana hyväksyttiin yhdeksän lisätalousarviota. Lisätalousarviot 2 ja 8⁽³⁰⁾ nostivat varainhoitovuoden aikana sallittavien menojen määrää 11,2 miljardilla eurolla. Lisätalousarviot ja määrärahasiirtoja koskevat mukautukset nostivat vuotuisen talousarvion maksumäärärahojen määrän 145,5 miljardiin euroon⁽³¹⁾ (6,3 prosenttia suuremmaksi kuin vuonna 2012). Koheesiopolitiikan alan lisätalousarvio (otsake 1b – 9,2 miljardia euroa) lisäsi alan talousarviota 17 prosentilla edeltävään vuoteen verrattuna.

Menojen kokonaismäärä oli lähellä rahoituskehyksen puitteissa sallittua enimmäismäärää

1.43 Monivuotisessa rahoituskehyksessä asetettiin vuonna 2013 budjetoitavissa olevien sitoumusten enimmäismääräksi 153,3 miljardia euroa ja maksujen enimmäismääräksi 144,6 miljardia euroa⁽³²⁾. Lopullisessa talousarviossa raja asetettiin lähelle rahoituskehyksen puitteissa sallittua enimmäismäärää (sitoumusten kohdalla 99,3 prosenttia enimmäismäärästä ja maksujen kohdalla 99,9 prosenttia enimmäismäärästä). Sekä sitoumuksien että maksujen lopullinen määrä oli puolestaan lähellä vuotuisessa talousarviossa – ja siten myös rahoituskehyksessä – asetettuja ylärajoja. Maksujen määrä oli 98,8 prosenttia rahoituskehyksessä asetetusta ylärajasta.

⁽³⁰⁾ Lisätalousarvio nro 2 (EUVL L 327, 6.12.2013, s. 1) ja lisätalousarvio nro 8 (EUVL L 49, 19.2.2014, s. 13).

⁽³¹⁾ EU:n konsolidoitu tilinpäätös, taulukko 3.1, sarakkeet (7) + (8) ja yli 1 miljardin euron suuruiset siirrot, sarake (9).

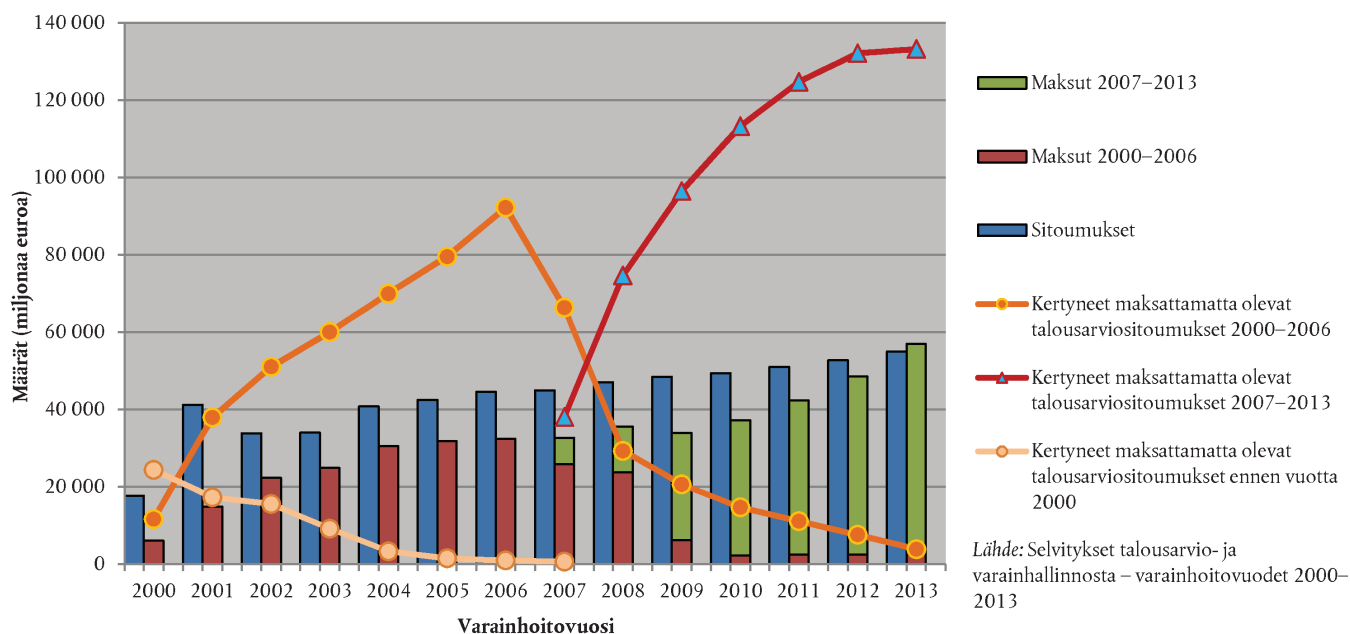
⁽³²⁾ Määriin sisältyy 0,8 miljardin euron määrä sitoumuksia varten ja 0,3 miljardin euron määrä maksumäärärahoja varten. Kyseiset määrät koskevat neljää rahastoa, jotka ylittävät monivuotisen rahoituskehyksen ylärajan (häätäpuvvaraus, Euroopan unionin solidaarisuusrahasto, joustoväline ja Euroopan globalisaatiarahasto).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Maksujen suuresta määrästä huolimatta tulevien maksuvelvoitteiden määrä kasvoi edelleen

1.44 Talousarvion toteuttamisen tulos oli positiivinen, sillä tulot (lähinnä jäsenvaltioilta perittyjä omia varoja) ylittivät maksut 1,0 miljardilla eurolla vuonna 2013 (kuten myös vuonna 2012). Tämän budjettilyijäämä otetaan huomioon perittäessä omia varoja jäsenvaltioilta vuonna 2014. Varainhoitovuoden taloudellinen tulos (joka on määritetty suoriteperusteisesti) on kuitenkin negatiivinen, mikä johtuu nettovelkojen 5,4 miljardin euron kasvusta (ks. **liite 1.3**, taulukot 1 ja 6). Tilanteeseen vaikutti keskeisenä tekijänä siirtovelkojen ja varustusten määrän kasvu.

1.45 Kun maksattamatta olevat sitoumukset ja maksamatta olevat velat lasketaan yhteen, tulevista talousarvioista rahoitettavaksi jäävä määrä nousi 313 miljardista eurosta 322 miljardiin euroon 31.12.2012 ja 31.12.2013 välisenä aikana. Mainitusta 322 miljardin euron määrästä 222 miljardia euroa liittyy maksattamatta oleviin talousarviositoumuksiin ja 99 miljardia euroa⁽³³⁾ taseeseen kirjattuihin velkoihin, jotka jäävät maksattamatta olevien sitoumusten ulkopuolelle. Maksattamatta olevien koheesioalan sitoumusten (otsake 1b) osuus kokonaismäärästä on 61,6 prosenttia (ks. **kaavio 1.6**).

Kaavio 1.6 – Kertyneiden maksattamatta olevien koheesioalan sitoumusten kehitys

⁽³³⁾ Myönnettyjen lainojen muodostamaa huomattavaa poikkeusta lukuun ottamatta suurin osa taseen veloista muuntuu lopulta talousarviosta rahoitettavan maksupyyntöön muotoon. Niistä 143 miljardin euron veloista, jotka eivät liity otettuihin lainoihin, vain 44 miljardin euron osalta on jo tehty sitoumus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Alkuperäisten sitoumusten tekemisestä menojen hyväksymiseen kuluu useilla menoaloilla yhä pitkäaikö aika

1.46 Maksu toteutuu keskimäärin yli kahden vuoden kuluttua sitoumuksen tekemisestä. Sitoumuksen selvittäminen (suorittamalla kyseinen maksu) ei välttämättä päättä menon kirjausprosessia. Komissio kirjaa lopullisen menon ennakkomaksujen kirjanpidollisen selvityksen avulla. Komissio kirjaa lopulliset menot vasta, kun toimet on toteutettu, niistä on raportoitu komissiolle ja ne on hyväksytty. **Taulukossa 1.4** esitetään niiden ennakkomaksujen osuus, joiden osalta komissio ei vielä ole hyväksynyt ja validoinut edunsaajien toteuttamaa loppukäyttöä. Ennakkorahoituksen bruttomäärä oli 79,4 miljardia euroa vuoden 2013 lopussa.

1.46 Komission yksiköitä on ohjeistettu vähentämään ennakkomaksu ainoastaan edunsaajan luotettavin tiedoin vahvistamien toteutuneiden menojen perusteella, jotka on validoitu ja hyväksytty (ks. 1.12 kohdan e alakohta).

Taulukko 1.4 – Komission maksattamatta olevat talousarviositoumukset ja ennakkorahoitus

(miljoonaa euroa)

Maksattamatta olevat talousarviositoumukset ⁽¹⁾

Otsake	< 2007	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Yhteensä	Maksusitoumusvuodet ⁽²⁾
1	4 097	337	859	3 760	12 112	28 399	51 867	65 263	166 694	2,3
2	479	46	95	139	219	2 571	9 496	15 383	28 428	1,7
3	6	16	50	144	214	398	728	1 522	3 078	1,1
4	956	415	823	1 237	2 375	3 845	5 923	7 738	23 312	2,5
5	—	—	—	—	—	1	3	339	343	0,0
Yhteensä	5 538	814	1 827	5 280	14 920	35 214	68 017	90 245	221 855 ⁽⁴⁾	2,2

Ennakkorahoitus ⁽⁵⁾

Otsake	< 2007 ⁽⁶⁾	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Yhteensä
	1	Kestävä kasvuvu ⁽³⁾	1 776	6 947	11 888	12 476	3 710	4 743	6 867
57 153	0,8								8 746

2	Luonnonvarat	805	3 826	2 723	158	93	121	205	346	8 277	0,1
3	Kansalaisuus, vapaus, turvallisuus ja oikeus	3	2	69	154	224	697	1 421	1 455	4 025	2,4
4	EU maailmanlaajuisena toimijana	214	128	174	591	908	1 488	2 409	3 982	9 894	1,5
5	Hallinto	—	—	—	—	—	—	1	5	6	0,0
	Yhteensä (ennakkorahoituksen bruttomäärä)	2 798	10 903	14 854	13 379	4 935	7 049	10 903	14 534	79 355	0,6

Huom: Kun määriä verrataan vuoden 2012 lukuihin, on otettava huomioon talousarvion kasvu, joka vähentää lopullisia tietoja koskevassa sarakkeessa ilmoitettavien maksuvuosien lukumäärää.

⁽¹⁾ Lähde: Euroopan komission tilinpäätös vuodelta 2013, taulukko 3.5.⁽²⁾ Lähde: Selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta – varainhoitovuosi 2013 – osa A.6.3.⁽³⁾ Otsake 1 – ”Kestävä kasvu” koostuu otsakkeesta 1a – ”Kasvua ja työllisyyttä edistävää kilpailukyky”, ja otsakkeesta 1b – ”Kasvua ja työllisyyttä edistävää koheesio”.⁽⁴⁾ Maksattamatta oleviin talousarviositoumuksiin ei sisälly 557 miljoonan euron määrää, joka on peräisin muilta toimielimiltä.⁽⁵⁾ Ennakkorahoitus muilta toimielimiltä ja virastoilta oli 257 miljoonaa euroa.⁽⁶⁾ Osa ennen vuotta 2007 maksetusta ennakkorahoituksesta on osoitettu vastaavaan rahoituskehityksen otsakkeeseen vastuupääosaston tietojen perusteella, sillä komission tietojärjestelmässä ei ollut saatavissa tietoja kyseisestä budjettikohdasta.⁽⁷⁾ Maksettu ennakkorahoitus 31.12.2013 tilanteen mukaan jaettuna varainhoitovuoden määrärahoista suoritetuilla maksuilla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.47 **Taulukosta 1.4** käy ilmi, että sitoumuksen tekemisen ja menon hyväksymisen välillä kului keskimäärin eniten aikaa otsakkeessa 4 (EU maailmanlaajuisena toimijana), jossa tavanomaisen tukitoimen kohdalla menee neljä vuotta sitoumuksen tekemisestä siihen, että komissio kirjaa sitoumukseen liittyvät lopulliset menot.

Talousarvioon kirjattiin huomattava määrä menoja, mutta kyseisiä varoja ei jaettu lopullisille edunsaajille

1.48 Viimeisimmässä rakennerahastojen rahoitusjärjestelyvälineitä koskevassa komission kertomuksessa (syyskuulta 2013) ⁽³⁴⁾ kuvattiin vuoden 2012 lopussa vallinnutta tilannetta toteamalla, että rahoitusjärjestelyille maksetuista määristä ainoastaan 37 prosenttia maksettiin lopullisille edunsaajille. EU oli rahoittanut asianomaisia rahastoja 8,4 miljardilla eurolla vuoden 2012 loppuun mennessä. Kun otetaan huomioon maksuja koskevaan talousarvioon kohdistuvat paineet sekä varainhoitoasetus, jonka 140 artiklan 7 kohdassa säädetään, että rahoitusvälineisiin liittyvien tilien liian suuria saldoja on vältettävä, komission olisi tarkasteltava kriittisesti välineisiin kohdistuvaa maksuliikennettä. Sen olisi myös pidettävä sijoitustileillä olevat määrät alhaisimmalla mahdollisella tasolla, joka vastaa seuraavana vuonna odotettavissa olevien maksupyyntöjen määrää.

1.48 Komissio on tietoinen vuosia 2007–2013 koskevaan monivuotiseen rahoituskehikseen liittyvistä sääntelystä johtuvista rajoituksista. Vuosien 2007–2013 koheesiopolitiikkaa koskevan yleisen asetuksen (neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006) 78 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat välittömästi vaatia komissiolta 100 prosenttia määristä, jotka ne ovat maksaneet vuosien 2007–2013 rahoitusvälineisiin. Kuten kaikkien muidenkin maksupyyntöjen tapauksessa, komissio suorittaa maksut kahden kuukauden kuluessa ja käytettävissä olevien varojen rajoissa (87 artikla).

Komissio painottaa, että se on toteuttanut toimia puuttuakseen tilien liian suuriin saldoihiin. Tällaisia ovat olleet täydentävät tarkastukset ja arvioinnit sekä yksityiskohtaisten ohjeiden ja tukirakenteiden tarjominen. Lisäksi nykyistä lainsäädäntökehystä on merkittävästi vahvistettu suoran ja välillisen hallinnonin (varainhoitoasetuksen 140 artiklan 7 kohta) sekä yhteisen hallinnonin (yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen (EU) N:o 1303/2013 41 artikla) osalta, jotta vältetään varojen jääminen tileille.

Erityisesti 41 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat ajanjaksolla 2014–2020 sisällyttää komissiolle osoitettuihin maksupyyntöihin rahoitusvälineisiin maksetut määrät ainoastaan prosentuaalisina erinä (enintään 25 prosenttia ja tosiasiaa suoritettujen maksujen mukaan). Uudessa asetuksessa on näin otettu huomioon edellisen ohjelmakauden kokemukset, kuten tilintarkastustuomioistuin on todennut.

Komissio ilmoitti jo aiemmin erilaisissa parlamentille ja neuvostolle laadituissa raporteissa ohjelmakauden alkuun liittyvistä varojen alhaisesta käyttöasteesta. Komissio ei kuitenkaan keskity pelkästään varojen käyttöön vaan myös tulosten saavuttamiseen yhteisrahoitetuissa investoinneissa. Tämän vuoksi se saattaa hyväksyä alhaisemman käyttöasteen, jos investointien laatu on turvattu.

Lisäksi komissio huomauttaa, että vuoden 2012 lopussa rahoitusjärjestelyvälineiden keskimääräinen käyttöaste oli 40 prosenttia. Tämä keskiarvo vastaa hyvin sitä, että suurin osa rahoitusjärjestelyvälineistä perustettiin vuonna 2009 tai myöhemmin. Rahoitusvälineiden määrä kasvoi vuosien 2011 ja 2012 välisenä aikana 60 prosenttia, ja ohjelmista rahoitusjärjestelyvälineisiin maksetut rahoitusosuudet kasvoivat 14 prosenttia. Tämä vahvistaa, että vielä vuonna 2012 perustettiin merkittävä määrä uusia rahoitusjärjestelyvälineitä, joilla oli vaikutusta varojen keskimääräiseen käyttöasteeseen (ks. vastaus 5.35 kohtaan).

⁽³⁴⁾ Asiakirjaviite: COCOF_13-0093-00-EN.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Budjettitulojen kirjaamisviiveet

1.49 MEDA-ohjelman⁽³⁵⁾ lainoihin ja riskipääomatoimiin liittyneiden, EIP:n varainhoitotilille takaisin maksettujen varojen⁽³⁶⁾ kokonaismäärä oli 259 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2013. Varat olivat jääneet EIP:n tilille, eikä niitä ollut käsitelty budjettituloina. Aiemmin EIP siirsi takaisin maksetut varat säännöllisesti komissiolle. Takaisin maksettujen varojen siirto talousarvioon lakkautettiin kuitenkin vuonna 2008 komission pyynnöstä⁽³⁷⁾. Takaisin maksettuja varoja ei näin ollen ole tuloutettu takaisin EU:n talousarvioon vuoden 2008 jälkeen.

Pitkän aikavälin kassavirtaennusteen tarve

1.50 Tulevista talousarvioista rahoitettavaksi tulevat määrät ovat jatkuvasti kasvaneet (ks. kohta 1.45), vaikka maksujen määrä kasvoi vuonna 2013. Tämä tukee tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2012 vuosikertomuksessaan esittämää näkemystä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo edelleen, että komission olisi laadittava ja julkaistava vuosittain pitkän aikavälin kassavirtaennuste⁽³⁸⁾. Näin sidosryhmät pystyisivät arvioimaan paremmin tulevia maksuvaatimuksia ja talousarvion painopisteitä. Menettely auttaisi myös komissiota tekemään päätöksiä, jotka ovat tarpeen pyrittäessä varmistamaan, että vuotuisista hyväksytyistä talousarvioista kyetään suorittamaan välttämättömät maksut.

1.49 Viivästyksiä on ilmennyt, koska varojen parhaasta uudelleenkäytöstä keskustellaan edelleen. Tämä on nyt ratkaistu Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 466/2014/EU, joka on julkaistu EUVL:ssä L 135, 8.5.2014, s. 1 ja jonka mukaisesti:

- 110 miljoonaa euroa käytetään talouden ja rahoituksen pääosaston takuurahaston vahvistamiseen (EIP:tä varten). Nykytilanteessa EIP:tä on pyydetty palauttamaan nämä varat komissiolle.
- EIP on jo maksanut palautuneiden määrien saldon (151 miljoonaa euroa), ja se on palautettu yleiseen talousarvioon.

1.50 Komissio hyväksyy suosituksen ja esittää tämän ennusteen tilinpitäjän kertomuksessa (varainhoitoasetuksen 150 artiklan 4 kohta) vastuuvapauden myöntämisestä vastaavalle viranomaiselle syyskuussa 2014. Komissio haluaa kuitenkin huomauttaa, että sillä on jo yksityiskohtaista tietoa pitkän ajanjakson talousarviotarpeista. Näitä tietoja käytetään vuotuisessa talousarviomenettelyssä ja monivuotisen rahoituskehityksen seurannassa.

⁽³⁵⁾ Euro-Välimeri-yhteistyökumppanuuden puitteissa tapahtuvan talous- ja rahoitusyhteistyön pääasiallinen väline.

⁽³⁶⁾ Korkomaksut ja lainojen lyhennykset, osingot ja pääoman lyhennys.

⁽³⁷⁾ Perustuu lainsäädäntöehdotukseen, jonka tarkoituksena oli asetuksen (EY) N:o 1638/2006 muuttaminen. Ehdotusta ei hyväksytty.

⁽³⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.58 ja 1.59.

LIITE 1.1

TARKASTUSTAPA JA -MENETELMÄT

1. Tilintarkastustuomioistuimen soveltama tarkastustapa on esitetty ”Tilintarkastuksen ja säännönmukaisuuden tarkastuksen käsikirjassa”. Käsikirjaan voi perehtyä tilintarkastustuomioistuimen verkkosivustolla. Tarkastustyön suunnittelussa ja määrittäessään yksittäisiin tapahtumiin perustuvan tarkastustyön laajuutta tilintarkastustuomioistuin käyttää varmuuteen perustuvaa mallia. Malliin kuuluu toimintariskin (tapahtumissa voi olla virheitä) ja kontrolliriskin (valvontajärjestelmillä ei kyetä ehkäisemään tai havaitsemaan ja korjaamaan näitä virheitä) arvioiminen.

OSA 1 – Tarkastustapa ja -menetelmät tilien luotettavuuden osalta

2. Konsolidoitu tilinpäätös koostuu konsolidoiduista tilinpäätöslaskelmista ja talousarvion toteuttamista koskevasta yhdistelystä selvityksestä. Arvioitaessa, onko Euroopan unionin taloudellinen asema sekä toimien tulokset ja rahavirrat varainhoitovuoden lopussa esitetty konsolidoidussa tilinpäätöksessä kaikilta olennaisilta osiltaan oikein, tarkastuksessa käytetään pääasiassa seuraavia perusteita:

- a) arvioidaan kirjanpidon valvontaympäristö;
- b) tarkastetaan keskeisten kirjanpitomenettelyjen ja varainhoitovuoden päättyessä sovellettavien tilinpäätösmenettelyjen toimivuus;
- c) tarkastetaan analyttisesti keskeiset kirjanpitotiedot (johdonmukaisuus ja kohtuullisuus);
- d) täsmätetään ja analysoidaan tilit ja/tai saldot;
- e) toimitetaan sitoumuksia, maksuja ja yksittäisiä tase-eriä koskevia aineistotarkastustoimenpiteitä edustavien otosten perusteella;
- f) hyödynnetään kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti muiden tarkastajien tekemää työtä siinä määrin kuin se on mahdollista. Tämä koskee erityisesti tarkastuksia, jotka kohdistuvat seuraaviin ulkoisen tarkastuslausunnon kohteena oleviin osa-alueisiin: komission hallinnoima lainanotto- ja lainanantotoiminta, ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto ja BUFI-rahasto, joka on perustettu alustavasti maksettujen sakkojen hallinnointia varten.

OSA 2 – Tarkastustapa ja -menetelmät toimien sääntöjenmukaisuuden osalta

3. Tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastus kattaa seuraavat osa-alueet:
- a) suora tapahtumien testaus (ks. **taulukot 1.1** ja **1.2**), jossa pyritään saamaan varmuus siitä, ovatko tapahtumat sovellettavien sääntöjen ja säännösten mukaisia;
 - b) tarkastettaviksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi, minkä lisäksi tilintarkastustuomioistuin hyödyntää muiden tarkastajien työhön perustuvaa evidenssiä (kun relevanttia aineistoa on saatavilla) ja analysoi komission antamia tietoja ja lausumia.

Miten tilintarkastustuomioistuin testaa tapahtumat?

4. Tapahtumien suora testaaminen jokaisen erityisarvion yhteydessä (luvut 2–9) perustuu edustavaan otokseen, joka on poimittu saatujen määrien (tulojen tapauksessa) tai kunkin toimintalohkoryhmän maksutapahtumien joukosta ⁽¹⁾. Testauksen avulla laaditaan arvio siitä, kuinka suuri osa perusjoukon tapahtumista on sääntöjenvastaisia.

5. Tapahtumien testaamisella tarkoitetaan jokaisen otokseen poimitun tapahtuman yksityiskohtaista tarkastamista, jonka yhteydessä muun muassa määritetään, vastaako maksupyyntö tai maksun tarkoitus talousarviossa ja oikeusperustassa hyväksyttyä tarkoitusta, onko määrät laskettu oikein ja ovatko tapahtumat sääntöjen ja säännösten mukaisia. Tapahtuma jäljitetään talousarvioletistä lähtien lopullisen edunsaajan (esimerkiksi viljelijän, kurssinjärjestäjän tai kehitysyhteistyö-hankkeen edistäjän) tasolle saakka ja kullakin tasolla tarkastetaan, onko sääntöjä noudatettu. Jos (millä tasolla hyvänsä) tapahtuman laskelmat ovat virheellisiä tai tapahtuma ei vastaa säännöksiä tai sopimusehtoja, tapahtumassa katsotaan olevan virhe.

⁽¹⁾ Lisäksi sitoumusten joukosta poimitaan horisontaalinen edustava otos, joka testataan sen selvittämiseksi, onko sääntöjä ja säännöksiä noudatettu.

6. Tulojen alalla tilintarkastustuomioistuimen tarkastus, joka koskee arvonlisäveroon (alv) ja bruttokansantuloon (BKTL) perustuvia omia varoja, alkaa relevanteista makroekonomisista aggregaateista, joiden perusteella näiden omien varojen määrä lasketaan. Tämän jälkeen tilintarkastustuomioistuin arvioi komission valvontajärjestelmät, joiden avulla makroekonomisia aggregaatteja käsitellään kunnes jäsenvaltioiden maksuosuudet on saatu ja tiedot on sisällytetty konsolidoituihin tilinpäätöksiin. Perinteisten omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii tulliviranomaisten tilit ja analysoi tullivalvonnan alaisen maksuvirran siihen saakka, kunnes komissio on vastaanottanut asianomaiset määrät ja ne on kirjattu tileihin.

7. Menojen alalla tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksutapahtumat, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty ("kuluiksi tunnistetut menot"). Tarkastus kattaa ennakkomaksuja lukuun ottamatta kaikentyyppiset (myös omaisuuserien hankintaan liittyvät) maksut siinä vaiheessa, kun maksu on suoritettu. Ennakkomaksut tutkitaan, kun EU-varojen lopullinen edunsaaja (esim. viljelijä, tutkimusinstituutti tai julkisesti kilpailutettua urakkaa tai palvelua tarjoava yritys) näyttää toteen varojen tarkoituksenmukaisen käytön ja komissio (tai muu EU-varoja hallinnoiva toimielin tai elin) hyväksyy varojen lopullisen käytön suorittamalla ennakkomaksujen kirjanpidollisen selvityksen.

8. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusotanta on suunniteltu siten, että sen perusteella voidaan arvioida koko tarkastetun perusjoukon virhetaso. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkasta tapahtumia jokaisen jäsenvaltion, edunsaajavaltion ja/tai edunsaaja-alueen osalta joka vuosi. Vuosikertomuksessa annettujen esimerkkien tarkoituksena on havainnollistaa tyypillisimpiä havaittuja virheitä. Joidenkin jäsenvaltioiden, edunsaajavaltioiden ja/tai edunsaaja-alueiden mainitseminen nimeltä ei tarkoita, etteikö esimerkeissä kuvattuja seikkoja voisi ilmetä muuallakin. Tässä kertomuksessa havainnollistamistarkoituksessa esitettyjä esimerkkejä ei ole tarkoitettu kyseisistä jäsenvaltioista, edunsaajavaltioista ja/tai edunsaaja-alueista tehtävien johtopäätösten pohjaksi ⁽¹⁾.

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi ja esittää tapahtumataarkastusten tulokset?

9. Tapahtumien **virheet** johtuvat useista eri syistä, ja virheitä on monenlaisia riippuen rikkomisen luonteesta ja siitä, mitä nimenomaista sääntöä tai sopimusehtoa ei ole noudatettu. Virhe voi vaikuttaa yksittäisen tapahtuman osaan tai koko tapahtumaan. Tilintarkastustuomioistuin ei ota virhetasoa ja virheiden esiintyvyyttä laskiessaan huomioon virheitä, jotka on havaittu ja korjattu ennen sen toimittamia tarkastuksia ja niistä riippumatta, sillä ne ovat osoitus valvontajärjestelmien vaikuttavasta toiminnasta. Tilintarkastustuomioistuin jakaa yksittäiset virheet virheisiin, jotka ovat ilmaistavissa kvantitatiivisesti, ja virheisiin, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Jako perustuu siihen, missä määrin on mahdollista mitata, kuinka suureen osaan tarkastetusta määrästä virhe vaikuttaa.

10. Monet virheet liittyvät julkisia hankintoja koskevien lakien soveltamiseen. Jotta EU-lainsäädännön mukainen kilpailun periaate toteutuu, merkittävistä sopimuksista on ilmoitettava, tarjoukset on arvioitava erityisten kriteerien avulla, sopimuksia ei saa jakaa keinotekoisesti osiin kynnysarvojen alittamiseksi jne.

11. Tarkastuksiaan varten tilintarkastustuomioistuin määrittää arvon hankintoja koskevan lain menettelyvaatimuksen noudattamatta jättämiselle. Tilintarkastustuomioistuin

- a) kvantifioi (ja tarvittaessa ekstrapoloi) julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin ⁽²⁾ kohdistuvat vakavat rikkomiset siten, että niiden katsotaan vaikuttavan sopimukseen liittyvän maksun koko arvoon – kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe koskee maksun koko määrää ⁽³⁾;
- b) ei kvantifioi vähemmän vakavia virheitä, jotka eivät vaikuta tarjouskilpailun lopputulokseen (virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti) ⁽⁴⁾.

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

⁽¹⁾ Tarkastuksen avulla tehdään päteviä johtopäätöksiä menoista ja tuloista koko EU:n tasolla. Jotta jäsenvaltioiden, edunsaajavaltioiden ja/tai edunsaaja-alueiden kesken olisi mahdollista tehdä päteviä ja tilastollisesti merkittäviä vertailuja, jokaisessa niistä jouduttaisiin poimimaan paljon suurempi tapahtumaotos kuin on realistisesti ajatellen mahdollista.

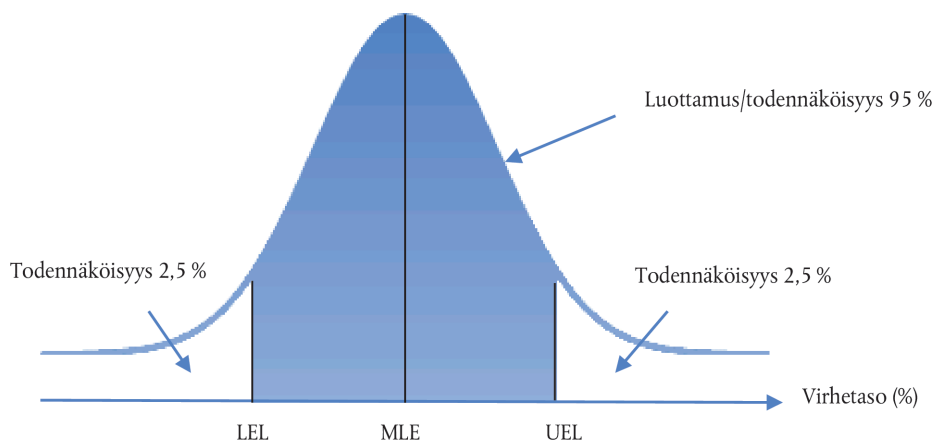
⁽²⁾ Tilintarkastustuomioistuin pitää vakavina virheitä, jotka haittaavat julkisia hankintoja koskevilla säännöissä asetettujen tavoitteiden saavuttamista; näitä tavoitteita ovat oikeudenmukainen kilpailu ja sopimuksen tekeminen parhaan tarjoajan kanssa. Olennaisia sopimuksetekoperusteita on kaksi: valitaan joko alhaisin tai kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous.

⁽³⁾ Esimerkkejä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä: pää- tai lisäsovimusta 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 keinotekoisesti siten, että hankkeiden arvo jää julkisten hankintasääntöjen soveltamista edellyttävän raja-arvon alapuolelle.

⁽⁴⁾ Esimerkkejä virheistä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti: tarjoukset on arvioitu epäasianmukaisesti, mutta se ei vaikuta tarjouskilpailun lopputulokseen; tarjouskilpailumenettelyssä tai tarjouseritelmässä on muodollisia puutteita tai avoimuuteen liittyviä muodollisia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Arvioitu virhetaso (todennäköisin virhetaso)

13. Kvantifioimiensa virheiden pohjalta tilintarkastustuomioistuin arvioi **todennäköisimmän virhetason** (most likely rate of error, MLE) jokaista erityisarviota varten sekä talousarviomenojen koko määrän osalta. Todennäköisin virhetaso on tilastollinen arvio, joka kuvastaa todennäköistä virheprosenttia perusjoukossa (eli kvantifioitavissa olevaa säännösten ja sääntöjen sekä sopimus- ja avustusehtojen rikkomista) ⁽¹⁾. Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös alemman virherajan (lower error limit, LEL) ja ylemmän virherajan (upper error limit, UEL) (ks. kaavio).



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

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

Virheiden esiintyvyys

16. Tilintarkastustuomioistuin kuvaa virheiden esiintyvyyttä ilmoittamalla, kuinka suureen osuuteen otoksesta liittyy virheitä (jotka joko voidaan ilmaista tai joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti).

Miten tilintarkastustuomioistuin arvioi valvontajärjestelmät ja raportoi tuloksista?

17. Valvontajärjestelmät, joilla hallitaan talousarvioon kohdistuvia riskejä (myös tapahtumien sääntöjenmukaisuuden osalta), ovat komission, muiden EU:n toimielinten ja elinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten, edunsaajamaiden ja/tai edunsaaja-alueiden kehittämiä. Valvontajärjestelmien tutkiminen on erityisen hyödyllistä, kun pyritään yksilöimään parannussuosituksia.

18. Jokaiseen toimintalohkoryhmään – tulot mukaan lukien – sisältyy lukuisia yksittäisiä järjestelmiä. Tilintarkastustuomioistuin poimii järjestelmien joukosta vuosittain otoksen tarkastusta varten. Valvontajärjestelmien arviointien tulokset esitetään lukujen 2–9 liitteessä x.2 olevassa taulukossa. Järjestelmät luokitellaan tapahtumien virheriskin lieventämisen kannalta *vaikuttaviksi*, *osittain vaikuttaviksi* (tietyt puutteet heikentävät järjestelmän toimivuutta) tai *ei vaikuttaviksi* (puutteet ovat laajoja ja haittaavat ratkaisevasti järjestelmän toimivuutta).

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

Mihin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumassa esitetyt lausunnot perustuvat?

19. Tilintarkastustuomioistuin esittää tarkastuslausumansa yhteydessä lausunnon, joka koskee Euroopan unionin tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuutta ja johon sisältyy myös arvio virheiden laajuudesta. Lausunnon perustana on kaikki se tarkastustyö, jota on käsitelty tämän vuosikertomuksen luvuissa 2–9. Tarkastustyönsä ansiosta tilintarkastustuomioistuin voi arvioida, kuinka suuri on varmuus siitä, että virheiden osuus perusjoukossa ylittää tai alittaa olennaisuusrajat. Tilintarkastustuomioistuimen parhaan arvion mukaan kaikkien menojen virhetaso oli 4,7 prosenttia varainhoitovuonna 2013. Tilintarkastustuomioistuin katsoo yli 95 prosentin varmuudella, että tarkastetun perusjoukon virhetaso on olennainen. Arvioitujen virhetasojen vaihtelu eri toimintaloikoissa käy ilmi luvuista 3–9. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että virheet olivat laaja-alaisia ja niiden vaikutus ulottui suurimpaan osaan menoaloista. Tilintarkastustuomioistuin antaa yleisen lausunnon sitoumusten sääntöjenmukaisuudesta täydentävän, koko talousarviota edustavan otoksen pohjalta.

Petokset

20. Mikäli tilintarkastustuomioistuimella on syytä epäillä petosta, se raportoi asiasta unionin petostentorjuntavirastolle OLAFille, joka huolehtii mahdollisista tutkimuksista. Tilintarkastustuomioistuin ilmoittaa OLAFille vuosittain useista tapauksista.

OSA 3 – Tilien luotettavuudesta annettavan tarkastuslausunnon ja toimien sääntöjenmukaisuudesta annettavan lausunnon välinen yhteys

21. Tilintarkastustuomioistuin on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan mukaisesti antanut

- a) tarkastuslausunnon Euroopan unionin konsolidoidusta tilinpäätöksestä päättyneeltä varainhoitovuodelta;
- b) tarkastuslausunnot tilien perustana olevien tulojen, maksujen ja sitoumusten sääntöjenmukaisuudesta.

22. Nämä tarkastuslausunnot laaditaan ja niihin liittyvät tarkastukset toimitetaan kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) kansainvälisten tilintarkastusstandardien ja eettisten ohjeiden sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisen järjestön (INTOSAI) kansainvälisten standardien mukaisesti.

23. Näissä standardeissa käsitellään myös tilannetta, jossa tarkastaja antaa tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuudesta tarkastuslausunnon, jossa hän toteaa, että mukautettu lausunto toimien sääntöjenmukaisuudesta ei sinällään johda mukautettuun lausuntoon tilien luotettavuudesta. Tilinpäätöksessä, josta tilintarkastustuomioistuin antaa lausunnon, ja etenkin liitetiedossa 6, todetaan, että EU:n talousarviosta suoritettavia menoja koskevien sääntöjen rikkomiset muodostavat olennaisen ongelman. Tilintarkastustuomioistuin on tässä tilanteessa päättänyt, että sääntöjenmukaisuutta koskeva olennainen virhetaso ei itsessään ole peruste tilien luotettavuudesta annettavan erillisen lausunnon mukauttamiselle.

LIITE 1.2
TILIN LUOTETTAVUUDEN OSALTA AIEMPINA VUOSINA ESITETTYJEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Aiempiä vuosia esitetyt huomautukset	Tilintarkastustuomioistimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
1. Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja katko Ennakkomaksujen, muiden lyhytaikaisten velkojen ja niitä koskevan katkon 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 kirjanpitoa on tärkeää parantaa edelleen tietyissä pääosastoissa. Ennakkomaksuja koskevan kirjanpidon osalta tilintarkastustuomioistuin toteaa, että useat pääosatot kirjaavat edelleen tileihin arvioituja määriä silloinkin, kun niillä olisi riittävä perusta kyseisten ennakkomaksujen selvittämiseksi. Aiheutuneiden menojen kirjaamisen viivästyminen liittyy joissakin tapauksissa kirjausketjun katkeaminen. Tilintarkastustuomioistuin katsoi, että menettelyjä olisi parannettava merkittävästi eräissä pääosastoissa. Komissio sisällytti rahoitusjärjestelyvälineitä ensimmäistä kertaa varainhoitovuoden 2010 tileihin ja muiden tukijärjestelmien ennakkomaksuja ensimmäistä kertaa vuoden 2011 tileihin. Jäljellä oleva määrä on kummassakin tapauksessa arvioitu olettaen, että varat käytetään tasaisesti toimintakauden mittaan. Komission olisi tarkkailtava tämän oletuksen toteutumista.	1. Ennakkomaksut, muut lyhytaikaiset velat ja katko Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa tileille oli kirjattu arvioita (joissakin tapauksissa käytettävissä oli jo riittävä perusta vastaavien ennakkomaksujen selvittämiseksi). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että katkoon liittyviä menettelyjä olisi parannettava, yhdenmukaistettava ja automatisoitava useissa pääosastoissa. Jäljellä oleva määrän arviointiperusteena on edelleen, että varat käytetään tasaisesti toimintakauden mittaan.	Pääosastoille jo toimitetuissa nykyisissä kirjanpitosäännöissä ja -ohjeissa selvennetään asianmukaista menettelyä, jota on sovellettava selvitystoimin. Kyseinen pääosasto ottaa käyttöön uuden menettelyn sovellettavien sääntöjen ja säännösten mukaisesti. Komissio haluaa painottaa, että on tavallista ja selvää, että parantamisen varaa on aina, koska kyse on jatkuvasta prosessista. Komissio korostaa kuitenkin myös, että ennakkorahoitus ja laskut on otettu asianmukaisesti kirjanpitoon viimeksi kuluneiden seitsemän vuoden ajan. Ajanjaksolla 2014–2020 odotetaan parannuksia nyt voimassa olevien olkautellisten vaatimusten perusteella.
2. Takaisinperintää ja rahoitusvoimavaroja koskevat huomautukset Tilintarkastustuomioistuin on tarkentanut takaisinperintää ja rahoitusvoimavaroja koskevien tietojen esittämistä tilinpäätöksen liitetiedossa 6. Liitetieto 6 on nyt keskitettympi ja tiivistettympi, mutta siihen sisältyy myös muita kuin taloudellisia tietoja, jotka olisi tarkoituksenmukaisempaa esittää varainhoitoasetuksen (EU, Euroatom) N:o 966/2012 150 artiklan 4 kohdassa tarkoitetussa kertomuksessa, joka koskee EU:n talousarvion suojaamista ja joka täytyy esittää budjetivallan käyttäjille kunkin vuoden syyskuussa.	2. Takaisinperintää ja rahoitusvoimavaroja koskevien tietojen esittäminen Liitetiedossa 6 annettavien tietojen esittämistapa on parantunut, mutta liitetiedossa annetaan yhä tietoja, jotka eivät perustu kirjanpitojärjestelmään. Luotettavien taloudellisten tietojen esittämiseen liittyviä uusia haasteita käsitellään kohdissa 1.12–1.14.	2. Takaisinperintää ja rahoitusvoimavaroja koskevien tietojen esittäminen Komissio tarkastelee yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sitä, miten tietoja voitaisiin edelleen parantaa tuomioistuimen ehdottamalla tavalla, ottaen huomioon kustannushyötynäkökohdat.

Aiempiä vuosia esitetyt huomautukset	Tilintarkastustuomioistimen analyysi edistymisestä	Komission vastaus
3. Galileon omaisuuden siirto Tilintarkastustuomioistuin on kehottanut varainhoitovuotta 2010 koskevassa ja sitä seuraavissa vuosikertomuksissaan kiinnittämään huomiota Euroopan avaruusjärjestön taloudellisen raportoinnin luotettavuutta koskevaan varaukseen, jonka asianomainen pääjohtaja esitti vuotuisessa toimintakertomuksessaan.	3. Galileon omaisuuden siirto Kyseinen pääjohtaja esitti varainhoitovuoden 2013 toimintakertomuksessaan tämän saman varauksen Euroopan avaruusjärjestön taloudellisen raportoinnin luotettavuudesta.	

LIITE 1.3

OTTEITA VARAINHOITOVUODEN 2013 KONSOLIDOIDUSTA TILINPÄÄTÖKSESTÄ ⁽¹⁾

Taulukko 1 – Tase (*)

	(miljoonaa euroa)	
	31.12.2013	31.12.2012
Pitkäaikaiset varat		
Aineettomat hyödykkeet	237	188
Aineelliset käyttöomaisuushyödykkeet	6 104	5 978
Pääomaosuusmenetelmällä arvostetut sijoitukset	349	392
Rahoitusvarat	59 844	62 311
Saamiset ja kerrytettävissä olevat rahamäärät	498	564
Ennakkomaksut	38 072	44 505
	105 104	113 938
Lyhytaikaiset varat		
Vaihto-omaisuus	128	138
Rahoitusvarat	5 571	1 981
Saamiset ja kerrytettävissä olevat rahamäärät	13 182	14 039
Ennakkomaksut	21 367	13 238
Rahat ja pankkisaamiset	9 510	10 674
	49 758	40 070
Vastaavaa yhteensä	154 862	154 008
Pitkäaikaiset velat		
Eläke ja muut työsuhde-etuudet	(46 818)	(42 503)
Varaukset	(1 323)	(1 258)
Rahoitusvelat	(54 153)	(57 232)
Muut velat	(2 216)	(2 527)
	(104 510)	(103 520)
Lyhytaikaiset velat		
Varaukset	(545)	(806)
Rahoitusvelat	(3 065)	(15)
Velat	(92 594)	(90 083)
	(96 204)	(90 904)
Vastattavaa yhteensä	(200 714)	(194 424)
Nettovarat	(45 852)	(40 416)
Rahastot	4 073	4 061
Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet ^(**) ^(**)	(49 925)	(44 477)
Nettovarat	(45 852)	(40 416)

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

(**) Euroopan parlamentin 20. marraskuuta 2013 vahvistaman talousarvion mukaisesti EU:n lyhytaikaiset velat katetaan omista varoista, jotka jäsenvaltiot kantavat tai joiden maksamista pyydetään jäsenvaltioilta vuonna 2014. Lisäksi henkilöstösääntöjen (29 päivänä helmikuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68, sellaisena kuin se on muutettuna) 83 artiklan mukaisesti jäsenvaltiot takaavat yhdessä eläkevastuun kattamisen.

⁽¹⁾ Lukijalle suositellaan perehtymistä Euroopan unionin konsolidoituun tilinpäätökseen varainhoitovuodelta 2013. Tilinpäätös sisältää konsolidoidut tilinpäätöslaskelmat liitetietoineen sekä talousarvion toteuttamista koskevan yhdistellyn selvityksen ja sitä koskevat liitetiedot.

Taulukko 2 – Tuloslaskelma (*)

	(miljoonaa euroa)	
	2013	2012
Toiminnan tuotot		
Tuotot omista varoista ja rahoitusosuuksista	141 241	130 919
Muut toiminnan tuotot	8 414	6 826
	149 655	137 745
Toiminnan kulut		
Hallintokulut	(9 269)	(9 320)
Toiminnan kulut	(138 571)	(124 633)
	(147 840)	(133 953)
Toiminnan ylijäämä	1 815	3 792
Tuotot rahoitustoiminnasta	2 038	2 157
Kulut rahoitustoiminnasta	(2 045)	(1 942)
Työsuhde-etuuksiin ja eläkkeeseen liittyvän velan muutos	(5 565)	(8 846)
Osuus yhteisyritysten ja osakkuusyritysten nettotappiosta	(608)	(490)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	(4 365)	(5 329)

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

Taulukko 3 – Rahavirtalaskelma (*)

	(miljoonaa euroa)	
	2013	2012
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	(4 365)	(5 329)
Toiminnan rahavirta		
Poistot	48	39
Arvonlennukset	401	405
Lainojen (lisäys)/väheneminen	20	(16 062)
Saamisten ja kerrytettävissä olevien rahamäärien (lisäys)/väheneminen	923	(4 837)
Ennakkomaksujen (lisäys)/väheneminen	(1 695)	(2 013)
Vaihto-omaisuuden (lisäys)/väheneminen	10	(44)
Varausten lisäys/(väheneminen)	(196)	299
Rahoitusvelkojen lisäys/(väheneminen)	(29)	16 017
Muiden velkojen lisäys/(väheneminen)	(311)	468
Muiden lyhytaikaisten velkojen lisäys/(väheneminen)	2 511	(1 390)
Edellisen varainhoitovuoden ylijäämä, joka kirjataan tuottona, johon ei liity maksutapahtumaa	(1 023)	(1 497)
Muut transaktiot, joihin ei liity maksutapahtumaa	(50)	260
Eläkkeeseen ja työsuhde-etuuksiin liittyvän velan lisäys/(väheneminen)	4 315	7 668
Investointien rahavirta		
Aineettomien hyödykkeiden ja aineellisten käyttöomaisuushyödykkeiden (lisäys)/väheneminen	(624)	(1 390)
Pääomaosuusmenetelmällä arvostettujen sijoitusten (lisäys)/väheneminen	43	(18)
Myytavissä olevien rahoitusvarojen (lisäys)/väheneminen	(1 142)	(837)
Nettorahavirta	(1 164)	(8 261)
Käteisvarojen ja muiden rahavarojen nettomääräinen lisäys/(väheneminen)	(1 164)	(8 261)
Käteisvarat ja muut rahavarat varainhoitovuoden alussa	10 674	18 935
Käteisvarat ja muut rahavarat varainhoitovuoden lopussa	9 510	10 674

(*) 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 ylijäämä/ (alijäämä)	Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	
Saldo 31. joulukuuta 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)
Takuurahaston varojen muutos	—	168	(168)	—	0
Käypään arvoon perustuvat muutokset	258	—	—	—	258
Muut	—	21	(19)	—	2
Varainhoitovuoden 2011 taloudellisen tuloksen kohdentaminen	—	6	(1 795)	1 789	0
Jäsenvaltioille siirretty osa vuoden 2011 talousarvion toteutuksen tuloksesta	—	—	(1 497)	—	(1 497)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	—	—	—	(5 329)	(5 329)
Saldo 31. joulukuuta 2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Takuurahaston varojen muutos	—	46	(46)	—	0
Käypään arvoon perustuvat muutokset	(51)	—	—	—	(51)
Muut	—	12	(9)	—	3
Varainhoitovuoden 2012 taloudellisen tuloksen kohdentaminen	—	5	(5 334)	5 329	0
Jäsenvaltioille siirretty osa vuoden 2012 talousarvion toteutuksen tuloksesta	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Saldo 31. joulukuuta 2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)

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

Taulukko 5 – EU:n talousarvion toteutuksen tulos (*)

	(miljoonaa euroa)	
Euroopan unioni	2013	2012
Varainhoitovuoden tulot	149 504	139 541
Maksut varainhoitovuoden määrärahoista	(147 567)	(137 738)
Varainhoitovuodelle n + 1 siirretyt maksumäärärahat	(1 329)	(936)
Varainhoitovuodelta n – 1 siirretyt käyttämättä jääneet maksumäärärahat, jotka on peruutettu	437	92
Valuuttakurssierot varainhoitovuonna	(42)	60
Talousarvion toteutuksen tulos (**)	1 002	1 019

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

(**) EFTAn osuus oli (neljä) miljoonaa euroa vuonna 2013 ja (neljä) miljoonaa euroa vuonna 2012.

Taulukko 6 – Taloudellisen tuloksen täsmäyttäminen talousarvion toteutuksen tulokseen (*)

	(miljoonaa euroa)	
	2013	2012
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	(4 365)	(5 329)
Tulot		
Varainhoitovuoden aikana vahvistetut saamiset, joita vastaavia tuloja ei ole vielä saatu	(2 071)	(2 000)
Aiempina vuosina vahvistettujen saamisten perusteella saadut tulot	3 357	4 582
Siirtosaamiset (netto)	(134)	(38)
Menot		
Siirtovelat (netto)	3 216	(1 544)
Edellisen vuoden aikana syntyneet menot, jotka on maksettu kuluvan vuoden aikana	(1 123)	(2 695)
Ennakkorahoituksen nettovaikutus	(902)	820
Seuraavalle varainhoitovuodelle siirretyt maksumäärärahat	(1 528)	(4 666)
Maksut edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyistä määrärahoista ja käyttämättä jääneet maksumäärärahat, jotka on peruutettu	1 538	4 768
Varausten muutos	4 136	7 805
Muut	(1 028)	(670)
Taloudellinen tulos erillisvirastot ja EHTY	(93)	(15)
Varainhoitovuoden taloudellinen tulos	1 002	1 019

(*) Taloudellisen tuloksen ja talousarvion toteutuksen tuloksen välisen täsmäytyksen esitystapa on sama kuin Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä.

TOINEN LUKU

Tulot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	2.1–2.4
Tulojen ominaispiirteet	2.2–2.3
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	2.4
Toimien sääntöjenmukaisuus	2.5
Tarkastettaviksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi	2.6–2.26
BKTL:oon perustuvat omat varat	2.7–2.12
Perinteiset omat varat	2.13–2.19
Alv:oon perustuvat omat varat	2.20–2.22
Sakot ja seuraamukset	2.23–2.24
Muut tuloja koskevat yleiset seikat	2.25
Vuotuiset toimintakertomukset	2.26
Johtopäätös ja suositukset	2.27–2.29
Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös	2.27
Suositukset	2.28–2.29
Liite 2.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – tulot	
Liite 2.2 – Järjestelmätarkastusten tulokset – tulot	
Liite 2.3 – Aiempien suositusten seuranta – tulot	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

2.1 Tässä luvussa esitetään tuloja koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio. Tulot koostuvat omista varoista ja muista tuloista. Vuoden 2013 tuloja koskevat keskeiset tiedot esitetään **taulukossa 2.1**.

Taulukko 2.1 – Tulot – Keskeiset tiedot 2013

Tulotyyppi	Kuvaus	Tulot 2013 (miljoonaa euroa)
BKTL:oon perustuvat omat varat	Kuluneen varainhoitovuoden BKTL-varat	110 032
Perinteiset omat varat	Tulli- ja sokerimaksut	15 366
Alv:oon perustuvat omat varat	Kuluneen varainhoitovuoden alv-varat	14 542
Budjettiaseman epätasapainon korjaaminen	Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus	166
Vähennys BKTL-osuudesta	Myönnetty Alankomaille ja Ruotsille	-6
	OMAT VARAT YHTEENSÄ	140 100
Unionin/yhteisön sopimukset ja ohjelmat		3 897
Viivästyskorot ja sakot		2 973
Unionin toimielinten ja muiden elinten palveluksessa olevasta henkilöstöstä kertyvät tulot		1 199
Käytettävissä olevat ylijäämät		698
Toimielinten hallinnollisesta toiminnasta kertyvät tulot		611
Sekalaiset tulot		24
Lainat		2
	MUUT TULOT YHTEENSÄ	9 404
VARAINHOITOVUODEN TULOT YHTEENSÄ		149 504

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2013 konsolidoitu tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tulojen ominaispiirteet

2.2 Suurin osa tuloista on peräisin omista varoista (93,7 prosenttia) ⁽¹⁾, jotka jakautuvat kolmeen seuraavaan luokkaan:

- Bruttokansantuloon (BKTL) perustuvat omat varat määräytyvät siten, että jäsenvaltioiden BKTL:oon sovelletaan yhdenmukaista verokantaa (110 032 miljoonaa euroa eli 73,6 prosenttia tuloista). Jäsenvaltioiden osuudet lasketaan BKTL-tietoja koskevien ennakoarvioiden ⁽²⁾ perusteella. Tietoja tarkistetaan ⁽³⁾ neljän vuoden aikana, minkä jälkeen niitä ei voi enää muuttaa ⁽⁴⁾. Kun kaikki muut tulolähteet on otettu huomioon, BKTL:oon perustuvia omia varoja käytetään EU:n talousarvion ⁽⁵⁾ tasapainottamiseen. Sääntöjenmukaisuuden kohdalla pääasialliset riskit liittyvät siihen, että perustana olevia tilastotietoja ei ole koottu unionin sääntöjen mukaisesti tai että komissio ei ole käsitellyt niitä kyseisten sääntöjen mukaisesti.
- Perinteisiä omia varoja ovat tuontitullit ja sokerin tuotantomaksut. Jäsenvaltiot toteavat ja kantavat perinteiset omat varat. Kolme neljäsosaa tästä määrästä maksetaan EU:n talousarvioon (15 366 miljoonaa euroa eli 10,3 prosenttia tuloista), ja jäljelle jäävä neljännes pidätetään kantokuluina. Perinteisten omien varojen osalta pääasialliset riskit liittyvät unionin käyttöön asetettujen varojen täysimääräisyyteen, oikeellisuuteen ja oikea-aikaisuuteen.

⁽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⁾ Komissio ja jäsenvaltiot sopivat tiedoista omia varoja käsittelevän neuvoo-antavan komitean kokouksessa.

⁽³⁾ Tarkistukset otetaan huomioon laskettaessa jäsenvaltioiden edellisten vuosien BKTL-saldoja ja mukautuksia, jotka vaikuttavat vuotuisen tulobudjettiin. Mukautukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia kussakin jäsenvaltiossa. Vuonna 2013 BKTL-saldojen ja mukautusten nettomäärä oli 162 miljoonaa euroa eli 0,1 prosenttia tuloista (positiivisten mukautusten määrä oli 1 177 miljoonaa euroa eli 0,8 prosenttia tuloista ja negatiivisten mukautusten määrä oli 1 015 miljoonaa euroa eli 0,7 prosenttia tuloista).

⁽⁴⁾ Paitsi jos esitetään varaumia (ks. kohta 2.7).

⁽⁵⁾ Jos jokin jäsenvaltio ilmoittaa todellista pienemmän (tai suuremman) BKTL-luvun, BKTL:oon perustuvien omien varojen kokonaismäärä ei muutu, mutta muiden jäsenvaltioiden maksuosuudet ovat vastaavasti suuremmat (tai pienemmät), kunnes BKTL-tiedot korjataan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Arvonlisäveroon (alv) perustuvat omat varat ovat maksu-
osuuksia, jotka perustuvat siihen, että jäsenvaltioiden
teoreettisesti yhdenmukaistettuihin alv-määräytymisperus-
teisiin⁽⁶⁾ sovelletaan yhdenmukaista verokantaa (14 542
miljoonaa euroa eli 9,7 prosenttia tuloista). Pääasialliset
riskit liittyvät jäsenvaltioiden toimittamien tietojen täydellisyteen ja oikeellisuuteen, maksettavia rahoitusosuuksia
koskevien komission laskelmien oikeellisuuteen ja jäsenvaltioiden maksujen oikea-aikaisuuteen.

2.3 Muiden tulojen kohdalla pääasialliset riskit liittyvät komission hoitamaan sakkojen hallinnointiin ja unionin/yhteisön sopimuksiin liittyvien rahoitusosuuksien laskentavirheisiin.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

2.4 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1 osassa 2**. Tuloja koskevan tarkastuksen osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksessa tutkittiin komissiossa 55 perintämääräyksen⁽⁷⁾ otos **liitteen 1.1** kohdassa 6 esitetyn määritelmän mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos kaikenlaisista tuloihin liittyvistä perintämääräyksistä.
- b) Valvontajärjestelmien arvioinnin yhdessä tarkastettiin
 - i) komission järjestelmät, joiden avulla varmistetaan, että jäsenvaltioiden BKTL-tiedot muodostavat asianmukaisen omien varojen laskentaperustan, ja komission järjestelmät, joiden avulla lasketaan ja kerätään BKTL:oon perustuvina omina varoina maksettavat rahoitusosuudet;⁽⁸⁾
 - ii) perinteisiä omia varoja koskevat komission järjestelmät; tarkastus käsitti myös seurannan, jota komissio kohdistaa jäsenvaltioiden toimittamiin tulliselvityksen jälkeisiin tarkastuksiin;
 - iii) perinteisiä omia varoja koskevat kirjanpitojärjestelmät kolmessa tarkastettavaksi valitussa jäsenvaltiossa (Saksa, Alankomaat ja Romania)⁽⁹⁾ ja niiden tulliselvityksen jälkeisiin tarkastuksiin käyttämät järjestelmät;

⁽⁶⁾ Neljään jäsenvaltioon (Saksa, Alankomaat, Itävalta ja Ruotsi) sovelletaan kaudella 2007–2013 alennettua alv-kantaa.

⁽⁷⁾ Kyseisessä menettelyssä tulojen ja menojen hyväksyjä kirjaa perintämääräykseen komission oikeuden periä saaminen.

⁽⁸⁾ Arvioinnin lähtökohtana ovat sovitut BKTL-tietoja koskevat ennakoarvot. Tilintarkastustuomioistuin ei voi tehdä johtopäätöksiä komission ja jäsenvaltioiden sopimien tietojen laadusta.

⁽⁹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus ei voi kattaa tuontia, josta ei ole tehty ilmoitusta tai joka on välttänyt tullivalvonnan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- iv) komission järjestelmät, joilla varmistetaan, että alv:oon perustuvat omat varat on laskettu ja kerätty oikein; ⁽¹⁰⁾
- v) sakkojen ja seuraamusten hallinnointi komissiossa;
- vi) budjettipääosaston ja Eurostatin vuotuiset toimintakertomukset vuodelta 2013.

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

2.5 **Lüitteessä 2.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin 55 tapahtumaan ei liittynyt virheitä.

- Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei havaittu virheitä siinä, miten komissio oli laskenut jäsenvaltioiden rahoitusosuudet alv- ja BKTL-tietojen perusteella; virheitä ei myöskään havaittu rahoitusosuuksien maksussa.
- Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komission perintämääräykset vastaavat yleisesti ottaen jäsenvaltioiden toimittamia selvityksiä perinteisistä omista varoista.
- Tilintarkastustuomioistuin tarkasti muihin tuloihin liittyvät tapahtumat eikä havainnut virheitä laskelmissa tai mak-suissa.

Tarkastettaviksi valittujen valvonTAjärjestelmien arviointi

2.6 **Lüitteessä 2.2** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen suorittaman järjestelmien arvioinnin tuloksista.

BKTL:oon perustuvat omat varat

2.7 Varaumien ⁽¹¹⁾ avulla voidaan oikaista jäsenvaltioiden toimittamiin BKTL-tietoihin sisältyviä epäselviä osatekijöitä vielä lakisääteisen neljän vuoden aikarajan jälkeen. Varaumien käyttö on täten osa sisäisen valvonnan prosessia. Komission ja jäsenvaltioiden olisi pyrittävä selvittämään epäselvät osatekijät mahdollisimman nopeasti.

⁽¹⁰⁾ Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen lähtökohtana on jäsenvaltioiden valmisteleva yhdenmukainen alv:n määräytymisperusta. Tarkastuksen yhteydessä ei testattu suoraan jäsenvaltioiden toimittamia tilastotietoja ja tietoja.

⁽¹¹⁾ Varaumat voivat olla yleisiä tai erityisiä. Yleiset varaumat kattavat kaikki BKTL-koonnin osatekijät. Erityiset varaumat koskevat BKTL:n eri osatekijöitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.8 Vuoden 2013 lopussa varaumien yhteismäärä oli 114 (ks. **taulukko 2.2**). Vuoden 2013 aikana esitettiin 21 erityistä varaumaa⁽¹²⁾ ja poistettiin 12 varaumaa. Jäljellä on vielä yksi erityinen BKTL-varauma, joka liittyy kauteen 1995–2001. Tilintarkastustuomioistuin⁽¹³⁾ laski, että vuonna 2013 poistettujen BKTL-varaumien taloudellinen vaikutus vastaa 583,5 miljoonan euron nettovähennystä asianomaisten jäsenvaltioiden rahoitusosuuksiin⁽¹⁴⁾.

⁽¹²⁾ Yhdeksäntoista 21 varaumasta esitettiin Bulgariassa ja Romaniassa tehdyn tarkastussyklin jälkeen. Itävalle esitettiin yksi varauma liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn yhteydessä tehdyn konsultointikäynnin jälkeen. Yhdistyneelle kuningaskunnalle esitettiin varauma tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 11/2013 yksilöityjen seikkojen perusteella (Erityiskertomus nro 11/2013 ”Bruttokansantuloa (BKTL) koskevien tietojen laadun parantaminen: jäsennellympi ja paremmin kohdennettu lähestymistapa parantaisi komission suorittaman tarkastuksen vaikuttavuutta”).

⁽¹³⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrätti varaumien poistamisen taloudellisen vaikutuksen ottamalla huomioon kaikki BKTL:n määräytymisperustaan tehdyt muutokset, jotka johtuivat siitä, että vuonna 2013 poistettiin varaukset vuosilta, joiden osalta tietoja ei voitu enää muuttaa.

⁽¹⁴⁾ Tilanne 0,4 miljoonan euron lisäyksen ja 583,9 miljoonan euron vähennyksen jälkeen.

Taulukko 2.2 – Jäsenvaltiokohtaiset erityiset BKTL-varaumat 31. joulukuuta 2013 ⁽¹⁾

Jäsenvaltio	Varaumia jäljellä 31.12.2012	Vuonna 2013 esitetyt varaumat	Vuonna 2013 poistetut varaumat	Varaumia jäljellä 31.12.2013	Vanhimmat varaumat koskevat vuotta
Belgia	3	0	0	3	2002
Bulgaria	—	8	0	8	2007
Tšekki	2	0	0	2	2004
Tanska	1	0	0	1	2002
Saksa	2	0	0	2	2002
Viro	2	0	0	2	2004
Irlanti	1	0	1	0	—
Kreikka	9	0	0	9	1995
Espanja	3	0	0	3	2002
Ranska	2	0	0	2	2002
Italia	3	0	0	3	2002
Kypros	5	0	0	5	2004
Latvia	10	0	0	10	2004
Liettua	2	0	0	2	2004
Luxemburg	2	0	1	1	2002
Unkari	10	0	0	10	2004
Malta	8	0	1	7	2004
Alankomaat	4	0	4	0	—
Itävalta	1	1	1	1	2009
Puola	11	0	0	11	2004
Portugali	3	0	0	3	2002
Romania	—	11	0	11	2007
Slovenia	3	0	1	2	2004
Slovakia	2	0	0	2	2004
Suomi	1	0	0	1	2002
Ruotsi	4	0	0	4	2002
Yhdistynyt kuningas- kunta	11	1	3	9	2002
YHTEENSÄ	105	21	12	114	

⁽¹⁾ Erityisiä varaumia, jotka koskevat kaikkia jäsenvaltioita, ei ole otettu taulukossa huomioon.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.9 Erityisten BKTL-varaumien lisäksi komissio on esittänyt kaikkia jäsenvaltioita koskevia erityisiä varauksia. Komission määritelmän mukaan näistä varauksista ilmoitetaan kaikille jäsenvaltioille, jotta komissio voi vertailla perustana olevia tietojen koontitapoja. Vuonna 2013 esitettiin kaksi uutta kaikkia jäsenvaltioita koskevaa varauksia⁽¹⁵⁾ (eli yhteensä voimassa on kahdeksan kaikkia jäsenvaltioita koskevaa varauksia). Komissio on käynnistänyt prosessin, jolla edellä mainituista varauksista on tarkoitus poistaa ne kuusi varauksia, jotka oli jo esitetty (kolme varauksia on jo tämän johdosta poistettu joidenkin jäsenvaltioiden⁽¹⁶⁾ osalta).

2.10 Ainoa vuoden 2013 lopussa voimassa oleva yleinen varaus koski Kreikan BKTL-tietoja vuosilta 2008 ja 2009. Vuotta 2008 koskeva varaus oli esitetty vuonna 2012, koska kyseistä vuotta koskevat tiedot perustuivat alustaviin ennakoarvioihin. Sitä ei voitu poistaa vuonna 2013, koska Kreikka ei ollut antanut komissiolle uusia tietoja. Varauksia oli sovellettava edelleen vuoteen 2009, jotta välttyttäisiin tilanteelta, että tietoja ei voitaisi enää muuttaa (ks. kohdan 2.2 ensimmäinen luetelmakohta), sillä kyseistä vuotta koskevat tiedot perustuivat yhä alustaviin ennakoarvioihin.

2.11 Komissio seuraa tiivistä tilannetta Kreikassa kansantalouden tilinpidon kokoamiseen liittyvien ongelmien osalta ja käy säännöllisesti paikan päällä. Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio esittää Kreikan BKTL-tietoihin liittyviä yleisiä varauksia ja täten suojaa EU:n taloudellisia etuja. Pitkittynyt yleisten varauksien käyttö saattaa kuitenkin johtaa talousarvioon liittyvään epävarmuuteen.

2.12 Vuonna 2013 BKTL-komitean kokouksissa keskusteltiin piilotalouden alasta. Komissio myönsi, että tietojen yhdenmukaistaminen ei ole tasoltaan tavanomaisten Euroopan tilastoja koskevien standardien mukaista. Tilintarkastustuomioistuin on kiinnittänyt tähän asiaan aiemmin huomiota ja esittänyt asiaa koskevan erityisen suosituksen erityiskertomuksessaan nro 11/2013.

2.9 Erityisiä varauksia on ratkaistu edelleen. Prosessi on nopeutunut vuonna 2014, kun 25 uutta tällaista varauksia on poistettu pelkästään ensimmäisellä neljänneksellä.

2.10 Äskettäin käynnistetty avustushanke sisältää lyhyen aikavälin toimintasuunnitelman Kreikan vuosittaisen kansantalouden tilinpidon parantamiseksi.

2.11 Tällä hetkellä on olemassa vain yksi yleinen varaus.

2.12 Kattavuus on ollut tärkeä näkökohta BKTL:n tarkastusprosessissa alusta alkaen ja on sitä edelleen.

Jäsenvaltioiden ei tarvitse tehdä erillisiä arvioita piilotalouden yksittäisistä elementeistä, kunhan varmistetaan BKTL:n kokonaismäärin kattavuus omien varojen tarkoituksia varten.

⁽¹⁵⁾ "Ajoneuvon rekisteröintiveron kirjaaminen" ja "todellisten ja laskennallisten vuokrien välituotekäytön laskeminen asumispalveluiden tuotannon arvioinnissa". Molemmat perustuvat tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomuksessa nro 11/2013 yksilöityihin seikkoihin.

⁽¹⁶⁾ Kaikkia jäsenvaltioita koskeva III varaus (sellaisten yhteisöjen käsittely, joissa ei olla fyysisesti läsnä tai joissa fyysinen läsnäolo on vähäistä) poistettiin 19 maalta. Kaikkia jäsenvaltioita koskeva IV varaus (autonomutusjärjestelmien käsittely) poistettiin 17 maalta. Kaikkia jäsenvaltioita koskeva V varaus (asunto-osuuskuntien käsittely) poistettiin 11 maalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Perinteiset omat varat

2.13 Tulliviranomaiset voivat varmistaa ilmoituksessa annettujen tietojen oikeellisuuden tavaroiden luovutuksen jälkeen tarkastamalla kyseisten tavaroiden tuontia ⁽¹⁷⁾ koskevat kaupalliset asiakirjat ja tiedot. Nämä tarkastukset, joihin myös tulliselvityksen jälkeiset tarkastukset ⁽¹⁸⁾ lukeutuvat, ovat jälki-valvontamenettelyjä. Niiden olisi perustuttava riskianalyysiin, jolle on asetettu kriteerit kansallisella ja yhteisön tasolla sekä mahdollisuuksien mukaan kansainvälisellä tasolla ⁽¹⁹⁾.

2.14 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että tulliselvityksen jälkeisten tarkastusten laatu, laajuus ja tulokset vaihtelivat huomattavasti kolmessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa ⁽²⁰⁾. Tavaroiden vapaaseen liikkeeseen luovuttamista varten tehtävän tulliselvityksen jälkeen maahantuojat tunnistetaan, valitaan tarkastettavaksi ja tarkastetaan. Tulliselvityksen jälkeisten tarkastusten osalta havaittiin seuraavat puutteet:

- a) Maahantuojien tunnistaminen ja valinta tarkastukseen:
- i) EU:n tasolla ei ole sitovia riskianalyysistandardeja tulliselvitysten jälkeisiä tarkastuksia varten.
 - ii) Tarkastettavien maahantuojien valintaan sovellettavia jäsenvaltioiden menetelmiä ei ole yhdenmukaistettu.
 - iii) EU:n tasolla ei ole tuontitietokantaa, joka sisältäisi tiedot, joiden avulla maahantuojat voitaisiin tunnistaa ja valita tulliselvityksen jälkeisiin tarkastuksiin ⁽²¹⁾.

2.14 Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen havaintoja. Jos puutteita havaitaan, se pyytää jäsenvaltioita toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä.

a)

- i) Vaikka riskitietojen vaihto on oikeudellinen vaatimus, tullin yritystarkastusoppaan uusimmassa versiossa (maaliskuu 2014) määritellyt riskikriteerit eivät ole oikeudellisesti sitovia. Komissio toimittaa jäsenvaltioille riskitiedot keskinäistä avunantoa koskevien ilmoitusten ja riskitietolomakkeiden (RIF) muodossa, niin että ne voivat käyttää tietoja riskianalyysin laadinnassa. Komissio tutkii miten jäsenvaltiot käyttävät kyseisiä tietoja vuoden 2014 tarkastuksissa.
- ii) Uusi tullin yritystarkastusopas (jota tuetaan vastaavalla tullin ohjelmalla) tarjoaa yhteisen yhdenmukaistetun lähestymistavan jälkitarkastusten tekemiseen.
- iii) Komissio hallinnoi jäsenvaltioiden tuontitietokantaa (Surveillance II), jossa ei ole maahantuojien nimiä. Surveillance III:ssa pitäisi olla enemmän tietoja, joiden avulla tuojat voidaan tunnistaa, mutta se toimii täysimääräisesti vasta vuonna 2018.

⁽¹⁷⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2913/92, annettu 12 päivänä lokakuuta 1992, yhteisön tullikoodeksista (EYVL L 302, 19.10.1992, s. 1), 78 artikla.

⁽¹⁸⁾ ”Jälkitarkastuksilla tarkoitetaan toimijoiden valvontamenettelyä, jossa tutkitaan taloudellisen toimijan tilit, kirjanpito ja liiketoiminnan järjestelmät.” *Lähde:* Tullin yritystarkastusopas.

⁽¹⁹⁾ Yhteisön tullikoodexin 13 artiklan 2 kohta.

⁽²⁰⁾ Riskianalyysiin ja tulliselvityksen jälkeisten tarkastusten täytäntöönpanoon ja toimittamiseen sovellettava lähestymistapa oli Saksassa jäsennellympi kuin Alankomaissa ja Romaniassa.

⁽²¹⁾ Komissio hallinnoi tuontitietokantaa jäsenvaltioissa turvallisuussyistä. Tietokannasta ei käy ilmi maahantuojien nimet, joten tiedoista ei ole tulliselvityksen jälkeisissä tarkastuksissa hyötyä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Nämä kolme tekijää vähentävät maahantuojien tunnistamisen ja jälkitarkastuksiin valinnan vaikuttavuutta. Tarkastettaviksi ei kenties valita maahantuojia, joihin liittyy suurin riski, ja joitakin maahantuojia ei mahdollisesti tarkasteta koskaan. Esimerkiksi maahantuojia, jotka tekevät tuontiselvityksen useissa jäsenvaltioissa ja joiden tuonnin kokonaismäärä on merkittävä, ei koskaan valittaisi tarkastettaviksi, jos kunkin jäsenvaltion tulliviranomaiset pitäisivät omassa maassaan määrien merkitystä vähäisenä.

b) Maahantuojien tarkastaminen:

i) EU:n tason lainsäädännössä ei ole määritelty tulliselvityksen jälkeisiä tarkastuksia koskevia vähimmäisstandardeja. Täten jäsenvaltioiden on perustettava omat standardinsa⁽²²⁾. Komissio on kehittänyt tullin yritys-tarkastusoppaan⁽²³⁾, mutta se ei ole sitova. Opas ei ollut käytössä tarkastuskäynnin kohteina olleissa jäsenvaltioissa, ja niiden tarkastusmenetelmät vaihtelivat. Komissio ei ole viime vuosina kohdistanut alaan minkäänlaista seurantaa.

ii) Kun tavaroiden tulliselvitys tehdään jäsenvaltiossa (A), joka ei ole maahantuojan sijoittautumisjäsenvaltio (B), tämä hankaloittaa sekä jälkitarkastuksia että niiden jälkeisiä perintätoimia, joiden käynnistämisestä jäsenvaltio (A) vastaa. Hankaluus johtuu siitä, että maahantuojia kuuluu toisen jäsenvaltion (B) lainsäädännön piiriin (ks. laatikossa 2.1 esitetty esimerkki). Tullikoodeksikomitea on tunnustanut tämän ongelman olemassaolon vuonna 2000, mutta tämä ei ole johtanut minkäänlaisiin toimenpiteisiin.

b)

i) Komissio tutkii vuosittaisissa tarkastuksissaan jäsenvaltioissa tullitarkastusten eri osa-alueita, myös jälkitarkastuksia.

Komissio on jakanut tullin yritystarkastusoppaan kaikkien jäsenvaltioiden tulliviranomaisille saatukseen aikaan täysin yhdenmukaistetun lähestymistavan tullin yritystarkastuksiin ja edistääkseen tunnustettuja tarkastuksia EU:ssa. Komissio pahoittelee, että opasta ei ollut käytetty niissä jäsenvaltioissa, joissa tilintarkastustuomioistuimien vieraili, ja se pyytää kaikkia jäsenvaltioita käyttämään tehokkaasti uutta tullin yritystarkastusopasta.

ii) Vaikka jäsenvaltioiden olisi hyvän tilintarkastustavan mukaan vaihdettava tietoja keskenään erityisesti tilanteissa, joissa yritys on tuonut suuria määriä tavaroita toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jossa sen päätoimipaikka sijaitsee, EU:n tullilainsäädännössä ei ole oikeudellista velvoitetta, jonka mukaan tuonnin kohteena olevan jäsenvaltion olisi tehtävä niin. Jokainen jäsenvaltio voi kuitenkin neuvoston asetuksen (EY) N:o 515/97 mukaisesti käyttää keskinäisen avunannon välinettä pyytääkseen apua toisen jäsenvaltion tulliviranomaiselta. Uudessa tarkastusoppaassa viitataan tähän mahdollisuuteen.

⁽²²⁾ Yhteisön tullikoodeksin 13 ja 78 artiklan soveltamista varten.

⁽²³⁾ Opas on tulosta yhteistyöstä, jota jäsenvaltiot ja komissio tekivät Tulli 2007 -hankeryhmässä, jossa käsiteltiin tulliselvityksen jälkeisissä tarkastuksissa käytettäviä järjestelmiä. Jäsenvaltioiden ei kuitenkaan ole pakko soveltaa sitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 2.1 – Perinnän tulokset jäävät laihoiksi, kun maahantuojan sijoittautumisvaltio on eri kuin jäsenvaltio, jossa tavarat on tulliselvityksen jälkeen luovutettu vapaaseen liikkeeseen

Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) ilmoituksen seurauksena Alankomaiden tulli tunnisti Kiinasta tuotuja tekstiilejä, joiden arvo oli erittäin vähäinen ja joista oli tehty tulliselvitys Rotterdamissa (Alankomaissa).

Tästä seurasi, että Alankomaiden tulli toimitti näihin tuontitavaroihin liittyviä tarkastuksia tavaranhaltijan tiloissa Alankomaissa. Tarkastukset johtivat noin 50 miljoonan euron perintäilmoituksiin. Suurin osa perintäilmoituksista toimitettiin yrityksille, joiden päätoimipaikka oli muissa jäsenvaltioissa.

Perintäaste jäi erittäin alhaiseksi: B-kirjanpidossa oli tarkastuksen ajankohtana saatavia yli 45 miljoonaa euroa. Alankomaiden tullin mukaan oli epätodennäköistä, että saatavat saataisiin perittyä.

Yhdessä näistä tapauksista Alankomaiden tulli havaitsi, että tavarat oli purettu Hampurissa (Saksassa) ja kuljetettu Rotterdamiin (Alankomaihin). Rotterdamissa tavarat oli tulliselvityksen jälkeen luovutettu vapaaseen liikkeeseen. Tämän jälkeen ne oli viety niiden lopulliseen määränpäähän Puolaan. Käytetyille kuljetusreiteille ei löydy taloudellista tai logistista perustetta, joten tässä nimenomaisessa tapauksessa näyttää siltä, että maahantuojat tekivät tarkoituksellisesti tulliselvityksen eri jäsenvaltiossa, koska tämä vähensi todennäköisyyttä joutua tarkastuksiin ja mutkisti mahdollisia perintämenettelyjä.

- iii) Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kahdessa tarkastuskäynnin kohteina olleista jäsenvaltioista maahantuojan kohdistuvissa jälkitarkastuksissa ei tutkittu sellaista tuontia, jonka osalta kyseinen tuoja oli tehnyt tulliselvityksen jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Saksassa tarkastajat menevät menettelyssä astetta pidemmälle ja tarkastavat, onko tavarat asetettu tullimenettelyyn jossakin toisessa jäsenvaltiossa. Jos havaitaan eroavaisuuksia, niistä tiedotetaan asianomaisille jäsenvaltioille ⁽²⁴⁾ (ks. laatikko 2.2).

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 2.1 – Perinnän tulokset jäävät laihoiksi, kun maahantuojan sijoittautumisvaltio on eri kuin jäsenvaltio, jossa tavarat on tulliselvityksen jälkeen luovutettu vapaaseen liikkeeseen

Komissio seuraa asiaa Alankomaiden tulliviranomaisten kanssa. Komissio seuraa järjestelmällisesti jäsenvaltioiden perintätoimia, jotka koskevat yli 50 000 euron suuruisia rahamääriä, jotka on poistettu B-kirjanpidosta ja ilmoitettu sille asiaankuuluvan lainsäädännön mukaisesti. Jos perimättömyys johtuu jäsenvaltiosta, komissio pyytää sitä toimittamaan rahamäärän.

- iii) Komissio seuraa tuomioistuimen havaintoja. Jos puutteita havaitaan, se pyytää jäsenvaltioita toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä.

⁽²⁴⁾ Keskinäisen avunannon järjestelmässä (neuvoston asetus (EY) N:o 515/97, annettu 13 päivänä maaliskuuta 1997, jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi (EYVL L 82, 22.3.1997, s. 1)).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 2.2 – Tietojenvaihto tilanteessa, jossa maahan-tuojan kohdalla yhdessä jäsenvaltiossa havaitut poikkeamat koskevat myös muita jäsenvaltioita

Saksan tulli havaitsi tariffiin luokittelussa virheen, joka koski myös tuontia, joka oli tulliselvitetty kahdessa muussa jäsenvaltiossa (Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta). Saksan tulliviranomaiset tiedottivat kyseisistä poikkeamista asianomaisille jäsenvaltioille. Tiedotuksen antamisesta oli kulunut viisi kuukautta, mutta Saksan viranomaiset eivät olleet vielä toukokuuhun 2014 mennessä saaneet kyseisiltä kahdelta jäsenvaltiolta minkäänlaista palautetta perintätoimista.

- iv) Vuoden 2012 tarkastussuunnitelmien täytäntöönpanoaste oli alhainen Romaniassa ja Alankomaissa.

2.15 Kukin jäsenvaltio lähettää komissiolle kuukausittain selvityksen todetuista saamisista (selvitys A-kirjanpidosta) ja kolmen kuukauden välein selvityksen niistä todetuista saamisista, jotka eivät sisälly kuukausittaiseen selvitykseen (selvitys B-kirjanpidosta) ⁽²⁵⁾.

2.16 Tilintarkastustuomioistuimen kyseisissä kolmessa jäsenvaltiossa toimittamissa tarkastuksissa havaittiin puutteita B-kirjanpidon hallinnoinnissa. Esimerkiksi määrät, joiden osalta katsottiin, että niitä ei saada perityksi ⁽²⁶⁾, oli aliarvioitu ⁽²⁷⁾ tai täytäntöönpano- ja seurantamenettelyissä havaittiin pitkiä viipeitä.

2.17 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita A-kirjanpidon hallinnoinnissa Alankomaissa. Siellä A-kirjanpitoa koskevan selvityksen laadinta edellyttää edelleen manuaalisia toimenpiteitä, mikä lisää virheriskiä ⁽²⁸⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 2.2 – Tietojenvaihto tilanteessa, jossa maahan-tuojan kohdalla yhdessä jäsenvaltiossa havaitut poikkeamat koskevat myös muita jäsenvaltioita

Komissio seuraa jäsenvaltioita kaikissa asioissa, jotka on nostettu esiin sen tarkastuskertomuksissa ja tilintarkastustuomioistuimen toimesta, ja tapauksissa, joissa on havaittu puutteita, se pyytää jäsenvaltiota toteuttamaan asianmukaisia korjaavia toimenpiteitä.

2.17 Komissio seuraa asiaa Alankomaiden viranomaisten kanssa samalla, kun se seuraa säännöllisesti tilintarkastustuomioistuimen esiin nostamia kysymyksiä.

⁽²⁵⁾ 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 kirjaamalla ne erilliseen kirjanpitoon.

⁽²⁶⁾ Asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000 6 artiklan 4 kohdan b alakohda.

⁽²⁷⁾ Nämä tapaukset eivät vaikuttaneet erillisessä kirjanpidossa todetun kokonaismäärän luotettavuuteen ja vastaavaan Euroopan unionin konsolidoidussa tilinpäätöksessä ilmoitettuun arvon alentumiseen.

⁽²⁸⁾ Esimerkiksi Alankomaat käsitteli virheellisesti kauden 1/2005–4/2012 A- ja B-kirjanpitoon liittyviä määriä, joita ei voida periä takaisin. Tämän vuoksi Alankomaiden viranomaisten oli maksettava perinteisiä omia varoja 12,3 miljoonaa euroa (25 prosentin kantokuluvähennyksen jälkeen) ja lisäksi 6,5 miljoonaa euroa korkoja vuosina 2012 ja 2013.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.18 Komission vuonna 2013 paikan päällä toimittamissa tarkastuksissa havaittiin valtaosassa tarkastetuista jäsenvaltioista⁽²⁹⁾ puutteita myös B-kirjanpidon hallinnoinnissa. Kahdessa Kreikassa paikan päällä toimitetussa tarkastuksessa yksilöitiin merkittäviä B-kirjanpidon⁽³⁰⁾ hallinnointiin liittyviä ongelmia.

2.19 Komission jäsenvaltioissa tekemät tarkastukset johtavat ”avoimiin kohtiin”⁽³¹⁾. Näillä avoimilla kohdilla voi mahdollisesti olla taloudellista vaikutusta ja ne ”suljetaan”, kun jäsenvaltiot ovat käsitelleet niitä asianmukaisesti. Vuoden lopussa avoimia kohtia oli yhteensä 341, joista 35 oli ollut auki kauemmin kuin viisi vuotta (ks. **taulukko 2.3**).

KOMISSIION VASTAUKSET

2.18 Komission tarkastukset koostuvat B-kirjanpidon tutkimisesta vierailun kohteena olleen jäsenvaltion virastoissa ja havainnot ovat yleensä kertaluonteisia ja kuvaavat yksittäisiä ongelmia perinteisten omien varojen perintäprosessissa. Ne ovat harvoin luonteeltaan järjestelmällisiä ongelmia, jotka vaikuttavat kirjanpidon hallinnointiin. Tällaisella tilillä (kokoelma ongelmallisia ja kyseenalaisia tapauksia, josta voidaan tehdä erilaisia oikeudellisia tulkintoja) on väistämättä kertaluonteisia havaintoja. Kreikan tilanne on poikkeuksellinen, ja siihen kohdistetaan erityisiä seurantatoimia.

2.19 Komission yksiköt tekevät jatkuvasti työtä jäsenvaltioiden kanssa avointen kohtien ratkaisemiseksi. Vaikka jotkin kohdat komission tai tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa voivat olla varsin yksinkertaisia, ja ne voidaan käsitellä ja saada päätökseen nopeasti, toiset kohdat, jotka on nostettu esiin jäsenvaltioiden kanssa, ovat monimutkaisempia ja voivat vaatia oikeudellista/organisatorista muutosta tai oikeuskäsittelyn aloittamista. Näissä tapauksissa komission yksiköt eivät voi saada kohtien käsittelyä päätökseen lyhyessä ajassa. Niistä 341 kohdasta, jotka tilintarkastustuomioistuimella on todennut avoimiksi, 313 oli edelleen avoimia toukokuun 2014 lopussa. Näistä 27 on ollut avoimia yli viisi vuotta.

⁽²⁹⁾ Komission tarkastukset koskivat B-kirjanpitoa 22 jäsenvaltiossa. Ongelmia havaittiin 17 jäsenvaltiossa.

⁽³⁰⁾ Komission kertomuksen mukaan B-kirjanpito tapauksien tutkiminen vahvistaa sen, että Kreikka ei noudata asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 17 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisia lakisääteisiä velvollisuuksiaan.

⁽³¹⁾ Vuonna 2013 annettiin yhteensä 29 tarkastuskertomusta, jotka johtivat 98 uuteen ”avoimeen kohtaan”.

Taulukko 2.3 – Perinteisiä omia varoja koskevat avoimet kohdat 31. joulukuuta 2013

Jäsenvaltio	Avoinna olevat kohdat 31.12.2012	Vuonna 2013 esitetyt kohdat	Vuonna 2013 poistetut kohdat	Avoinna olevat kohdat 31.12.2013	Avoinna yli viisi vuotta	Vanhimmat avoinna olevat kohdat koskevat vuotta
Belgia	14	6	9	11	0	2009
Bulgaria	14	4	8	10	0	2009
Tšekki	8	3	5	6	0	2012
Tanska	15	3	1	17	0	2009
Saksa	28	1	12	17	9	2001
Viro	4	0	3	1	0	2012
Irlanti	10	6	6	10	0	2011
Kreikka	33	4	3	34	5	2002
Espanja	17	4	1	20	0	2009
Ranska	40	5	11	34	7	2003
Italia	23	3	11	15	0	2009
Kypros	6	2	0	8	0	2011
Latvia	6	0	3	3	0	2011
Liettua	5	0	0	5	0	2011
Luxemburg	7	1	3	5	0	2011
Unkari	12	4	9	7	0	2011
Malta	2	4	2	4	0	2013
Alankomaat	29	13	6	36	4	2005
Itävalta	3	2	0	5	0	2009
Puola	11	2	3	10	4	2006
Portugali	16	2	3	15	5	2002
Romania	11	4	2	13	0	2011
Slovenia	5	0	5	0	0	—
Slovakia	4	1	4	1	0	2013
Suomi	7	5	2	10	1	1998
Ruotsi	11	10	1	20	0	2009
Yhdistynyt kuningaskunta	19	9	4	24	0	2009
YHTEENSÄ	360	98	117	341	35	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Alv:oon perustuvat omat varat

2.20 Vuoden lopussa varaumien ⁽³²⁾ yhteismäärä oli 103 (ks. **taulukko 2.4**). Komissio poisti 81 varaumaa vuonna 2013 (edellisenä vuonna 57 varaumaa). Poistetuista varaumista 21 liittyi rikkomistapauksiin. Kahdeksan varaumaa poistettiin, koska Euroopan unionin tuomioistuimen antaman tuomion mukaan jäsenvaltioiden lainsäädäntö oli alv-direktiivin mukainen. Jäljellä olevissa 13 tapauksessa laskettiin korvaus siinä tapauksessa, että rikkominen vaikutti alv:oon perustuvien omien varojen määrätymisperustaan.

2.21 Vuonna 2013 poistettiin varaukset, jotka koskivat vuosia, joiden osalta tietoja ei voitu enää muuttaa. Tilintarkastustuomioistuin ⁽³³⁾ laski, että varaumien poistamisen taloudellinen nettovaikutus vastasi 81,7 miljoonan euron ⁽³⁴⁾ lisäystä alv:oon perustuvien omien varojen määrään.

2.22 Vuoden 2013 lopussa komission esittämiä pitkäaikaisia varaumia ⁽³⁵⁾ oli voimassa 12 eli yksi vähemmän kuin edellisenä vuonna. Vuoden 2013 aikana poistettiin seitsemän varaumaa, jotka olivat olleet pitkäaikaisia vuoden 2012 lopussa. Kuudesta komission esittämästä varaumasta tuli "pitkäaikaisia", koska ne koskevat vuotta 2004. Vuoden 2013 lopussa oli myös neljä jäsenvaltioiden esittämää pitkäaikaista varaumaa (joista kolme identtisiä komission esittämien varaumien kanssa).

2.21 Komissio katsoo, että tämä luku ei ole sopiva indikaattori alv:oon perustuvien omien varojen tarkastusohjelman tulokselle eikä sitä voida käyttää minkään suuntauksen indikaattorina.

2.22 Komissio jatkoi yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa vuonna 2013 ratkaistaakseen varaumien taustalla olevat kysymykset. Komissio katsoo, että vuonna 2013 on saavutettu huomattavaa edistystä.

⁽³²⁾ Kohdassa 2.7 selitetään, millaisia varaukset ovat ominaisuuksiltaan.

⁽³³⁾ Tilintarkastustuomioistuin määritteli varaumien poistamisen taloudellisen vaikutuksen ottamalla huomioon kaikki alv:n määrätymisperustaan tehdyt muutokset, jotka johtuivat komission vuosien 1995–2009 koskevasta valvontatoiminnasta. Vuotta 2009 koskevia tietoja ei voinut enää vuonna 2013 muuttaa, ja vuoden 2009 ja sitä aikaisempien vuosien alv:n määrätymisperustaa voidaan muuttaa ainoastaan siinä tapauksessa, että on esitetty varaukset. Arvonlisäveron (alv) yhdenmukaistettujen määrätymisperusteiden rajaamisen vaikutukset on otettu huomioon.

⁽³⁴⁾ Tilanne 218,3 miljoonan euron lisäyksen ja 136,6 miljoonan euron vähennyksen jälkeen.

⁽³⁵⁾ Tilintarkastustuomioistuin määritelmän mukaan varaukset ovat pitkäaikaisia, jos ne koskevat vuotta, josta on kulunut jo ainakin kymmenen vuotta; toisin sanoen vuoden 2013 lopussa yhä voimassa olevat pitkäaikaiset varaukset koskevat vuotta 2004 tai sitä aikaisempia vuosia.

Taulukko 2.4 – Alv-varaumat 31. joulukuuta 2013

Jäsenvaltio	Varaumia jäljellä 31.12.2012	Vuonna 2013 esitetyt varaumat	Vuonna 2013 poistetut varaumat	Varaumia jäljellä 31.12.2013	Vanhimmat varaumat koskevat vuotta
Belgia	6	0	2	4	2007
Bulgaria	7	3	3	7	2007
Tšekki	8	0	8	0	—
Tanska	6	0	1	5	2005
Saksa	7	0	2	5	2007
Viro	10	0	9	1	2007
Irlanti	4	0	0	4	2006
Kreikka	5	4	3	6	1999
Espanja	3	0	1	2	2003
Ranska	12	1	8	5	2005
Italia	12	5	5	12	1999
Kypros	0	0	0	0	—
Latvia	5	0	4	1	2006
Liettua	2	0	2	0	—
Luxemburg	2	3	1	4	2008
Unkari	4	0	3	1	2010
Malta	4	0	0	4	2005
Alankomaat	11	4	9	6	2006
Itävalta	5	0	0	5	2004
Puola	10	1	5	6	2004
Portugali	5	0	5	0	—
Romania	4	4	0	8	2007
Slovenia	0	0	0	0	—
Slovakia	0	0	0	0	—
Suomi	8	1	2	7	2001
Ruotsi	5	1	1	5	1995
Yhdistynyt kuningas- kunta	8	4	7	5	2004
YHTEENSÄ	153	31	81	103	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Sakot ja seuraamukset

2.23 Komissio voi antaa yrityksille sakkoja kilpailulain rikkomisesta. Vuoden 2013 lopussa noin 97 prosentista sakoista ⁽³⁶⁾ oli suoritettu väliaikainen maksu tai annettu vakuus. Varainhoitoasetuksen soveltamissäännöissä ⁽³⁷⁾ määrätään, että komission on perittävä saamiset käytettävissä olevin keinoin, jos velallinen ei ole suorittanut väliaikaisia maksuja tai antanut koko summan kattavia vakuuksia eräpäivään mennessä. Maksamiseen voidaan antaa lisäaikaa, mutta vakuutta koskevasta vaatimuksesta voidaan luopua ainoastaan tilinpitäjän arvioinnin perusteella.

2.24 Tilintarkastustuomioistuin seurasi, oliko sen vuosilta 2011 ja 2012 antamissa vuosikertomuksissa raportoitujen havaintojen johdosta toteutettu toimia. Se tarkasti tätä varten otoksen, johon oli poimittu 14 sakkoa kaikkiaan 33 erääntyneestä sakosta ⁽³⁸⁾, joista ei ollut suoritettu väliaikaista maksua tai annettu vakuutta. Havaittiin, että 13 tapauksessa komissio ei ollut käyttänyt kaikkia käytettävissä olevia keinoja perinnän toimittamiseksi. Useimmissa tapauksissa komissio arvioi edelleen, onko maksamiseen syytä antaa lisäaikaa.

Muut tuloja koskevat yleiset seikat

2.25 Tilintarkastustuomioistuin kehottaa kiinnittämään huomiota kohdassa 1.49 kuvailtuihin seikkoihin.

Vuotuiset toimintakertomukset

2.26 Budjettipääosaston ja Eurostatin vuotta 2013 koskeissa toimintakertomuksissa annetaan varainhoidosta oikea arvio omien varojen ja muiden tulojen perustana olevien toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden osalta. Tilintarkastustuomioistuin saa näistä tiedoista vahvistuksen havainnoilleen ja johtopäätöksilleen.

2.23 Suurin osa maksamattomista sakoista on luonteeltaan väliaikaisia, koska niihin on haettu muutosta ja ne voidaan perua tai niitä voidaan laskea. Komission tavoitteena ei ole pakottaa perintään hintaan mihin hyvänsä, koska sillä voi olla peruuttamattomia seurauksia sakotetuille yrityksille. Näin ollen komissio pyrkii kattavaan perintään soveltamalla neuvottelujen tuloksena aikaansaattua maksusuunnitelmaa, johon liittyy rahoitusvakuus, tai poikkeustapauksissa ilman vakuutta uusien soveltamissääntöjen mukaisesti.

2.24 Kyseiset sakot liittyvät tapauksiin, joissa maksukyvyttömyyspyyntöjen käsittely oli kesken, ja/tai tapauksiin, joissa täytäntöönpano olisi aiheuttanut sakotetulle yritykselle välittömän maksukyvyttömyyden. Tämän seurauksena komissio olisi menettänyt sakkosaatavansa, koska se ei ole nykyisten sääntöjen mukaan etuoikeutettu velkoja. Kuten kohdassa 2.23 todetaan, sen arvioiminen, annetaanko lisää maksuaikaa, edellyttää perusteellista analyysia.

⁽³⁶⁾ Noin 8,3 miljardia euroa 8,5 miljardista eurosta.

⁽³⁷⁾ Komission delegoitu asetus (EU) N:o 1268/2012, annettu 29 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 soveltamissäännöistä (EUVL L 362, 31.12.2012, s. 1), 88–90 artikla.

⁽³⁸⁾ Yhteensä 116 miljoonaa euroa 225 miljoonan euron kokonaismäärästä. Otokseen sisältyi 11 sakkoa, joista oli raportoitu vuotta 2012 koskevassa vuosikertomuksessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös

2.27 Tulosten osalta

- tilintarkastustuomioistuin ei havainnut tarkastamisessa tapahtumissa virheitä,
- tarkastetut järjestelmät arvioitiin vaikuttaviksi BKTL:oon ja alv:oon perustuvien omien varojen ja muiden tulojen⁽³⁹⁾ osalta, (ks. **liite 2.2**)
- tarkastetut järjestelmät arvioitiin perinteisten omien varojen kohdalla kokonaisuutena tarkasteltuna vaikuttaviksi. Keskeiset sisäiset kontrollit arvioitiin tarkastuskäynnin kohteina olleissa jäsenvaltioissa osittain vaikuttaviksi, (ks. **liite 2.2**)

Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että tulojen virhetaso ei ole olennainen.

Suositukset

2.28 **Liitteessä 2.3** esitetään tilintarkastustuomioistuinten arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi varainhoitovuosien 2010 ja 2011 vuosikertomuksissa viisi suositusta. Komissio on pannut niistä täytäntöön kaksi kokonaan ja kaksi suurimmaksi osaksi. Yhtä suositusta ei ole pantu täytäntöön.

2.29 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee tämän tarkastuksen ja vuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavaa:

BKTL:oon perustuvat omat varat

- **Suositus 1:** Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita täsmentämään, mitä menetelmiä ne käyttävät kootessaan tietoja piilotaloudesta, ja edistettävä koonnin yhdenmukaistamista jäsenvaltioiden välillä.

2.29

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Kattavuus on ollut tärkeä näkökohta BKTL-tietojen tarkastusprosessissa alusta alkaen ja on sitä edelleen.

Seuraavalla tarkastuskierroksella komissio (Eurostat) aikoo tarkistaa ja päivittää poikittaisanalyysin, joka on tehty kattavuutta koskevan komission päätöksen yhteydessä.

⁽³⁹⁾ Järjestelmiä koskeva johtopäätös koskee ainoastaan niitä järjestelmiä, jotka valittiin tarkastettaviksi kohdassa 2.4 määritetyn tarkastusalueen puitteissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 2:** Komission olisi otettava käyttöön tarkka toimintasuunnitelma, jossa asetetaan selkeät välitavoitteet Kreikan kansantalouden tilinpidon koontiongelmien ratkaisemiseen, ja seurattava tiiviisti suunnitelman täytäntöönpanoa.

Perinteiset omat varat

- **Suositus 3:** Komission olisi laadittava tulliselvityksen jälkeisiä tarkastuksia varten riskianalyysin vähimmäisstandardit ja hyödynnettävä siinä nykyisen tuontitietokannan tietoja, jotta jäsenvaltiot voisivat kohdistaa tarkastustoimintansa paremmin niihin maahantuojiin, joihin liittyy riski.
- **Suositus 4:** Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita soveltamaan nykyisiä ohjeita ja seurattava jälkitarkastusten täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.
- **Suositus 5:** Komission olisi kannustettava jäsenvaltioita käyttämään A- ja B-kirjanpitoa oikein ja varmistettava, että kirjanpidot ovat osoitetusti täydelliset ja oikeelliset.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suositukset ja toteaa, että sen täytäntöönpano on käynnissä. Komissio (Eurostat) keskittää toimiaan kansantalouden tilinpidon niille osa-alueille, jotka muodostavat suurimman riskin BKTL:oon perustuvilla omilla varoilla, eli varauksiin, joiden edistystä Eurostat seuraa tarkasti. Äskettäin käynnistetyssä avustushankkeessa on lyhyen aikavälin toimintasuunnitelma Kreikan vuotuisen kansantalouden tilinpidon kehittämiseksi.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Tullin yritystarkastusoppaan uudessa versiossa (2014) annetaan riski-indikaattorit jälkitarkastuksia varten. Muutoksia nykyiseen tuontitietokantaan suunnitellaan, mutta ne eivät toimi täysimääräisesti ennen vuotta 2018.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Nykyisessä oikeuskehityksessä tarkastusten tekeminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Kun komissio tarkastaa suoritettuja tullitarkastuksia, se kannustaa lisäksi jäsenvaltioita käyttämään nykyisiä ohjeita ja havaitessaan jälkitarkastuksissa puutteita se pyytää jäsenvaltioita toteuttamaan korjaavia toimenpiteitä. Komissio muistuttaa, että tarkistettu tullin yritystarkastusoppas hyväksyttiin maaliskuussa 2014.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Komissio kannustaa edelleen jäsenvaltioita käyttämään A- ja B-kirjanpitoa oikein ja varmistamaan, että ne ovat osoitetusti täydelliset ja oikeelliset.

LIITE 2.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TULOT

	2013					2012	2011	2010
	Perinteiset omat varat	Alv/BKTL, talousarvion osastoon 1 liittyvät korjaukset	Muut tulot	Yhteensä				
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE								
Tapahtumien yhteismäärä:	7	46	2	55	55	55	55	55
Perintämääräyksiä	7	46	2	55	55	55	55	55
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus, lukumäärä), joissa								
ei ilmennyt virheitä	100 %	(7)	100 %	(46)	100 %	(2)	100 %	100 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	0 %
KVANTTATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENTEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS								
Todennäköisin virhetaso	0,0 %					0,0 %	0,8 %	0,0 %
⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohkoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin.								
⁽²⁾ Tarkastustulokset kuvastavat kunkin segmentin suhteellista osuutta toimintalohkoryhmässä.								
Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.								

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

Tarkastustulokset kuvaavat kunkin segmentin suhteellista osuutta toimintalohtokoryhmässä.

⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallisen lukumäärää.

LIITE 2.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – TULOT

Arvio tarkastetuista järjestelmistä

Järjestelmä	Komission tarkastukset jäsenvaltioissa	Komission suorittamat laskelmat/asiakirja-tarkastukset ja tulojen hallinnointi	Varaumien hallinnointi komissiossa	Keskeiset sisäiset kontrollit tarkastetuissa jäsenvaltioissa	Yleisarvio
BKTL	Ei sovellettavissa (*)	Vaikuttava	Vaikuttava	Ei sovellettavissa	Vaikuttava
Alv	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Ei sovellettavissa	Vaikuttava
Perinteiset omat varat	Vaikuttava	Vaikuttava	Ei sovellettavissa	Osittain vaikuttava (**)	Vaikuttava
Sakot ja seuraamukset	Ei sovellettavissa	Vaikuttava	Ei sovellettavissa	Ei sovellettavissa	Vaikuttava

(*) Vuonna 2013 tilintarkastustuomioistuim julkaisi erityiskertomuksen nro 11/2013, jossa se arvioi, oliko komissio tarkastanut kauden 2002–2010 BKTL-tiedot vaikuttavalla tavalla. Vuonna 2013 komissio ei toimittanut tarkastuksia. Seuraavan tarkastusssyklin on määrä alkaa vuonna 2015, kun jäsenvaltiot toimittavat uudet BKTL-luettelot.

(**) Ks. kohdat 2.13–2.18.

LIITE 2.3

AIEMPIEN SUOSTUSTEN SEURANTA – TULOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2011 ja 2010	Tilintarkastustuomioistuin suosittelee vuotta 2011 ja 2010 koskevissa vuosikertomuksissaan, että komission olisi:							
	kannustettava jäsenvaltioita tullivalvonnan tehostamiseen (esim. kotitullausmenettelyn käyttäjille myönnettävän ”yllyksinkertaistamisen” osalta), jotta perinteisiä omia varoja saadaaan kerätyksi mahdollisimman suuri määrä		x					Tehdessään jäsenvaltioissa vuosittaisia tarkastuksiaan, joissa painopiste on ollut toteutetuissa tarkastuksissa ja riskianalyysin käytössä, komissio on kannustanut jäsenvaltioita tehostamaan tullitarkastuksiaan ja -valvontaansa (mukaan luettuna tapaukset, joissa ylyksinkertaistaminen on myönnetty kotitullauksen yhteydessä) niin että perinteisten omien varojen perintää on turvattu.
	jatkettava ponnistelujaan varmistaa, että B-kirjanpitoa käytetään oikein, että kirjanpitojärjestelmien avulla voidaan osoittaa jäsenvaltioiden A- ja B-kirjanpidosta antamien selvitysten olevan täydelliset ja oikeat (*)		x					Komissio on jatkanut ponnistelujaan sen varmistamiseksi, että B-kirjanpitoa käytetään oikein ja että jäsenvaltioiden kirjanpidosta antamat selvitykset ovat todistettavasti täydelliset ja oikeat. Se tosiasia, että B-kirjanpidon kanssa esiintyy edelleen ongelmia, liittyy B-kirjanpidon luonteeseen, sillä se koostuu ongelmallisista ja kiistanalaisista tapauksista, joista voidaan tehdä erilaisia oikeudellisia tulkintoja.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
2010	esitettävä BKTL-komitealle jäsenvaltioiden BKTL-tietoja koskevat arviointikertomukset, jotta voimassa olevat yleiset varaukset voidaan korvata erityisillä varauksilla vuodesta 2002 alkaen	x						
	ilmaistava selvästi, miten laajalta alueelta se esittää kantansa jäsenvaltioiden BKTL-tietoja koskevista arviointikertomuksissaan	x						
	otettava huomioon kansantalouden tilinpidon kokoami- seen kansallisissa tilastolaitoksissa sovellettavien valvon- tajärjestelmien arviointi				x			Komissio katsoo, että sen soveltuva toimintamalli (asiakirjoihin perustuvat BKTL-kyselylomakkeiden tarkastukset, BKTL-luetteloiden tarkastus GLAQ-arviointilomakkeen avulla sekä täydentävät suorat tarkastukset) on asiamukainen tapa toteuttaa jäsenvaltioiden BKTL-luetteloiden lopullinen arviointi. Tässä yhteydessä valvontajärjestelmät ovat luonteel- taan organisatorisia eivätkä osoita erityisesti tilien luotettavuutta, joka riippuu pääasiassa käytetyistä tilastolähteistä ja menetelmistä. Valvontajärjestelmät voivat kuitenkin auttaa pienentämään virheiden esiintymisriskiä kansallisessa tilinpidossa. Komissio pyrkii kehittämään edelleen tilintarkastustuomioistui- men havaintojen perusteella valvontajärjestelmiä kos- kevia ohjeita jäsenvaltioiden kansantalouden tilinpidon koontia varten.

(*) Komissio seuraa A- ja B-kirjanpidon käyttöä joka vuosi. Ongelma on kuitenkin edelleen olemassa, joten ponnisteluja on jatkettava.

KOLMAS LUKU

Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	3.1–3.6
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	3.2–3.5
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	3.6
Toimien sääntöjenmukaisuus	3.7–3.15
Tarkastettavaksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi	3.16–3.43
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät	3.16–3.38
Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä	3.17–3.29
Parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävää menettelyä koskeva arviointi	3.30–3.35
Tuottajaryhmille osoitettuun EU:n tukeen sovellettava valvontajärjestelmä	3.36–3.38
Komission arviot jäännösvirhetasosta	3.39–3.43
Johtopäätös ja suositukset	3.44–3.46
Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös	3.44
Suositukset	3.45–3.46

Liite 3.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – maatalouden markkinatoimenpiteet ja suora tuki

Liite 3.2 – Järjestelmätarkastusten tulokset – maatalouden markkinatoimenpiteet ja suora tuki

Liite 3.3 – Aiempien huomautusten seuranta – maatalouden markkinatoimenpiteet ja suora tuki

JOHDANTO

3.1 Tässä luvussa esitetään erityisarvio maatalousalan markkinatoimenpiteistä ja suorasta tuesta. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2013 menoista esitetään **taulukossa 3.1**.

Taulukko 3.1 — Maatalousalan markkinatoimenpiteet ja suora tuki – Keskeiset tiedot vuodelta 2013

(miljoonaa euroa)

Toimintalohko	Kuvaus	Maksut
Maataloustukirahastosta rahoitetut maatalousmenot	Suora tuki	41 658
	Maatalousmarkkinoiden interventiot	3 193
	Hallintomenot ⁽¹⁾	132
	Muut	153
		45 136
Varainhoitovuoden maksut yhteensä		45 136
– hallintomenot yhteensä ⁽²⁾		132
Toimintamenot yhteensä		45 004
– ennakkomaksuja ⁽³⁾		9
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys ⁽³⁾		21
Tarkastettu perusjoukko yhteensä		45 016
Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä		45 132

⁽¹⁾ Määrä käsittää maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohkon kaikki hallintomenot.

⁽²⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksännessä luvussa.

⁽³⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liite 1.1**, kohta 7).

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2013 alustava konsolidoitu tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

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

3.3 Yhteisen maatalouspolitiikan menoja rahoitetaan EU:n talousarviosta kahden rahaston kautta ⁽²⁾. EU:n markkinatoimenpiteet ⁽³⁾ ja suorat tuet rahoitetaan kokonaisuudessaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (jäljempänä 'maataloustukirahasto'). Maaseudun kehittämistä koskevat ohjelmat yhteisrahoitetaan jäsenvaltioiden kanssa Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (jäljempänä 'maaseuturahasto'). Tämä vuosikertomuksen luku kattaa Euroopan maataloustukirahaston menot; maaseuturahaston menoja käsitellään neljännessä luvussa. Maataloustukirahastosta rahoitetaan ennen kaikkea seuraavat toimenpiteet:

- "Tilatukijärjestelmänä" tunnettu suoran tuen järjestelmä. Tilatukea maksetaan tuotannosta riippumattomana ⁽⁴⁾ tulotukena "tukioikeuksien" perusteella ⁽⁵⁾. Tukioikeuden aktiivoinnin edellytyksenä on yksi hehtaari tukikelpoista maata. Vuonna 2013 tilatuen osuus menoista oli 31 394 miljoonaa euroa.
- "Yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmänä" tunnettu suoran tuen järjestelmä. Kyseessä on viljelijöille tarkoitettu yksinkertaistettu tuotannosta riippumaton tulotukijärjestelmä kymmenessä Euroopan unioniin vuosina 2004 ja 2007 liittyneessä jäsenvaltiossa ⁽⁶⁾. Tukijärjestelmä perustuu tukikelpoisesta maatalousmaasta maksettavaan yhdenmukaiseen hehtaarikohtaiseen maksuun. Vuonna 2013 tukijärjestelmän osuus menoista oli 6 681 miljoonaa euroa.
- Muut suorien tukien järjestelmät (joiden yhteydessä maksetaan lähinnä tuotantoon sidottuja tukia) ⁽⁷⁾. Vuonna 2013 näiden järjestelmien osuus menoista oli 3 583 miljoonaa euroa.

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

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

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

⁽⁴⁾ Tuotannosta riippumaton tuki myönnetään tukikelpoisesta maatalousmaasta riippumatta siitä, käytetäänkö maata tuotantoon vai ei.

⁽⁵⁾ Kansalliset viranomaiset laskevat kunkin viljelijän tukioikeuksien määrän ja arvon käyttäen yhtä EU:n lainsäädännössä vahvistetuista malleista.

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

⁽⁷⁾ Tuotantomäärään sidotut maksut lasketaan eläinten lukumäärän (esim. emolehmät, uuhet ja vuohet) ja/tai tietyn viljelykasvin (esim. puuvilla, riisi, sokerijuurikas) viljelyyn käytetyn hehtaarin määrän perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

- Maatalousmarkkinoiden interventiot, joita ovat muun muassa erityistuki hedelmä/vihannes- ja viinialalle, koulumaitoa ja kouluhedelmiä koskeva tuki, elintarviketukiohjelmat, Posei-ohjelman hintatuki⁽⁸⁾, interventiovarastointi ja vientituet (yhteensä 3 193 miljoonaa euroa vuoden 2013 menoista).

3.4 Yhteisen maatalouspolitiikan menoja hallinnoivat lähes kaikilta osin komissio ja jäsenvaltiot yhdessä. Menot kanavoitetaan noin 80 maksajaviraston kautta; maksajavirastot suorittavat maksut edunsaajille. Riippumattomat tarkastuselimet (todentamisviranomaiset) tarkastavat maksajavirastojen tilit ja maksutiedostot ja antavat niistä vuosittain tarkastuslausunnon ja raportin komissiolle.

3.5 Suorien maksujen sääntöjenmukaisuuteen liittyvät riskit ovat pääasiassa seuraavat: pinta-alatukea maksetaan tukeen oikeuttamattomasta maasta tai edunsaajille, jotka eivät ole tukeen oikeutettuja; samasta maa-alasta maksetaan useammalle kuin yhdelle edunsaajalle; tukioikeudet lasketaan virheellisesti; eläinpalkkioita maksetaan eläimistä, joita ei ole olemassa. Maatalousmarkkinoiden interventioiden osalta pääasiallinen sääntöjenvastaisuuden riski puolestaan liittyy siihen, että tukea myönnetään hakijoille, jotka eivät ole tukikelpoisia, tai tukea myönnetään tukeen oikeuttamattomien tai liian suurina ilmoitettujen kulujen tai tuotantomäärien perusteella.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

3.6 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1. osassa 2**. Maatalousalan markkinatoimenpiteitä ja suoraa tukea koskevan tarkastuksen osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksessa tutkittiin 180 tapahtuman otos **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos kaikenlaisista toimintalohkoryhmän tapahtumista. Vuoden 2013 otos käsitti tapahtumia 17 jäsenvaltiosta⁽⁹⁾.

3.6

⁽⁸⁾ Posei-ohjelma sisältää valinnaisia toimenpiteitä, jotka kohdistuvat syrjäisimpiin alueisiin näiden syrjäisen sijainnin ja saariaseman perusteella.

⁽⁹⁾ Tšekki, Tanska, Saksa, Irlanti, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Liettua, Unkari, Alankomaat, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

- b) Täydentävien ehtojen tarkastamisessa tilintarkastustuomioistuin rajasi testattavan alueen hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimusten⁽¹⁰⁾ sekä tarkastukseen valittujen lakisääteisten hoitovaatimusten (SMR)⁽¹¹⁾ noudattamiseen, josta evidenssiä voidaan saada ja johtopäätökset voidaan tehdä tarkastuskäynnin aikana⁽¹²⁾.
- c) Valvontajärjestelmien arvioinnin yhteydessä⁽¹³⁾ tarkastettiin yhdenmennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS) neljässä jäsenvaltiossa⁽¹⁴⁾. Lisäksi tarkastettiin paremman tarkastusvarmuuden saamiseen tähtäävän menettelyn yhteydessä Italiassa suoritettu työ⁽¹⁵⁾ sekä valvontajärjestelmä, jota sovelletaan Puolassa tuottajaryhmille myönnettyyn EU:n tukeen.
- d) Komission arviot jäännösvirhetasosta tarkastettiin.
- e) Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa. Tarkastustyön tulokset, jotka pätevät myös tähän vuosikertomuksen lukuun, esitetään neljännessä luvussa (ks. kohdat 4.22–4.27).

- b) Katso vastaus 3.13 kohtaan.

⁽¹⁰⁾ Haitallisen kasvillisuuden leviämisen välttäminen maatalousmaalla, estopengerrysten rakentaminen, oliiviviljojen ylläpitäminen hyvässä kasvukunnossa, vähimmäiseläintiheyden ylläpitäminen sekä niittovelvollisuuden täyttäminen.

⁽¹¹⁾ Lakisääteiset hoitovaatimukset nro 4 (nitraattidirektiivi) ja nrot 6–8 (eläinten tunnistus ja rekisteröinti).

⁽¹²⁾ Täydentäviin ehtoihin liittyvät velvoitteet ovat tärkeitä lakisääteisiä vaatimuksia, joita kaikkien EU:n suoran tuen saajien on noudatettava. Ne ovat täysimääräisen suoran tuen maksamisen perustavaa laatua oleva – ja usein ainoa – edellytys. Siksi tilintarkastustuomioistuin päätti käsitellä täydentävien ehtojen rikkomista virheenä.

⁽¹³⁾ Jäsenvaltiot ja järjestelmät valittiin tarkastukseen riskien perusteella, ja tämän vuoksi tuloksia ei voida pitää edustavina koko EU:n osalta.

⁽¹⁴⁾ Saksa (Baijeri), Irlanti (Department of Agriculture, Fisheries and Food (DAFF)), Italia (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (AGEA)) ja Ranska (Agence de Services et de Paiement (ASP)).

⁽¹⁵⁾ Ks. kohta 3.30.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

3.7 **Litteessä 3.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 180 tapahtumasta 110:een (61 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 101 virheen perusteella, että todennäköisin virhetaso on 3,6 prosenttia ⁽¹⁶⁾.

3.8 Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet voidaan luokitella neljään pääryhmään:

maksut, jotka perustuvat tukihakemuksiin, joissa tukikelpoinen hehtaarimäärä tai

- eläinten määrä on ilmoitettu liian suurena
- maksut edunsaajille, jotka eivät ole oikeutettuja tukeen, tai tukeen oikeuttamattoman toiminnan/ tukeen oikeuttamattomien menojen perusteella suoritettavat maksut
- maksut tapauksissa, joissa ei ole noudatettu täydentäviä ehtoja koskevia vaatimuksia ⁽¹⁷⁾
- maksut, joiden yhteydessä ilmenee hallinnollisia virheitä.

3.7 Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen ilmoittama virhetaso on vuotuinen arvio, jossa on otettu huomioon ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksia toteutetut takaisinperinnät ja korjaavat toimenpiteet. Komissio toteaa myös, että kyseisiin menoihin kohdistetaan seuraavina vuosina oikaisuja määräämällä nettorahoitusoikaisuja sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn perusteella sekä perimällä tukia takaisin edunsaajilta. Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen toteamaa vuotuista edustavaa virhetasoa tarkasteltaessa olisi otettava huomioon netto-oikaisujen ja takaisinperinnän monivuotinen luonne.

Lisäksi, kuten komissio on jo aiempina vuosina huomauttanut, komissio ei ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että täydentävien ehtojen rikkomisia pidetään kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevina virheinä, joiden vaikutus on 0,5 prosenttiyksikköä. Komissio katsoo, ettei niitä pitäisi ottaa huomioon tehtäessä virhetasolaskelmia komissiota koskevaa tarkastuslausumaa varten.

Komissio toteaa lisäksi maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ilmoittaneen vuoden 2013 toimintakertomuksessaan, että komission jäsenvaltioille määräämät netto-oikaisut ja tukien takaisinperintä edunsaajilta maataloustukirahaston osalta olivat vuonna 2013 yhteensä 575,89 miljoonaa euroa (1,28 prosenttia kokonaismenoista).

3.8

⁽¹⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 1,7 prosentin (alempi virheraja) ja 5,5 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

⁽¹⁷⁾ Ks. kohta 3.12.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

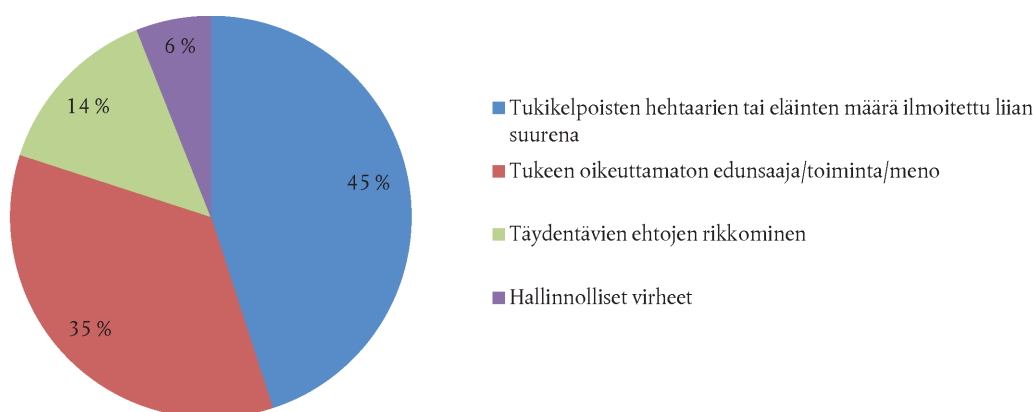
Kaaviossa 3.1 esitetään eritelmä todennäköisimmästä virhetasosta virhetyypeittäin. Yhteensä 33 tapauksessa, joissa lopullinen edunsaaja oli tehnyt kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevan virheen, kansallisilla viranomaisilla oli riittävästi (esimerkiksi lopullisilta edunsaajilta, näiden tarkastajilta tai kansallisten viranomaisten omista tarkastuksista saatua) tietoa, jonka avulla virheet olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos kaikkea tätä tietoa olisi käytetty virheiden korjaamiseen, arvioitu todennäköisin virhetaso olisi tämän vuosikertomuksen luvun kohdalla ollut 1,1 prosenttiyksikköä alhaisempi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 24 tapauksessa sen yksilöimät virheet olivat kansallisten viranomaisten tekemiä. Näiden virheiden osuus arvioidusta todennäköisimmästä virhetasosta oli 0,2 prosenttiyksikköä.

KOMISSIION VASTAUKSET

Komissio kehittää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa useita korjaavia toimia havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Sitä kautta virhetaso pienenee tulevaisuudessa. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2013 toimintakertomuksessa mainitaan 11 tällaista tapausta yhdeksässä jäsenvaltiossa markkinatoimenpiteiden osalta ja 20 tapausta kuudessa jäsenvaltiossa suoran tuen osalta. Toistaiseksi toimintasuunnitelmat ovat olleet erittäin vaikuttavia. Komissio varmistaa myös, että tällaisista puutteista EU:n talousarvioon kohdistuvat riskit katetaan aina netto-oikaisilla, joita määrätään monivuotisen sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn perusteella.

Tilintarkastustuomioistuin korostaa, että jäsenvaltiot olisivat voineet havaita, korjata ja estää suhteellisen merkittävän määrän virheitä. Näin ollen voidaan päätellä, että ongelmat eivät johdu järjestelmästä sinällään, vaan pikemminkin sen puutteellisesta soveltamisesta joissakin jäsenvaltioissa.

Kaavio 3.1 — Todennäköisin virhetaso virhetyypeittäin



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.9 Yhteensä 69 tapahtumassa havaittiin virheitä, joissa oli kyse tukikelpoisen hehtaarin määrän ilmoittamisesta liian suurena. Tapahtumat koskivat 15:tä jäsenvaltiota 17:stä tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta. Puolessa näistä virheistä oli kyse siitä, että hehtaarin määrä oli ilmoitettu alle 2 prosenttia todellista suurempana, ja niillä oli näin ollen vähäinen vaikutus arvioituun virhetasoon. Tämän ryhmän suuremmat virheet liittyivät maksuihin, jotka oli suoritettu sellaisen tukeen oikeuttamattoman maa-alan perusteella, joka oli ilmoitettu tukikelpoisena pysyvänä nurmena (ks. laatikko 3.1).

Laatikko 3.1 – Esimerkkejä maksuista, jotka oli suoritettu liian suurena ilmoitetun tukikelpoisen maa-alan perusteella

Kreikassa haettiin tukea pysyvänä nurmena ilmoitetulle maalohkolle ⁽¹⁸⁾. Lohkolle maksettiin tukea tilatukijärjestelmästä, vaikka se oli todellisuudessa tiheän pensaikon, tiheikön ja puuston peittämä. Kyseinen maa-ala olisi näin ollen pitänyt jättää kokonaan tai osittain EU:n tuen ulkopuolelle. Virhe pääsi syntymään, koska Kreikan viranomaiset olivat luokitelleet kyseiset alat viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän tietokannassa tukikelpoiseksi pysyväksi nurmeksi ⁽¹⁹⁾.

Myös Saksassa (Schleswig-Holstein), Irlannissa, Ranskassa, Puolassa ja Romaniassa havaittiin tapauksia, joissa liian suurena ilmoitetusta pysyvästä nurmialasta maksettiin EU:n suoraan tukea ⁽²⁰⁾.

3.10 Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut myös aiemmissa vuosikertomuksissaan ⁽²¹⁾ tapauksista, joissa viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän tietokantoihin tallennettujen maa-alueiden tukikelpoisuus oli arvioitu virheellisesti. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi vastaavia tapauksia yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään vuonna 2013 kohdistetuissa tarkastuksissa (ks. kohta 3.20).

3.11 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kolme tapausta, joissa toiminta, edunsaaja tai meno ei ollut oikeutettu EU:n tukeen. Näistä kaksi tapausta liittyy markkinatoimenpiteisiin (ks. laatikko 3.2).

KOMISSION VASTAUKSET

3.9 Komissio jatkaa tilintarkastustuomioistuimen kanssa keskustelua siitä, mikä olisi sopivin menetelmä pinta-alamittauksiin, erityisesti jos GPS-mittaukset on asetettava ortokuvien päälle tukikelpoisen alan määrittämiseksi, vaikka näillä kahdella on erilainen mittakaava. Näin voidaan varmistaa, että jäsenvaltiot saavat EU:n toimielimiltä johdonmukaista ohjausta.

Laatikko 3.1 – Esimerkkejä maksuista, jotka on suoritettu liian suurena ilmoitetun tukikelpoisen maa-alueen osalta

Komission yksiköt yhtyvät tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen. Komission yksiköiden suorittamissa tarkastuksissa on havaittu samanlaisia puutteita. Todettuja puutteita käsitellään sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, joilla varmistetaan, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski katetaan asianmukaisesti netto-oikaisujen avulla.

3.10 Tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa kertomuksissa ilmoitettuihin tilanteisiin on puututtu useissa sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä.

⁽¹⁸⁾ EU:n lainsäädännössä määritellään pysyvä laidun maaksi, jota käytetään perinteisiltä luonnonlaitumilta saatavien heinäkasvien tai muiden nurmirehukasvien kasvattamiseen.

⁽¹⁹⁾ Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän osalta ks. kohta 3.20.

⁽²⁰⁾ Vuoden 2013 toimintakertomuksen liitteissä (s. 130) komissio raportoi järjestelmällisistä puutteista, jotka liittyvät pysyviin laitumiin Kreikassa, Espanjassa, Italiassa, Itävallassa, Portugalissa, Ruotsissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa).

⁽²¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, liite 3.2 Espanjan osalta (Extremadura ja Kastilia-La Mancha); vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 3.20 ja liite 3.2 Espanjan (Galicia), Italian (Lombardia) ja Itävallan osalta; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, liite 3.2 Yhdistyneen kuningaskunnan osalta (Englanti ja Pohjois-Irlanti).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 3.2 – Esimerkki maksuista, jotka on suoritettu tukeen oikeuttamattomien menojen perusteella tai edunsaajille, jotka eivät ole tukikelpoisia

Italiassa tuki, joka oli tarkoitettu viinien menekinedistämiseen⁽²²⁾ Yhdysvalloissa ja Israelissa, myönnettiin viidestä toimijasta koostuvalle yhteenliittymälle. Näistä viidestä toimijasta ainoastaan neljä oli tosiasiasa viinintuottajia ja näin ollen oikeutettuja tukeen. Lisäksi hyväksytty hanke sisälsi menoja, jotka liittyivät täytäntöönpanoelimen palveluksista aiheutuviin kuluihin. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että EU:n tukea myönnettiin kyseisiin menoihin, vaikka yhteenliittymä oli myöhemmin ilmoittanut Italian viranomaisille, että toisin kuin hyväksytyssä hankkeessa aiottiin tehdä, täytäntöönpanoelimiltä ei hankittu palveluja.

3.12 Kaikissa maataloustukirahaston suoran tuen järjestelmissä edunsaajien on täytettävä täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset. Nämä vaatimukset käsittävät lakisääteiset hoitovaatimukset, jotka liittyvät ympäristönsuojeluun, kansanterveyteen, eläinten ja kasvien terveyteen ja eläinten hyvinvointiin, sekä hyvän maatalouden ja ympäristön hoitovaatimukset. Jos viljelijä ei täytä velvoitteitaan, hänelle maksettavaa tukea vähennetään.

3.13 Tilintarkastustuomioistuin tarkastamista tukihakemuksista 164 hakemukseen sovellettiin täydentäviä ehtoja koskevia vaatimuksia. Asianomaisista viljelijöistä 44 ei noudattanut sääntöjä. Vaatimusten noudattamatta jättämistä esiintyy suhteellisen paljon (25 prosenttia kyseessä olevista hakemuksista; jäsenvaltiot raportoivat vastaavanlaisesta osuudesta), ja sen vaikutus arvioituaan virhetasoon on 0,5 prosenttiyksikköä.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 3.2 – Esimerkki maksuista, jotka on suoritettu tukeen oikeuttamattoman toiminnan perusteella tai edunsaajille, jotka eivät ole tukikelpoisia

Komissio haluaa korostaa, etteivät säännöt, joita Italian viranomaiset eivät tilintarkastustuomioistuimen mukaan ole noudattaneet, ole EU:n vaatimuksia vaan osa Italian täytäntöönpanosääntöjä.

3.13 Täydentävien ehtojen vaatimusten noudattaminen ei ole YMP-maksujen tukikelpoisuusperuste, joten noudattamiseen liittyvät tarkastukset eivät vaikuta tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen. Täydentävät ehdot ovat mekanismi, jonka kautta viljelijöille asetetaan seuraamuksia, jos he eivät noudata tiettyjä sääntöjä, jotka liittyvät yleensä muihin politiikan aloihin kuin YMP:aan ja joita sovelletaan EU:n kansalaisiin YMP:sta riippumatta. Tämän vuoksi komissio katsoo, että niitä koskevien vaatimusten rikkomisista määrättäviä vähennyksiä ei pitäisi ottaa huomioon tehtäessä YMP:aan liittyviä virhetasolaskelmia.

Täydentävien ehtojen 0,5 prosentin virhetasolla on merkittävä vaikutus 3,6 prosentin kokonaisvirhetasoon.

Lisäksi täydentäviä ehtoja koskevia vähennyksiä sovelletaan vain suoriin tukiin, ei markkinatoimenpiteisiin, joten suorien tukien osalta vaikutus on vielä suurempi.

Komissio katsoo myös, että lainsäätäjä on YMP:n uudessa säädöskehysessä vahvistanut sen, mitä alun perinkin tarkoitettiin (myös kaudella 2007–2013), nimittäin, että kaikissa YMP:n mukaisissa tuissa ”hallinnollisen seuraamuksen määrääminen ei vaikuta sellaisten tukien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen, joiden yhteydessä sovelletaan tuen vähennystä tai jättämistä tuen ulkopuolelle” (asetuksen (EU) N:o 1306/2013 97 artiklan 4 kohta).

⁽²²⁾ EU:n lainsäädäntö sallii viinien menekinedistämistoimenpiteiden osarahoittamisen EU:n ulkopuolisissa maissa. Italian täytäntöönpanolainsäädännössä tuen kohderyhmäksi rajataan ainoastaan viinintuottajat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.14 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useimmiten täydentävien ehtojen rikkomisessa on kyse siitä, että eläintietokantoja koskevia raportointivelvoitteita ei noudateta (ks. laatikko 3.3).

Laatikko 3.3 – Esimerkki täydentäviin ehtoihin liittyvistä virheistä

Täydentäviä ehtoja koskevassa EU:n lainsäädännössä vaaditaan, että eläimiä koskevat siirrot/syntymät/kuolemat ilmoitetaan kansalliseen eläintietokantaan seitsemän päivän kuluessa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Skotlannissa) eräs viljelijä ei ollut noudattanut ilmoitusmääräaikaa 53 tällaisen tapahtuman osalta (kaikkiaan tapahtumia oli 104).

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös muita tapauksia, joissa ei ollut noudatettu eläintietokantaa koskevia raportointivelvoitteita. Näitä tapauksia ilmeni seuraavissa maissa: Tšekki, Tanska, Saksa (Baijeri ja Schleswig-Holstein), Irlanti, Kreikka, Ranska, Italia, Unkari, Puola, Romania ja Slovakia.

3.15 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi joukon hallinnollisia virheitä kansallisten viranomaisten suorittamassa hakemusten käsittelyssä. Yleisin virhe tässä ryhmässä oli se, että tilatukioikeuksien enimmäismäärä oli ylitetty Ranskassa. Virhe esiintyi kaikissa 26 tarkastetussa tilatukijärjestelmää koskevassa tapahtumassa kyseisessä jäsenvaltiossa (ks. laatikko 3.5).

KOMISSION VASTAUKSET

3.14 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen havaintoon eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevista merkittävistä ongelmista ja kiinnittää erityistä huomiota näihin vaatimuksiin omissa täydentäviä ehtoja koskevissa tarkastuksissaan.

Laatikko 3.3 – Esimerkki täydentäviin ehtoihin liittyvistä virheistä

Komissio havaitsi vuonna 2014 Skotlannissa tekemässään tarkastuksessa puutteita ilmoitusmääräaikojen noudattamisessa. Näihin puututaan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn yhteydessä.

Komissio on toteuttanut täydentäviä ehtoja koskevia tarkastuksia kaikissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa jäsenvaltioissa. Monissa niistä komissio havaitsi ilmoitusvelvoitteiden valvontaan ja seuraamusten määräämiseen ja yleensäkin eläinten tunnistukseen ja rekisteröintiin liittyviä puutteita. Jos systeemistä ehtojen rikkomista on todettu, komissio on aina puuttunut siihen sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

3.15 Komissio on omien tarkastustensa tuloksena tietoinen tilanteesta ja puuttuu siihen asianomaisen varainhoitovuoden tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä. Katso laatikkoa 3.5 koskevat lisähuomautukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

TARKASTETTAVAKSI VALITTUJEN VALVONTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI**Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät**

3.16 **Liitteessä 3.2** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen suorittaman järjestelmien arvioinnin ⁽²³⁾ tuloksista ⁽²⁴⁾.

Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä

3.17 Suoraan tukeen liittyvien maksujen sääntöjenmukaisuus varmistetaan pääasiassa yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla. Se kattaa yli 90 prosenttia maataloustukirahaston menoista. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä sisältää tilat ja tukihakemukset kattavan tietokannan, viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän (LPIS), eläintietokannat sekä tukioikeusrekisterin niissä jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan tilatukijärjestelmää. Maksajavirastot suorittavat hallinnollisia ristiintarkastuksia tietokantojen kesken; tarkastusten avulla on tarkoitus varmistaa, että maksut on suoritettu oikeamääräisinä tukeen oikeutetulle edunsaajalle tukikelpoisen maa-alan tai tukikelpoisten eläinten perusteella. Maksut suoritetaan ainoastaan sellaisten tukihakemusten perusteella, jotka on arvioitu tukikelpoisiksi kaikkien tarvittavien hallinnollisten ja paikalla suoritettujen tarkastusten jälkeen (kaikkiin hakemuksiin kohdistetaan hallinnollinen tarkastus ja viisi prosenttia tarkastetaan paikalla ⁽²⁵⁾).

3.16 Yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa puutteiden paljastaminen on ensisijaisesti maksajavirastojen sisäisten valvontajärjestelmien tehtävä. Se tarkoittaa, että maksajaviraston seurantajärjestelmässä ja sisäisissä tarkastuksissa olisi ensisijaisesti havaittava, jos hallinto- ja valvontamenettelyt eivät ole vaikuttavia. Kun maksajavirastot tiedostavat puutteet, ne yleensä pyrkivät korjaamaan ne. Sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely on käytössä, jotta voidaan varmistaa, että jäsenvaltioihin voidaan kohdistaa netto-oikaisuja sellaisista rahoitusriskeistä, jotka johtuvat heikosta valvonnasta tai keskeisten valvontamenettelyjen laiminlyönnistä.

3.17 Komission yksiköt myöntävät, että tiettyjä heikkouksia ja vajavuuksia on aina väistämättä, mutta katsovat, että kokonaisuutena yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on jatkossakin luotettava järjestelmä YMP-menojen hallinnointia varten.

⁽²³⁾ Tukioikeuksiin liittyviä havaintoja lukuun ottamatta yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevat havainnot pätevät myös alueita ja eläimiä koskeviin maaseudun kehittämistoimiin, joita käsitellään neljännessä luvussa.

⁽²⁴⁾ Parempaan tarkastusvarmuuteen kohdistuvaa tarkastusta ei ole Italiassa tarkoitettu johtopäätösten tekemiseen järjestelmien vaikuttavuudesta, ja näin ollen sen tuloksia ei esitetä **liitteessä 3.2** vaan erillisessä osassa tätä lukua (kohdat 3.30–3.35).

⁽²⁵⁾ Yhteensä 20–25 prosenttia paikalla suoritettavista tarkastuksista valitaan satunnaisotannalla ja loput riskienarvioinnin perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

3.18 Tilintarkastustuomioistuin arvioi seuraavia yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän keskeisiä osa-alueita:

- a) hallinnolliset valvontamenettelyt sekä tietokantojen laatu
- b) paikalla tehtäviin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät
- c) menettelyt aiheuttomasti maksettujen määrien takaisinperinnän varmistamiseksi

Hallinnolliset valvontamenettelyt sekä tietokantojen laatu

3.19 Maksajavirastojen hallinnollisissa valvontamenettelyissä vaaditaan ristiintarkastusten suorittamista yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kaikkien tietokantojen kesken, mikäli se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista ⁽²⁶⁾. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, ovatko tietokantojen tiedot kattavia ja luotettavia, suoritetaanko kaikki asiaankuuluvat ristiintarkastukset ja toteutetaanko tarvittaessa korjaavia toimia.

3.20 Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä on tietokanta, johon rekisteröidään kaikki jäsenvaltion viljelyalat (jaettuna viitelohkoihin) sekä tukikelpoiset alat kultakin lohkolta. Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmä perustuu paikkatietojärjestelmään (GIS), joka sisältää digitoidut ja paikkaviittein varustetut tiedot lohkojen rajoista; järjestelmän tukena käytetään ortokuvia ⁽²⁷⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa maa-alueen tukikelpoisuus oli kirjattu viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän tietokantoihin virheellisesti (ks. laatikko 3.4).

Laatikko 3.4 – Esimerkkejä viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän virheellisyyksistä

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Irlannissa kuuden satunnaisotannalla valitun edunsaajan ilmoittamien lohkojen ortokuvat. Se havaitsi neljän edunsaajan kohdalla, että lohkoilla oli tukeen oikeuttamattomia osia (pensaita, rakennuksia, teitä jne.), jotka näkyivät selvästi ortokuvissa. Näitä osia ei ollut jätetty tukikelpoisen alan ulkopuolelle viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä.

Ranskassa myönnetään EU:n tukea laidunkelpoiselle nummelle ("landes et parcours"). Nämä alueet sisältävät sekä tukikelpoista ruohokasvillisuutta että tukeen oikeuttamattomia pensaita ja aluskasvillisuutta, mutta ne kirjataan Ranskan viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään kokonaisuudessaan tukikelpoisena alueena.

Laatikko 3.4 – Esimerkkejä viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän virheellisyyksistä

Komission tarkastuksissa on jo löydetty kyseiset puutteet sekä Irlannista että Ranskasta. Sen seurauksena sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyt ovat käynnissä kummassakin jäsenvaltiossa. Rahastolle aiheutuva riski katetaan nyt ja tulevaisuudessa järjestelmällisesti monivuotisten sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyjen tuloksena toteutettavien netto-oikaisujen ansiosta.

⁽²⁶⁾ Komission asetus (EY) N:o 1122/2009 (EUVL L 316, 2.12.2009, s. 65), 28 ja 29 artikla.

⁽²⁷⁾ Ortokuvat ovat ilmakuvia, joita käytetään maa-alojen tukikelpoisuuden arviointiin viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

3.21 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi huomattavia puutteita kahdessa maksajavirastossa tarkastaessaan pinta-alajärjestelmiin kohdistettavia hallinnollisia tarkastuksia (ks. kohta 3.5).

Laatikko 3.5 – Esimerkkejä puutteista hallinnollisissa valvontamenettelyissä

Ranska myönsi vuonna 2010 maksuoikeuksia, jotka ylittivät 4,61 prosentilla EU:n lainsäädännön mukaisen kansallisen enimmäismäärän ⁽²⁸⁾. Ranskan viranomaiset eivät kuitenkaan soveltaneet 4,61 prosentin vähennystä maksuoikeuksien kokonaisarvoon vaan ne sovelsivat kaikkiin tilatukimaksuihin 3,92 prosentin vähennystä budjettivuonna 2011, 3,4 prosentin vähennystä budjettivuonna 2012 ja 3,31 prosentin vähennystä budjettivuonna 2013. Tämän seurauksena kyseiset maksut olivat liian suuria ⁽²⁹⁾.

Italiassa tuki myönnettiin yli 10 000 tapauksessa sellaisesta maa-alasta, joka oli ilmoitettu vasta EU:n lainsäädännössä asetetun määrärajan umpeuduttua, eli kyseinen ala ei ole oikeutettu EU:n tukeen ⁽³⁰⁾.

3.21 Katso laatikkoa 3.5 koskevat huomautukset.

Laatikko 3.5 – Esimerkkejä puutteista hallinnollisissa valvontamenettelyissä

Komissio on oman tarkastustyönsä tuloksena tietoinen tilanteesta ja puuttuu siihen asianomaisten varainhoitovuosien tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä. Rahastolle koituva riski arvioidaan ja katetaan netto-oikaisilla.

Paikalla tehtäviin tarkastuksiin perustuvat valvontajärjestelmät

3.22 Tilintarkastustuomioistuin suoritti uudelleen 82 mittausta, jotka tarkastetut neljä maksajavirastoa olivat tehneet paikan päällä. Tilintarkastustuomioistuimen mittaustulokset erosivat maksajavirastojen mittaustuloksista 21 tapauksessa ⁽³¹⁾, mutta näistä 12 tapauksessa pinta-alaerot eivät olleet yli 0,1 hehtaaria. Tilintarkastustuomioistuin toteaa näin ollen, että sen uudelleenmittausten tulokset olivat kokonaisuutena tarkasteltuna hyväksyttäviä.

⁽²⁸⁾ Enimmäismäärä ylitettiin, kun eräät tuotantosidonnaiset tukijärjestelmät muutettiin tuotannosta riippumattomaksi ja sisällytettiin tilatukijärjestelmään.

⁽²⁹⁾ Tilintarkastustuomioistuin viittasi tähän asiaan varainhoitovuotta 2011 koskevassa vuosikertomuksessaan (ks. laatikko 3.2) ja varainhoitovuotta 2012 koskevassa vuosikertomuksessaan (ks. laatikko 3.1).

⁽³⁰⁾ Asetus (EY) N:o 1122/1999, 23 artiklan 2 kohdan viimeinen alakohta.

⁽³¹⁾ Kuusi tapausta Italiassa, kahdeksan tapausta Irlannissa, neljä tapausta Saksassa (Baijerissa) ja kolme tapausta Ranskassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Menettelyt aiheuttomasti maksettujen määrien takaisinperinnän varmistamiseksi

3.23 EU:n lainsäädännön⁽³²⁾ mukaan jäsenvaltioiden on perittävä takaisin väärinkäytösten tai laiminlyöntien vuoksi menetetyt varat; prosessi on aloitettava yhden vuoden kuluessa siitä kun tieto menetyksestä on saatu. Jos aiheuttomia maksuja ei peritä takaisin neljän vuoden kuluessa (tai kahdeksan vuoden kuluessa, jos takaisinperintää käsitellään kansallisessa tuomioistuimessa), menetyksen korvaavat puoliksi asianomainen jäsenvaltio ja EU⁽³³⁾.

3.24 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Irlannissa, että hakemusvuoteen 2008 tai sitä aiempiin hakemusvuosiin liittyvät velat oli toimitettu tiedoksi velallisille huomattavalla viipeellä eikä niiden osalta ollut suoritettu moneen vuoteen minkäänlaista takaisinperintä- tai täytäntöönpanomenettelyä. Vuoden 2012 loppuun mennessä EU oli vastannut kyseisiin hakemusvuosiin liittyvistä 6,7 miljoonan euroa yhteensä 2,3 miljoonan euron osalta 50/50-säännön perusteella; lisäksi 0,7 miljoonaa euroa oli poistettu tileiltä ja katettu kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta.

3.25 Kun varoja menetetään hallinnollisen virheen vuoksi, 50/50-sääntöä ei sovelleta ja jäsenvaltion on palautettava kyseinen määrä kokonaisuudessaan EU:n talousarvioon. Italian viranomaiset eivät kirjanneet muistiin luotettavalla tavalla, johtuivatko velat sääntöjenmukaisuudesta vai hallinnollisesta virheestä. Tämän seurauksena hallinnollisista virheistä johtuvat määrät, jotka ilmoitettiin komissiolle, olivat epäluotettavia, mikä saattoi aiheuttaa turhia menoja EU:n talousarvioon.

3.23 Myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on käsitelty sitä, ovatko kansalliset viranomaiset syyllistyneet laiminlyöntiin. Jotta jäsenvaltiot voivat hoitaa velvollisuutensa korjata sääntöjenvastaisuudet viipymättä ja jotta niiden voidaan katsoa toimineen asiassa huolellisesti, jäsenvaltioiden on

- aloitettava takaisinperintämenettely neljän vuoden kuluessa siitä, kun ensimmäinen merkki sääntöjenvastaisuudesta havaittiin,
- aloitettava takaisinperintämenettely yhden vuoden kuluessa ensimmäisen asteen hallinnollisesta tai oikeudellisesta päätöksestä,
- toteutettava kansallisen perintämenettelyn jatkotoimia yhden vuoden kuluessa viimeisestä tapahtumasta tai toimesta, jolla on merkitystä kyseisen perintämenettelyn kannalta,
- noudatettava vastaavuuden ja vaikuttavuuden periaatteita EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi.

3.24 Komissio on oman tarkastustyönsä ja todentamisviranomaisen viimeisen kertomuksen tarkastelun perusteella tietoinen joistakin tilintarkastustuomioistuimen kuvaamista puutteista Irlannissa, ja sääntöjenmukaisuuden tarkastamisen menettely on parhaillaan käynnissä. Siinä arvioidaan tarvittavat korjaavat toimenpiteet. Menettelyn päätteeksi todettu rahastolle koitua kokonaisriski katetaan netto-oikaisuille, jotka lasketaan todentamisviranomaisen antamien tietojen perusteella.

3.25 Komissio on oman tarkastustyönsä perusteella tietoinen tietyistä puutteista Italian velanhoidossa. Niihin puututaan useiden sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyjen yhteydessä. Lisäksi komissio teki Italiaan tarkastusmatkan kesäkuussa 2014 saadakseen entistä selkeämmän kuvan sääntöjenvastaisuuksista. Rahastolle mahdollisesti koitua riski arvioidaan ja katetaan netto-oikaisuille.

⁽³²⁾ Asetus (EY) N:o 1290/2005, 32 artikla.

⁽³³⁾ Asetus (EY) N:o 1290/2005, 32 artiklan 5 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Yleisarvio yhdenntetystä hallinto- ja valvontajärjestelmästä

3.26 Kokonaisuutena tarkasteltuna yhdenntetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä on olennainen merkitys viljelijöiden jättämissä tukihakemuksissa esiintyvien virheiden ehkäisemisessä ja vähentämisessä. Jatkuvat puutteet, joita ilmenee tukihakemusten hallinnollisessa käsittelyssä tai pyrittäessä jättämään tukeen oikeuttamattomat maa-alat viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän ulkopuolelle, kuitenkin lisäävät viljelijöille suoritettujen maksujen virhetasoa merkittävästi.

3.27 Viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään on kirjattu maa-alan tukikelpoisuutta koskevat tiedot väärin usein siksi, että ortokuvia on tulkittu riittämättömästi tai jäsenvaltiot ovat soveltaneet väärä tukikelpoisuuskriteereitä (ks. kohdat 3.9 ja 3.10 sekä laatikko 3.4).

3.28 Tukihakemusten virheellinen hallinnollinen käsittely johtuu usein siitä, että EU:n lainsäädäntöä sovelletaan väärin tai jäsenvaltiot eivät ole korjanneet tietoonsa saamia järjestelmävirheitä (ks. laatikko 3.5 ja alaviite 29).

3.29 Huolimatta puutteista, jotka tarkastuksessa havaittiin viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmässä ja hallinnollisissa tarkastuksissa, tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkastustulostensa perusteella, että yhdenntetty hallinto- ja valvontajärjestelmä vähentää merkittäväällä tavalla järjestelmän alaisuuteen kuuluvien menojen virhetasoa. Tämä näkyy myös siinä, että yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän alaisten menojen virhetaso on alhainen verrattuna markkinatoimenpiteiden korkeaan virhetasoon, kuten komissio raportoi vuoden 2013 toimintakertomuksessaan (ks. kohdat 3.40 ja 3.41).

Parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävää menettelyä koskeva arviointi

3.30 Komissio otti vuonna 2010 oma-aloitteisesti käyttöön parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävän menettelyn. Menettely perustuu komission ohjeisiin, ja siinä riippumaton jäsenvaltion osoittama tarkastuselin antaa lausunnon paitsi sisäisen valvonnan järjestelmän asianmukaisesta toiminnasta myös EU:lle ilmoitettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Jälkimmäinen lausunto perustuu edustavan tapahtumatohtoksen yksityiskohtaiseen tarkastukseen. Otos poimitaan satunnaisotannalla maksajaviraston paikalla tarkastamien hakemusten joukosta.

3.26 Yhdenntetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on suunniteltu estämään tukeen oikeuttamattomien hakemusten tekeminen kokonaan. Kaikkien tukihakemusten hallinnollinen ristiintarkastus mahdollistaa oikein toteutettuna sen, että useimmat järjestelmään syötetyissä tukihakemuksissa edelleen olevat virheet havaitaan. Komission yksiköt tarkkailevat tietokannoissa olevien tietojen oikeellisuutta, koska se on moitteettoman hallinnon ja valvonnan kannalta keskeinen tekijä. Kun puutteita havaitaan, jäsenvaltioita pyydetään korjaamaan ne. Lisäksi rahastolle koituva riski katetaan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenetellessä.

Komission yksiköt myöntävät, että tiettyjä heikkouksia ja vajavuuksia on aina väistämättä, mutta katsovat, että kokonaisuutena yhdenntetty hallinto- ja valvontajärjestelmä on oikein toteutettuna jatkossakin luotettava järjestelmä YMP-menojen hallinnointia varten.

3.27 Katso vastaus 3.26 kohtaan.

3.28 Katso vastaus 3.26 kohtaan.

3.29 Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän myönteisestä panoksesta virheiden vähentämisessä. Yhdenntetyllä hallinto- ja valvontajärjestelmällä on virheitä ehkäisevä, paljastava ja korjaava vaikutus. Komissio toteaa kuitenkin myös, että markkinatoimenpiteiden monimuotoisuuden ja kohdennetun luonteen vuoksi yhdenntetty hallinto- ja valvontajärjestelmää ei olisi mahdollista laajentaa kattamaan niitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.31 Jos jäsenvaltio voi osoittaa komission määrittämien menetelmien mukaisesti, että paikalla tarkastetussa satunnaisotannalla poimitussa otoksessa havaittu virhetaso ei ole yli 2 prosenttia vähintään kahtena peräkkäisenä vuonna, jäsenvaltio voi päättää korvata fyysiset paikalla tehdyt tarkastukset ortokuviiin perustuvilla tarkastuksilla ⁽³⁴⁾.

3.32 Vuonna 2012 Italia sovelsi parempaan tarkastusvarmuuteen tähtävää menettelyä takautuvasti hakemusvuosiin 2010, 2011 ja 2012 ja totesi, että kyseisten vuosien jäännösvirhetasot olivat alle 2 prosenttia. Italia päätti näin ollen pienentää paikalla toimitettavien tarkastusten prosenttiosuuden yhteen prosenttiin hakemusvuodesta 2012 eteenpäin.

3.33 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Italian tarkastuselin suorittaman työn hakemusvuoden 2011 osalta. Se havaitsi, että otos, jota ei ollut poimittu komission ohjeiden mukaisesti, ei ollut edustava. Tarkastuselin ei myöskään tarkastanut hakemusten hallinnollista käsittelyä, vaikka tällainen tarkastus kuuluu EU:n ohjeiden mukaiseen menettelyyn.

3.34 Tilintarkastustuomioistuin valitsi Italian tarkastusviranomaisen hakemusvuoden 2011 osalta tarkastamista 133 tapahtumasta 60 tapahtumaa satunnaisotannalla. Se havaitsi yhdeksässä tapahtumassa hallinnollisia virheitä, joita ei ollut havaittu. Kuudessa kaikkiaan seitsemästä riskiperusteisesti valitusta tapauksesta tilintarkastustuomioistuin suoritti paikalla mittauksia ja totesi, että tarkastuselimen määrittämä tukikelpoinen pinta-ala oli virheellinen.

3.35 Tilintarkastustuomioistuin katsoo 60 tarkastetussa tapahtumassa havaittujen virheiden perusteella, että Italian tarkastuselimen toimittama tarkastus ei riittänyt perusteluksi sille, että Italian viranomaisten paikalla toimittamien tarkastusten prosenttiosuutta pienennettiin.

Tuottajaryhmille osoitettuun EU:n tukeen sovellettava valvontajärjestelmä

3.36 Euroopan unioniin vuonna 2004 tai sen jälkeen ⁽³⁵⁾ liittyneissä jäsenvaltioissa on tarjolla tuottajaryhmille EU-tukea investointeihin, joita kyseisten ryhmien on tehtävä tullakseen hyväksytyksi tuottajajärjestönä ⁽³⁶⁾. Hyväksyntä on saatava enintään viiden vuoden kuluessa. Tuottajaryhmän voivat perustaa viljelijät, jotka viljelevät yhtä tai useampaa tuotetta hedelmä- ja vihannesalalla. EU osarahoittaa 50 prosenttia näiden investointien tukikelpoisista kuluista.

KOMISSIION VASTAUKSET

3.31 Jos komissio toteaa, että lainmukaisia ehtoja ei ole noudatettu, sitä käsitellään valvontajärjestelmän puutteena, ja EU:n talousarvioon mahdollisesti kohdistuva riski katetaan netto-oikaisulla.

3.35 Italian viranomaisten paikalla toimittamien fyysisten tarkastusten vähentämiseen puututaan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, ja rahastoon kohdistuva riski katetaan netto-oikaisulla.

⁽³⁴⁾ Toinen edellytys on se, että jäsenvaltio on arvioinut viljelylohkon tunnistamisjärjestelmänsä luotettavaksi.

⁽³⁵⁾ Järjestelmää sovelletaan myös EU:n syrjäisimpiin alueisiin ja Egeanmeren pieniin saariin.

⁽³⁶⁾ Tuottajajärjestöt ovat perustoimijoita hedelmä- ja vihannesalan järjestelmässä. Ne antavat teknistä apua jäsenilleen ja keräävät yhteen näiden toimitukset. Hyväksynnän saaminen edellyttää, että tietyt ehdot ovat täyttyneet: on esimerkiksi käytettävä ympäristöä säästäviä viljelykäytäntöjä, jätehuolto mukaan lukien, ja huolehdittava asianmukaisesta kaupallisesta hallinnoinnista ja kirjanpidosta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

3.37 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti valvontajärjestelmän, jota sovelletaan tuottajaryhmille osoitettuun EU:n tukeen Puolassa⁽³⁷⁾. Puolan sääntöjen mukaan tuottajaryhmä voi saada hyväksynnän ainoastaan, jos siihen kuuluu vähintään viisi jäsentä ja jos ryhmässä yhdelläkään jäsenellä ei ole yli 20 prosentin äänioikeutta. Tuottajaryhmänä hyväksytyksi tuleminen edellyttää, että hakijat esittävät hyväksymissuunnitelman⁽³⁸⁾. Lisäksi EU:n lainsäädännössä⁽³⁹⁾ määrätään, että tuottajaryhmän päätoiminnan on liityttävä sen jäsenten tuotteiden tarjonnan keskittämiseen ja markkinoille saattamiseen ja että tämän ehdon noudattamatta jättäminen johtaa hyväksynnän peruuttamiseen.

3.38 Tilintarkastustuomioistuin tarkastuksessa havaittiin merkittäviä puutteita valvontamenettelyissä, joita sovellettiin tuottajaryhmien hyväksynnän yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin tarkastamista 40 tapauksesta yhdeksässä ryhmät eivät täyttäneet hyväksymiskriteereitä. Joissakin tapauksissa jäsenten vähimmäismäärää ja äänioikeuden enimmäisosuutta koskevat vaatimukset täytettiin jakamalla tiloja juuri ennen hyväksymissuunnitelman esittämistä tai perustamalla erillisiä ryhmän jäsenten omistamia oikeussubjekteja. Kolmessa tapauksessa ryhmä ei itse saattanut tuotteitaan markkinoille vaan sen teki yksi tai kaksi ryhmän jäsentä tai näiden omistama yritys. Komissio on jo todennut omissa tarkastuksissaan, että Puolassa tuottajaryhmien hyväksymissuunnitelmien hyväksymismenettelyissä on merkittäviä rakenteellisia puutteita. Tämän seurauksena komissio esitti vuoden 2013 toimintakertomuksessaan varauksen, joka perustui komission arvioon, että 25 prosenttia toimenpiteen kokonaismenoista on riskinalaisia.

3.38 Tuottajaryhmien tavoitteena on saada hyväksyntä tuottajajärjestönä viiden vuoden kuluessa. Komissio vahvistaa itsekin havainneensa puutteita tuottajaryhmiä koskevista tarkastuksistaan. Sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely aloitettiin 14. helmikuuta 2014. Asianomaiset havainnot johtivat varaamaan maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2013 toimintakertomuksessa sekä vaatimukseen korjata tarkastuksia, joita tehdään ennen hyväksymissuunnitelmien (ja niiden muutosten) hyväksymistä ja tukien maksamista. Aiheettomasti maksetut määrät on myös perittävä takaisin edunsaajilta. Puolan viranomaisia on lisäksi pyydetty käynnistämään toimintasuunnitelma, johon sisältyy kaikkien hyväksymissuunnitelmien täydellinen uudelleentarkastelu. Komissio seuraa toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa tiiviisti. Toimintasuunnitelman toteuttamatta jättäminen johtaisi EU:n maksujen keskeyttämiseen tai vähentämiseen. Komissio haluaa kuitenkin korostaa, että EU:n säännöt eivät estä tuottajaryhmän hyväksymistä pelkästään sen takia, että se on saavuttanut jäsenten vähimmäismäärän tai äänioikeuden enimmäisosuuden vasta vähän ennen perustamistaan. Tuottajaryhmiä koskevista säännöksissä ei liioin suljeta pois sitä, että myynti ulkoistetaan merkittävälle jäsenelle tai että tämä myy tuotteita siirtymäkaudella.

⁽³⁷⁾ Tuottajaryhmiä koskevat EU:n kokonaismenot olivat 343 miljoonaa euroa vuonna 2013. Tästä määrästä 90 prosenttia käytettiin Puolassa.

⁽³⁸⁾ Suunnitelmassa täsmennetään käytettävissä olevat varat sekä investoinnit ja toimet, joita tuottajajärjestöksi hyväksyminen hyväksymisjakson päättyessä edellyttää. Osassa tapauksia kyseiset investoinnit käsittävät olemassa olevien koneiden ostamisen ryhmän jäseniltä.

⁽³⁹⁾ Komission asetus (EY) N:o 1580/2007 (EUVL L 350, 31.12.2007, s. 1), 28 artiklan 1 kohta, 43 artikla, 116 artiklan 1 kohta ja 118 artiklan 1 kohta, sekä komission täytäntöönpanoasetus (EU) N:o 543/2011 (EUVL L 157, 15.6.2011, s. 1), 41 artiklan 1 kohta, 114 artiklan 1 kohta ja 116 artiklan 1 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Komission arviot jäännösvirhetasosta

3.39 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto arvioi vuoden 2013 toimintakertomuksessaan jäännösvirhetason eli sen, missä määrin tapahtumiin jää virheitä valvontajärjestelmistä huolimatta. Jäännösvirhetaso lasketaan ensin erikseen suoran tuen ja markkinatoimenpiteiden osalta.

3.40 Suoran tuen kohdalla jäännösvirhetason laskennassa käytetään lähtökohtana virhetasoa, jotka jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet tarkastustilastoissaan. Tilastot eivät kuitenkaan kata kaikkia jäännösvirhetason osatekijöitä eivätkä ne ole aina luotettavia. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto suoritti tämän vuoksi arvioinnin erikseen kunkin maksajaviraston osalta kaikkien käytettävissä olleiden tietojen perusteella (näihin tietoihin kuuluivat myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot). Havaitun puutteen vakavuudesta riippuen maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto teki jopa 5 prosenttiyksikön tarkistuksia ylöspäin virhetasoihin, jotka 42 maksajavirastoa kaikkiaan 66:sta suoran tuen hallinnoinnista vastaavasta maksajavirastosta oli ilmoittanut. Suoran tuen kohdalla jäännösvirhetasoksi arvioitiin 2,33 prosenttia kaikista menoista ⁽⁴⁰⁾.

3.41 Markkinatoimenpiteiden tapauksessa jäännösvirhetasoa ei määritetä maksajavirastokohtaisesti vaan se lasketaan toimenpiteiden kokonaistasolla kaikkien saatavilla olevien tarkastustietojen pohjalta. Jäännösvirhetaso on arviolta 7,44 prosenttia kaikista menoista.

3.39 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto mukautti vuonna 2012 menetelmänsä, jotta jäännösvirhetaso voidaan arvioida kattavammin ottamalla huomioon kaikki saatavilla olevat tiedot (pääosaston omat, tilintarkastustuomioistuimen ja todentamisviranomaisten tarkastuskertomukset). Arviointi tehtiin tuotannosta riippumattomien suorien tukien osalta vuoden 2012 toimintakertomuksessa ja sitä laajennettiin tilintarkastustuomioistuimen (vuoden 2012 vuosikertomuksessa) suosittelemalla tavalla menetelmän viimeistelyn jälkeen vuoden 2013 toimintakertomuksessa koskemaan kaikkia YMP-menoja.

Jäännösvirhetason laskentamenetelmää kehitetään edelleen ensi vuonna (vuoden 2014 toimintakertomuksessa) monivuotisen kumulatiivisen lähestymistavan suuntaan, jossa otetaan huomioon komission määrittämien jälkikäteen tehtävien netto-oikaisujen (ja jäsenvaltioiden itsensä edunsaajilta takaisin perimien tukien) vaikutus EU:n talousarvioon kohdistuvaan jäännösrisktiin.

⁽⁴⁰⁾ Virhetaso on yli kolme kerta korkeampi kuin jäännösvirhetasojen painotettu keskiarvo (0,69 prosenttia), joka on laskettu jäsenvaltioiden toimittamien tilastojen pohjalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.42 Komissio arvioi näin ollen, että maataloustukirahaston maksujen kokonaisjäännösvirhetaso oli 2,69 prosenttia vuonna 2013. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että uusi lähestymistapa, jossa otetaan huomioon jäsenvaltioiden toimittamien valvontatietojen lisäksi myös muut saatavilla olevat tarkastustiedot, parantaa jäännösvirhetason laskentaa.

3.43 Tilintarkastustuomioistuimen käsityksen mukaan kyseisen lähestymistavan avulla saadut tulokset vahvistavat, että jäsenvaltioiden tarkastustilastojen, maksajavirastojen johtajien lausuntojen ja todentamisviranomaisten suorittaman työn avulla voidaan saada vain rajallinen tarkastusvarmuus. Tästä on osoituksena se, että kaikkien 81 maksajaviraston johtajat olivat antaneet ilman varaumia vahvistuslausuman⁽⁴¹⁾ (Espanjan Asturiasin maksajavirastoa lukuun ottamatta) ja 79 maksajaviraston tapauksessa todentamisviranomaiset olivat tehneet myönteiset johtopäätökset paikalla toimitettujen tarkastusten laadusta ja asianomaisista tilastoista.

KOMISSION VASTAUKSET

3.42 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen arviointiin, jonka mukaan jäännösvirhetason uusi laskentamenetelmä on parannus.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto soveltaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti uutta lähestymistapaa jäännösvirhetason arviointiin. Siinä otetaan huomioon kaikki saatavilla olevat tiedot, erityisesti sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston että Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset viimeisten kolmen vuoden aikana. Todettujen puutteiden mahdollinen vaikutus virhetasoon arvioidaan, ja se lisätään asianomaisen jäsenvaltion ilmoittamaan virhetasoon jokaisen maksajaviraston tasolla, jolloin jäännösvirhetasosta saadaan nykyistä realistisempi ja täsmällisempi arvio. Menetelmää sovellettiin suoriin tukiin vuoden 2012 toimintakertomuksessa, minkä jälkeen menetelmää on kehitetty edelleen, ja se on tilintarkastustuomioistuimen suosittelemalla tavalla laajennettu koskemaan kaikkia YMP:n menoja vuoden 2013 toimintakertomuksessa.

3.43 Kukin tarkastusvarmuuden osatekijä ei välttämättä ole riittävä yksinään. Tästä syystä komissio on yhdistänyt kaikki saatavilla olevat tiedot tehdäkseen jäännösvirhetasosta mahdollisimman luotettavan arvion.

⁽⁴¹⁾ Komission käyttämän varmuuteen perustuvan mallin yhteydessä maksajavirastojen johtajat ilmoittavat vahvistuslausumassaan ottaneensa käyttöön järjestelmän, jolla taataan riittävä varmuus tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös

3.44 Toimintalohkoryhmän

- tapahtumatarkastuksessa ilmeni, että perusjoukon todennäköisin virhetaso on 3,6 prosenttia

- viidestä tarkastetusta valvontajärjestelmästä yksi arvioitiin vaikuttavaksi, kaksi osittain vaikuttaviksi ja kahta järjestelmää ei pidetty vaikuttavina.

Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että hyväksyttyjen menojen virhetaso on olennainen.

3.44

Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen ilmoittama virhetaso on vuotuinen arvio, jossa on otettu huomioon ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksia toteutetut takaisinperinnät ja korjaavat toimenpiteet. Komissio toteaa myös, että kyseisiin menoihin kohdistetaan seuraavina vuosina oikaisuja määräämällä nettorahoitusoikaisuja sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn perusteella sekä perimällä tukia takaisin edunsaajilta. Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen toteamaa vuotuista edustavaa virhetasoa tarkasteltaessa olisi otettava huomioon netto-oikaisujen ja takaisinperinnän monivuotinen luonne.

Komissio ei ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että täydentävien ehtojen rikkomisia pidetään kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevina virheinä, ja katsoo, ettei niitä pitäisi ottaa huomioon tehtäessä virhetasolaskelmia komissiota koskevaa tarkastuslausumaa varten.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 287 artiklan 1 kohdan mukaisesti tarkastuslausuma annetaan ”tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta”.

Täydentävien ehtojen rikkominen ei toisaalta vaikuta viljelijöiden kelpoisuuteen saada YMP-tukea (ensimmäisen ja toisen pilarin nojalla) eikä maksujen sääntöjenmukaisuuteen. Menojen tukikelpoisuus ei riipu siitä, onko viljelijä noudattanut täydentäviä ehtoja, eikä täydentävien ehtojen rikkominen siten merkitse, että viljelijä menettäisi kokonaan tai osittain oikeutensa saada YMP-tukea. Sen sijaan sovelletaan vähennyksiä, joihin liittyy muita kuin tukikelpoisuuteen liittyviä erityisehtoja.

Komissio katsoo myös, että lainsäätäjä on YMP:n uudessa säädöskehityksessä vahvistanut sen, mitä alun perinkin tarkoitettiin (myös rahoituskaudella 2007–2013), nimittäin, että kaikissa YMP:n mukaisissa tuissa ”hallinnollisen seuraamisen määrääminen ei vaikuta sellaisten tukien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen, joiden yhteydessä sovelletaan tuen vähennystä tai jättämistä tuen ulkopuolelle” (asetuksen (EU) N:o 1306/2013 97 artiklan 4 kohta).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

3.45 **Liiiteessä 3.3** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi varainhoitovuosien 2010 ja 2011 vuosikertomuksissa kuusi suositusta. Näistä suosituksista kolme on pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi ja kolme joiltakin osin.

3.46 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

- **Suositus 1:** Komission ja jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen, että yhdenmetyä hallinto- ja valvontajärjestelmää käytetään optimaalisesti. Tässä yhteydessä on erityisesti varmistettava, että
 - viljelylohkojen tukikelpoisuus ja koko arvioidaan oikein erityisesti pysyvien laidunten osalta ja että jäsenvaltiot arvioivat ja kirjaavat kyseiset tiedot EU:ssa sovellettavien kriteerien mukaisesti; on varmistettava, että uusimmat ortokuvat analysoidaan tätä tarkoitusta varten perusteellisesti (ks. kohdat 3.9, 3.10 ja 3.20)
 - jäsenvaltiot toteuttavat välittömästi korjaavat toimet, jos yhdenmetyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä havaitaan systeemisiä virheitä (esimerkiksi tukihakemusten hallinnollinen käsittely on virheellistä) (ks. kohta 3.15 ja laatikko 3.5)
 - jäsenvaltioiden velallisuusluetteloissa on täydelliset ja luotettavat tiedot velkojen määristä ja laadusta, ja vaikuttavia perintä- ja täytäntöönpanomenettelyjä sovelletaan ilman aiheetonta viivytystä (ks. kohdat 3.24 ja 3.25).
- **Suositus 2:** Komission olisi varmistettava, että parempaan tarkastusvarmuuteen tähtäävää menettelyä tosiasiallisesti noudatetaan, tarkoituksena lisätä tarkastuselinten suorittaman työn laatua ja vertailtavuutta. Lisäksi olisi puututtava siihen, että Italian viranomaiset ovat perusteettomasti vähentäneet paikalla toimitettavien tarkastusten prosenttiosuutta (ks. kohta 3.30–3.35).
- **Suositus 3:** Komission olisi aktiivisesti seurattava korjaavia toimia, joita kohdistetaan puutteisiin, jotka esiintyvät tuottajaryhmille Puolassa maksettavaan EU-tukeen sovellettavassa valvontajärjestelmässä (ks. kohdat 3.36–3.38).

3.46.

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio korostaa turvaavansa EU:n talousarvion taloudelliset edut rahoitusoikaisilla sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn puitteissa.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastoon on perustettu uusi yksikkö varta vasten auttamaan jäsenvaltioita panemaan täytäntöön YMP:n uudistukseen kuuluvat suoria tukia koskevat uudet säännöt.

Lisäksi jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteisiin puututaan tarvittaessa kohdennettujen ja kattavien toimintasuunnitelmien avulla. Kun komission yksiköt havaitsivat tarkastuksissaan tällaisia ongelmia, ne pyytävät jäsenvaltiota toteuttamaan korjaavia toimia. Jos ongelma on erityisen hälyttävä, jäsenvaltiota pyydetään ottamaan käyttöön korjaava toimintasuunnitelma, jonka toteuttamista yksiköt seuraavat tarkasti. Tällaisten suunnitelmien on tähän mennessä todettu olevan erittäin vaikuttavia.

Komissio selvittää velanhoidon sääntöjenmukaisuutta saadakseen tällaisen varmuuden. Tässä yhteydessä sovelletaan tiukasti 3.23 kohtaan annetussa vastauksessa mainittuja huolellisuuskriteerejä. Jos jäsenvaltio on syylistynyt laiminlyöntiin, takaisin perimättä jäänyt määrä veloitetaan kokonaisuudessaan asianomaisen jäsenvaltion talousarviosta. Tällaisella menettelyllä varmistetaan yhtäläinen kohtelu yksittäistapauksissa ja jäsenvaltioiden välillä.

Komissio hyväksyy suosituksen.

Italian viranomaisten paikalla toimittamien tarkastusten vähentämiseen puututaan sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, ja rahastoon kohdistuva riski katetaan netto-oikaisilla.

Komissio hyväksyy suosituksen ja toteuttaa jo asianmukaisia korjaavia toimenpiteitä.

LIITE 3.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – MAATALOUDEN MARKKINATOIMENPITEET JA SUORA TUKI

	2013			2012	2011	2010
	Yhdenmety hallinto- ja valvonta-järjestelmä	Muut kuin yhdenmety hallinto- ja valvonta-järjestelmän piiriin kuuluvat alat	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE						
Tapahtumien yhteismäärä:	164	16	180	180	180	146
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus, lukumäärä), joissa ei ilmennyt virheitä	36 % (59)	69 % (11)	39 % (70)	59 %	61 %	73 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	64 % (105)	31 % (5)	61 % (110)	41 %	39 %	27 %
Analyyysi tapahtumista, joissa ilmeni virheitä						
Analyyysi virhetyyppitään						
Muut säännönmukaisuusveikijät ja virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	7 % (7)	40 % (2)	8 % (9)	19 %	14 %	31 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	93 % (98)	60 % (3)	92 % (101)	81 %	86 %	69 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS						
Todennäköisin virhetaso			3,6 %	3,8 %	2,9 %	—
Ylempi virheraja			5,5 %			
Alempi virheraja			1,7 %			

⁽¹⁾ Oros on jaettu osioihin, jotta toimintaloikoryhmien eri alueiden riskiprofiilien erot saadaaan paremmin esiin.

⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 3.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – MAATALOUDEN 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 ja tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset valvontamenetelyt	Paikalla tehtyjen tarkastusten metodologia, tarkastuksiin valinta, tarkastusten toimittaminen, laadunvalvonta ja yksittäisistä tuloksista raportointi	Aiheettomasti maksettujen määrien takaisinperintämenetelyt	Yleisarvio
Ranska	Tilatuki-järjestelmä	8 527 494	Ei vaikuttava 1, 2, 3, 4, 5	Vaikuttava	Vaikuttava	Ei vaikuttava
Irlanti	Tilatuki-järjestelmä	1 340 869	Osittain vaikuttava 1, 2	Vaikuttava	Osittain vaikuttava A	Osittain vaikuttava
Italia (AGEA)	Tilatuki-järjestelmä	4 379 985	Osittain vaikuttava 1, 3, 6	Osittain vaikuttava a	Osittain vaikuttava B	Osittain vaikuttava
Saksa (Baijeri)	Tilatuki-järjestelmä	5 852 938	Vaikuttava	Osittain vaikuttava a	Vaikuttava	Vaikuttava

1 Maa-alue kirjattu virheellisesti LPIS-järjestelmään.

2 Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvien tietokantojen kirjausketjut eivät ole riittäviä.

3 Hakemusten rekisteröintimenettelyssä on puutteita.

4 Maksut on laskettu väärältä pohjalta.

5 Maksuoikeuksia koskevaa enimmäismäärää ei noudatettu.

6 Seuraamuksia ei ole sovellettu tapauksissa, joissa tukihakemukseen on lisätty lohkoja määrärajan jälkeen, ilmeisten virheiden korjaamista koskevat tiedot ovat epäluotettavia.

a Paikalla tehtyjen tarkastusten yhteydessä suoritettujen pinta-alamittausten laatu ei ole riittävä.

A Viipeitä täytäntöönpanomenettelyjen soveltamisessa.

B Velallisuuttien tiedot ovat epätäydellisiä.

Jäsenvaltio (Maksajavirasto)	Järjestelmä	Menot budjettivuonna 2013 (1 000 euroa)	Hallinnolliset valvontamenetelyt maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi	Tarkastukset paikan päällä	Yleisarvio
Puola	Tuki tuottajaryhmien alustavaa hyväksyntää varten hedelmä- ja vihanneksilla	307 264	Ei vaikuttava 1, 2, 3, 4	Osittain vaikuttava a	Ei vaikuttava

1 **Puutteita edunsaajan tukikelpoisuuden tarkastamisessa**

Tuottajaryhmien hyväksyminen ei täyttänyt oikeudellisia vaatimuksia

Jäsenten vähimmäismäärä saavutettiin jakamalla olemassa olevia tiloja.

2 **Puutteita investoinnin tarpeellisuuden tarkastamisessa**

Tarkastukset riittämättömiä / kirjausketju ei ollut katkeamaton suoritetuissa tarkastuksissa

Hyväksytyt investointien lisäykset olivat epäsuhtaisia tuotannon lisääntymiseen nähden

3 **Puutteita kulujen kohtuullisuuden tarkastamisessa**

Tarkastukset riittämättömiä / kirjausketju ei ollut katkeamaton suoritetuissa tarkastuksissa

Hyväksyttiin kulueriä, jotka olivat aiheutuneet markkinaehdoista poikkeavista tapahtumista etuyhteydessä keskenään olevien henkilöiden välillä

4 **Muut laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvät ongelmat**

Kuljetuskulut sisältyivät kaupan pidetyn tuotannon arvoon

Ryhmä myi tuotteita takaisin jäsenilleen

Hyväksymissuunnitelman kesto oli tarpeettoman pitkä

Nautinto-oikeudesta aiheutunut kulu oli hyväksytty tukikelpoiseksi menoksi

a Puutteita lopputarkastuksessa hyväksymissuunnitelman viimeisen täytäntöönpanovuoden jälkeen.

LIITE 3.3

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – MAATALOUDEN MARKKINATOIMENPITEET JA SUORA TUKI

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen arvio edistymisestä					Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää sovelleta	Evidenssi riittämätön
			Suurimmaksi osaksi	Joihtakin osin			
2011	3.45 Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2011 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että komissio sekä jäsenvaltiot toteuttavat tällä ohjelmakaudella asianmukaiset toimet, joiden avulla varmistetaan seuraavat asiat: Suositus 1: pysyvän laitumen tukielpoisuus olisi arvioitava asianmukaisesti erityisesti silloin, kun osa alueista on pensaiden, aluskasvillisuuden, tiheän metsän tai kallioiden peitossa (ks. kohdat 3.12 ja 3.20).			X			Komissio on tietoinen ongelmasta, ja tukielpoisuuskriteeriä on selkeytetty vuoteen 2020 tähtäävässä YMP:n uudistuksessa. Jos komissio havaitsee nykyisellä kaudella tällaisia puutteita, kyseiselle jäsenvaltiolle esitetään suosituksia ja sille määrätään sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenetelyjen kautta nettoraahoitusoikaisuja EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi. Muita tätä aihetta koskevia toimia ovat komission pyynnöstä alulle pantavat jäsenvaltioiden erityiset korjaavat tointasuunnitelmat, kuten on tapahtunut esimerkiksi Espanjassa ja Kreikassa: — Vuoden 2013 tarkastusmaikalla kävi ilmi, ettei Kreikan toiminta ollut vaatimusten mukaista. Tämän takia moratorio poistettiin suhteellisesti osalta kyseessä olevista määristä (toisin sanoen moratorio kumottiin vain pysyvään laitumeen liittyvältä osalta) ja netto-oikaisuja sovelletaan. — Espanjan toteuttamat korjaavat toimet tarkastettiin vuoden 2013 puolivälissä, eikä niiden todettu täysin korjaavan tilannetta. Tämän seurauksena Espanjan sovelletaan käytännönläheisempää lähestymistapaa, ja netto-oikaisuja jatketaan.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä					Komission vastaus	
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää sovelleta		Evidenssi riittämätön
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
2011	Suositus 2: maksajavirastojen olisi tehtävä välittömästi tarvittavat korjaukset, jos niiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä ja/tai yhden- nettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuulu- vissa tietokannoissa havaitaan puutteita (ks. kohdat 3.19–3.22) (1). ⁽¹⁾		X				Toteutettu. Komissiolla on yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa vain valvontatehtävä. Jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa virheid en ehkäisemisestä, havaitsemisesta ja korjaamisesta. Tästä syystä komissio tekee jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä varmistaakseen, että viljelyloho- jen tunnistamisjärjestelmää ja paikkatietojärjestelmää saatavien tietojen luotettavuutta voidaan jatkuvasti parantaa. Komission asetuksessa (EU) N:o 146/2010 jäsenvaltioille on hakemusvuodesta 2010 alkaen asetettu vaatimus tehdä vuosittain viljelylohojen tunnistamisjär- jestelmää ja paikkatietojärjestelmää koskeva laatuarviointi määrättyjen menetelleyen mukaisesti ja raportoida sen tuloksista ja tarvittaessa tilanteen parantamiseksi suunnitelluista toimista [2010/AUD/0083].	
	Suositus 3: paikan päällä tehtävien tarkastusten laadun pitäisi olla riittävän hyvä, jotta tukikel- poinen alue voidaan määrittää luotettavasti (ks. kohta 3.23) (1). ⁽¹⁾		X				Komissio on tilintarkastustuomioistuinen kanssa samaa mieltä ja suosittelee tarkastusmenettelyn osana järjestelmällisesti jäsenvaltioille valvontajärjestelmien parantamista ja niiden tehokkaampaa käyttöä. Paikalla toimitettavia tarkastuksia käsitellään asiantuntijaryhmissä, joissa tarkastusten laatua pohditaan yleisemmin. Lisäksi komission yksiköt ovat havainneet vastaavia puutteita paikalla tehtävien tarkastusten laadussa. Havaittuja puutteita käsitellään sääntö- jenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä, joilla varmistetaan, että EU:n talousarvioon kohdistuva riski katetaan asianmukaisesti. Euroopan tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2013 tarkastus- lausumassa ongelmia Ranskan järjestelmätarkastuksissa. Komissio haluaa tässä yhteydessä huomauttaa, että Ranskalla on vuodesta 2013 alkaen ollut käytössä toimintasunnitelma, jonka avulla viljelylohojen tunnistamisjärjestelmän puutteet on tarkoitus korjata. Toimintasuumi- telman luomoksesta keskusteltiin monissa kahdenvälisissä kokouksissa ennen kuin Ranska toimitti toimintasunnitelman ”lopullisen” version 15. marraskuuta 2013. Lisäksi Ranskalla on käytössä toimintasunnitelma, jolla korjataan täydentävien ehtojen ja pinta-alaan sitomattomien tuotantosidomnisten tukien valvonnan puutteita. Tuloksia on odotettavissa vuonna 2014 tai 2015.	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen arvio edistymisestä					Komission vastaus	
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää sovelleta		Evidenssi riittämätön
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
	Suositus 4: todentamisiviranomaisten 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).			X			Komissio on pyrkinyt varmistamaan, että todentamisiviranomaisten työn suunnittelu ja laatu mahdollistavat luotettavan arvon saamisen maksajavirastojen toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Todentamisiviranomaisten työn vahvistamista on ehdotettu YMP-uudistuksessa, asetuksen (EU) N:o 1306/2013 9 artiklassa. Työtä tehdään uuden säädösketyn mukaisesti hakemusvuodesta 2014 (varainhoitovuodesta 2015) alkaen. Tämä tarkoittaa, että tuloksista raportoidaan vasta helmikuussa 2016 tilien tarkastus- ja hyväksymismenettelyä varten. Todentamisiviranomaisten tarkastusmenetelmiä varten on laadittu yksityiskohtaiset ohjeet yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, ja ne on annettu käyttöön 15. tammikuuta 2014. Todentamisiviranomaisille annetaan lisäohjeita asiantuntijaryhmän säännöllisissä kokouksissa.	
2011								

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen arvio edistymisestä					Komission vastaus	
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää sovelleta		Evidenssi riittämätön
			Suurimmaksi osaksi	Joihinkin osin				
2010	3.58 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2010 koskevien tarkastushavaintojen ja päätelmien perusteella, että komissio toteuttaa asianmukaiset toimet, joiden avulla varmistetaan, että a) ortokuvien käytöstä tulee pakollista ja että LPIS-järjestelmää päivitetään säännöllisesti uusien ortokuvien perusteella (ks. kohta 3.31)	X					Toteutettu. Komissiolla on yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa vain valvontatehtävä. Jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa virheiden ehkäisemisestä, havaitsemisesta ja korjaamisesta. Viljelylohkojen tumistamisjärjestelmän saattaminen säännöllisesti ajan tasalle otetaan huomioon äskettäin käyttöön otetussa viljelylohkojen tumistamisjärjestelmän pakollisessa laadunarvioinnissa. Komission asetuksen (EU) N:o 1306/2013 70 artiklassa on vuoden 2013 jälkeisen YMP:n uudistuksen yhteydessä tehty sähköisen paikkatietojärjestelmätekniikan (GIS) käytöstä pakollista, ilma- tai satelliittiotokuvaus mukaan luettuna, jolloin on entistäkin tärkeämpää käyttää ajantasaisia kuvia. Jos ortokuvat eivät ole ajan tasalla takka tarpeeksi yksityiskohtaisia, riittävän laadukkaiden tukikepoisuustarkastusten toteuttaminen on vaikeaa. Lisäksi ajantasaiset ortokuvat ovat huomattavan arvokkaita viljelijöille, koska he voivat niiden avulla entistä luotettavammin määrittää tukikepoiset alat sekä muutokset kasvillisuudessa ja maanpinteessä. Viime kädessä yleinen riski, että vanhentuneiden ortokuvien käyttäminen johtaisi sääntöjenvastaisiin maksuihin, on otettu tarvittaessa huomioon riskien keskusrekisterissä ja sen jälkeen linjan J vuotuisessa työohjelmassa.	
	d) todentamismisviranomaiset tarkastavat paikalla tehtävien tarkastusten laadun asianmukaisesti ja raportoivat siitä (ks. kohdat 3.46 ja 3.47).		X				Hakemusvuodesta 2014 (varainhoitovuodesta 2015) alkaen todentamismisviranomaisien odotetaan tarkastavan entistä perusteellisemmin maksujaviraston suorittamat valvontatoimet (sekä hallinnolliset että paikalla tehtävät tarkastukset). Katso myös vastaus suositukseen 4, varainhoitovuosi 2011.	

Samankaltaisia suosituksia annettiin varainhoitovuotta 2010 koskevan vuosikertomuksen kohdan 3.58 alakohtissa b ja c.

(¹) Samankaltaisia suosituksia annettiin varainhoitovuotta 2010 koskevan vuosikertomuksen kohdan 3.58 alakohtissa b ja c.

NELJÄS LUKU

Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	4.1–4.5
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	4.2–4.4
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	4.5
Toimien sääntöjenmukaisuus	4.6–4.16
Maaseudun kehittäminen	4.7–4.15
Ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	4.16
Tarkastettaviksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi	4.17–4.34
Maaseudun kehittäminen	4.17–4.30
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät	4.17–4.21
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät komission järjestelmät	4.22–4.30
Ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	4.31–4.34
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät	4.32–4.33
Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät komission järjestelmät	4.34
Johtopäätökset ja suositukset	4.35–4.38
Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös	4.35
Suositukset	4.36–4.38
Liite 4.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	
Liite 4.2 – Järjestelmätarkastusten tulokset – maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	
Liite 4.3 – Aiempien huomautusten seuranta – maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

4.1 Tässä luvussa esitetään erityisarvio maaseudun kehittämisen, ympäristön, kalastuksen ja terveyden aloilta. Luvussa käsitellään maaseudun kehittämistä, joka kuuluu toimintalohkoon "maatalous ja maaseudun kehittäminen", sekä toimintalohkoja "ympäristö ja ilmastotoimet", "meri- ja kalastusasiat" ja "terveys- ja kuluttaja-asiat". Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2013 menoista esitetään **taulukossa 4.1**.

Taulukko 4.1 – Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat – Keskeiset tiedot 2013

(miljoonaa euroa)

Toimintalohko	Kuvaus	Maksut
Maaseudun kehittäminen	Maaseudun kehittäminen	13 152
	Liittymistä valmistelevat toimenpiteet	48
	Maataloutta ja maaseudun kehittämispolitiikkaa koskevat kansainväliset kysymykset	3
		13 203
Meri- ja kalastusasiat	Toimintamenot	779
	Hallintomenot	41
		820
Terveys- ja kuluttaja-asiat	Toimintamenot	484
	Hallintomenot	115
		599
Ympäristö ja ilmastotoimet	Toimintamenot	314
	Hallintomenot	92
		406
Varainhoitovuoden maksut yhteensä		15 028
– hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾		248
Toimintamenot yhteensä		14 780
– ennakkomaksuja ⁽²⁾ ⁽³⁾		537
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys ⁽²⁾		1 254
+ maksutukset rahoitusjärjestelyvälineiden lopullisille edunsaajille		84
Tarkastettu perusjoukko yhteensä		15 581
Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä		17 173

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksännessä luvussa. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen toimintalohkon hallintomenojen kokonaismäärä on esitetty **taulukossa 3.1**.

⁽²⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liite 1.1**, kohta 7).

⁽³⁾ Tähän määrään sisältyy rahoitusjärjestelyvälineille maksetut 13 miljoonan euron ennakkomaksut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

4.2 Maaseudun kehittäminen on osa yhteistä maatalouspolitiikkaa (YMP). Sen yleistavoitteet ja rahoituslähteet sekä menojen hallinnointi ja valvonta esitetään kolmannessa luvussa (kohdat 3.2–3.4). Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) maksetaan vaihtelevan suuruista osarahoitusta maaseudun kehittämismenoihin jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmien⁽¹⁾ kautta. Menot kattavat 46 toimenpidettä⁽²⁾, joihin lukeutuu sekä pinta-alaperusteisia toimenpiteitä⁽³⁾ että muuhun kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä⁽⁴⁾.

4.3 Muilla toimintalohkoilla unionin ympäristöpolitiikalla on tarkoitus myötävaikuttaa ympäristön laadun suojeluun ja parantamiseen, unionin kansalaisten elämään ja luonnonvarojen järkevään käyttöön myös kansainvälisellä tasolla. Ympäristöasioiden pääosasto⁽⁵⁾ ja ilmastotoimien pääosasto⁽⁶⁾ toteuttavat menot keskitetysti ilmastotoimiin. Meri- ja kalastusasioiden toimintalohkoon kuuluvalla yhteisellä kalastuspolitiikalla on samanlaiset yleistavoitteet kuin yhteisellä maatalouspolitiikalla (ks. kohta 3.2). Toimintalohkoa hallinnoivat joko komissio (meri- ja kalastusasioiden pääosasto⁽⁷⁾) ja jäsenvaltiot yhdessä tai meri- ja kalastusasioiden pääosasto suoraan. Terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintalohkolla EU edistää sekä ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden suojelua että kuluttajien hyvinvointia. Toimintalohkoa hallinnoi keskitetysti terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto⁽⁸⁾.

4.4 Suurin sääntöjenmukaisuuteen kohdistuva riski koko toimintalohkoryhmän ja erityisesti maaseudun kehittämisen osalta on, että ei ole noudatettu sääntöjä ja tukikelpoisuusehtoja, jotka ovat usein monimutkaisia, ja täten menot eivät oikeuta tukeen.

4.2 Komissio korostaa, että maaseuturahaston menoihin sisältyy sekä pinta-alaperusteisia toimenpiteitä (joiden pinta-alaan liittyvät osa-alueet tarkastetaan yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän, IACS, avulla) että muuhun kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä. Tämä vaikuttaa näiden erilaisten toimenpiteiden virheiden suuruusluokkaan.

4.4 Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat monimutkaiset säännöt ja tukikelpoisuusehdot johtuvat suurelta osin maaseudun kehittämispolitiikan kunnianhimoisista tavoitteista.

Säädöskehystä on kuitenkin yksinkertaistettu ohjelmakaudella 2014–2020.

⁽¹⁾ Kokonaismäärä on 13 152 miljoonaa euroa. Se sisältää maksut, jotka liittyvät ennen vuotta 2006 toteutettujen ohjelmien päätökseen saattamiseen (195 miljoonaa euroa).

⁽²⁾ Toimenpideluettelo esitetään komission asetuksen (EY) N:o 1974/2006 (EUVL L 368, 23.12.2006, s. 15) liitteessä II olevassa 7 a kohdassa.

⁽³⁾ Pinta-alaperusteisissa toimenpiteissä tukea maksetaan hehtaari-määrän mukaan. Näitä tukia ovat mm. maatalouden ympäristötuet ja luonnonhaitta-alueilla toimiville viljelijöille maksettavat korvaukset.

⁽⁴⁾ Muuhun kuin pinta-alaan perustuvat toimenpiteet ovat tavallisesti investointitoimenpiteitä, kuten maatilojen nykyaikaistaminen sekä elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluiden luominen.

⁽⁵⁾ Komission ympäristöasioiden pääosasto.

⁽⁶⁾ Komission ilmastotoimien pääosasto.

⁽⁷⁾ Komission meri- ja kalastusasioiden pääosasto.

⁽⁸⁾ Komission terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

4.5 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1 osassa 2**. Maaseudun kehittämistä, ympäristösäioita, kalastusta ja terveysasioita koskevan tarkastustyön osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksessa tutkittiin 177 tapahtuman otos **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos kaikenlaisista toimintalohkoryhmän tapahtumista. Vuonna 2013 otokseen sisältyi 162 tapahtumaa maaseudun kehittämisen alalta 16 jäsenvaltiosta ja yhdestä hakijavaltiosta ⁽⁹⁾ ja 15 tapahtumaa ympäristöasioiden, kalastuksen ja terveyden aloilta viidestä jäsenvaltiosta ⁽¹⁰⁾.
- b) Täydentävien ehtojen vaatimusten (kuvattu kohdassa 3.13) osalta tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kohdistui hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksiin sekä tarkastukseen valittuihin lakisääteisiin hoitovaatimuksiin ⁽¹¹⁾. Tarkastajat pystyivät keräämään todentavan aineiston ja tekemään johtopäätökset tarkastuskäyntien aikana ⁽¹²⁾.
- c) Maaseudun kehittämiseen liittyvien valvontajärjestelmien arvioinnissa tarkastettiin kahdeksan maksajavirastoa ⁽¹³⁾ kahdeksassa jäsenvaltiossa ⁽¹⁴⁾. Lisäksi tarkastettiin täydentäviä ehtoja koskeva valvontajärjestelmä neljässä jäsenvaltiossa ⁽¹⁵⁾. Muilla toimintalohkoilla tarkastettiin Euroopan kalatalousrahaston järjestelmät Puolassa ja meri- ja kalastusasioiden pääosastossa.

4.5

b) Katso vastaus 4.15 kohtaan.

⁽⁹⁾ Bulgaria, Tšekki, Tanska, Saksa (Brandenburg ja Berliini, Mecklenburg-Vorpommern, Saksi), Kreikka, Espanja (Andalusia), Ranska, Italia (Calabria, Piemonte, Sardinia), Latvia, Unkari, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali (Azorit ja mannermaa), Romania, Suomi ja Turkki.

⁽¹⁰⁾ Otokseen sisältyi kahdeksan suoran hallinnoinnin piiriin kuuluvaa tapahtumaa ja seitsemän yhteisen hallinnoinnin piiriin kuuluvaa tapahtumaa Kreikassa, Espanjassa, Italiassa, Puolassa ja Portugalissa.

⁽¹¹⁾ Lakisääteisiä hoitovaatimuksia 4 (nitraattidirektiivi) ja 6–8 (eläinten tunnistus ja rekisteröinti) koskevat vaatimukset ja lakisääteisten hoitovaatimusten 16 ja 18 (eläinten hyvinvointi) ilmeinen noudattamatta jättäminen.

⁽¹²⁾ Täydentäviin ehtoihin liittyvät velvoitteet ovat tärkeitä lakisääteisiä vaatimuksia, joita kaikkien EU:n suoran tuen saajien on noudatettava. Ne ovat täysimääräisen suoran tuen maksamisen perustavaa laatua oleva – ja usein ainoa – edellytys. Siksi tilintarkastustuomioistuin päätti käsitellä täydentävien ehtojen rikkomista virheenä.

⁽¹³⁾ Maksajavirastot ja keskeiset valvontamenettelyt valittiin riskianalyyysin perusteella.

⁽¹⁴⁾ Saksa (Nordrhein-Westfalen), Espanja (Valencia), Italia (Sisilia), Latvia, Malta, Puola, Romania ja Slovenia.

⁽¹⁵⁾ Tšekki, Espanja (Kastilia ja León), Italia (Emilia-Romagna) ja Malta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- d) Komission vuotuiset toimintakertomukset tarkastettiin maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston⁽¹⁶⁾ osalta (maaseudun kehittäminen) sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston osalta.
- e) Lisäksi tilintarkastustuomioistuin arvioi komission tekemien tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätösten perustaa. Se tarkasti tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskevan tarkastustyön maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa (sekä Euroopan maatalouden tukirahaston eli maataloustukirahaston että Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston eli maaseuturahaston osalta).

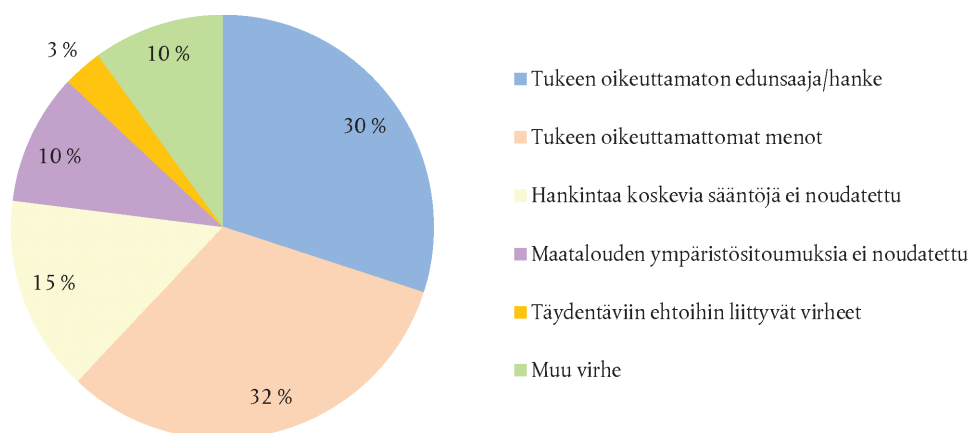
TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

4.6 **Liitteessä 4.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 177 tapahtumasta 96:een (54 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 48 virheen perusteella, että todennäköisin virhetaso on 6,7 prosenttia⁽¹⁷⁾. **Kaaviossa 4.1** esitetään keskeiset virhetyypit.

4.6 Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen mainitsema virhetaso on vuotuinen arvio, jossa on otettu huomioon ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksia toteutetut takaisinperinnät ja korjaavat toimenpiteet. Komissio toteaa myös, että kyseisiin menoihin kohdistetaan seuraavina vuosina oikaisuja määräämällä netto-oikaisuja sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn perusteella sekä perimällä tukia takaisin edunsaajilta. Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen toteamaa vuotuista edustavaa virhetasoa tarkasteltassa olisi otettava huomioon netto-oikaisujen ja takaisinperinnän monivuotinen luonne.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman todennäköisimmän virhetason, joka on alempi kuin viime vuonna. Lisäksi komissio toteaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston ilmoittaneen vuoden 2013 toimintakertomuksessaan, että komission jäsenvaltioille määräämät netto-oikaisut ja tukien takaisinperintä edunsaajilta maaseuturahastoa varten olivat vuonna 2013 yhteensä 327,77 miljoonaa euroa (2,53 prosenttia kokonaismenoista).

⁽¹⁶⁾ Komission maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto.
⁽¹⁷⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 3,5 prosentin (alempi virheraja) ja 9,9 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

Kaavio 4.1 – Todennäköisin virhetaso virhetyypeittäin**TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET****Maaseudun kehittäminen**

4.7 Maaseudun kehittämiseen liittyvien menojen tapauksessa otokseen sisältyi 162 tapahtumaa. Niistä 92:een (57 prosenttiin) liittyi virheitä. Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä oli 48 (52 prosenttia).

KOMISSION VASTAUKSET

4.7 Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien maaseudun kehittämiseen liittyvien virheiden esiintyvyys on vähentynyt vuoden 2012 63 prosentista 57 prosenttiin. Maaseudun kehittämistä koskevaa virhetasoa on arvioitava myös maaseudun kehittämiss politiikan kunnianhimoisten tavoitteiden valossa.

Komissio toteaa, että edellä mainituista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä 11 oli vain täydentävien ehtojen rikkomisia. Komissio katsookin, että koska täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset eivät vaikuta viljelijöiden kelpoisuuteen saada YMP-tukea (ensimmäisen ja toisen pilarin nojalla) eivätkä maksujen sääntöjen mukaisuuteen, näiden virheiden pois jättäminen pienentää kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden määrän 37:ään (40 prosenttiin).

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtaja on vuoden 2013 tarkastuslausumassaan esittänyt varauksia, jotka koskevat 19 jäsenvaltion maaseudun kehittämismenoja (31 maksajavirastoa). Varaukset esitettiin, koska tilien perustana olevissa toimituksissa oli runsaasti puutteita, ja niihin liittyi kyseisille jäsenvaltioille osoitettu pyyntö korjata puutteet.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

4.8 Lopullisten edunsaajien tekemistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä kahdenkymmenen kohdalla kansallisilla viranomaisilla oli riittävästi (lopullisilta edunsaajilta, näiden tarkastajilta tai kansallisten viranomaisten omista tarkastuksista saatua) tietoa, jonka avulla virheet olisi voitu ehkäistä tai havaita ja korjata ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos kaikkea tätä tietoa olisi käytetty virheiden korjaamiseen, arvioitu todennäköisin virhetaso olisi tämän luvun kohdalla ollut 4,7 prosenttiyksikköä alhaisempi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kolmessa tapauksessa sen yksilöimät virheet olivat kansallisten viranomaisten tekemiä. Näiden virheiden osuus arvioidusta todennäköisimmästä virhetasosta oli 0,5 prosenttiyksikköä.

4.9 Tarkastuksen yhteydessä tutkittiin 31:een eri toimenpiteeseen liittyviä tapahtumia. Tarkastetuista 162 tapahtumasta 61 oli pinta-alaperusteisia ja 101 koski muita kuin pinta-alaperusteisia toimenpiteitä. Otokseen poimituissa tapahtumissa havaittiin virheitä kaikissa tarkastuskäynnin kohteena olleissa 16 jäsenvaltiossa. Kohdassa 4.6 raportoitu todennäköisin virhetaso koski enimmältä osin (75 prosentin osalta) muita kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä. Tilanne ei poikkea edellisistä vuosista.

4.10 Syynä useimpiin kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviin virheisiin oli se, että tukikelpoisuusvaatimuksia ei noudatettu, erityisesti kun oli kyse seuraavista osa-alueista:

- a) maatalouden ympäristösitoumukset
- b) investointihankkeita, edunsaajia ja menoja koskevat erityisvaatimukset
- c) hankintoja koskevat säännöt.

Kutakin osa-aluetta analysoidaan jäljempänä olevissa kohdissa.

4.8 Komissio on samaa mieltä siitä, että kansallisten viranomaisten olisi ollut mahdollista havaita monet tilintarkastustuomioistuinten löytämistä virheistä: YMP:n säännöissä annetaan jäsenvaltioille kaikki tarvittavat välineet useimpien virheriskien lieventämiseksi. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston pääjohtaja esitti varauksia vuosina 2011, 2012 ja 2013, minkä jälkeen jäsenvaltioiden kanssa on yhteistyössä laadittu kattavia toimintasuunnitelmia virheiden perimmäisten syiden ja asianmukaisten korjaavien toimien määrittämiseksi.

Ohjelmakaudella 2014–2020 kaikkiin maaseudun kehittämisohjelmiin on sisällyttävä hallintoviranomaisen ja maksajaviraston yhdessä laatima ennakoarvointi toimenpiteiden todennettavuudesta ja valvottavuudesta.

Lisäksi komissio on tehostanut maaseudun kehittämismenoja koskevia tarkastuksiaan vuoden 2013 jälkeen.

4.9 Komissio havaitsi joissakin jäsenvaltioissa tekemissään tarkastuksissa samankaltaisia puutteita kuin tilintarkastustuomioistuin. Kyseisille jäsenvaltioille on määrätty huomattavat netto-oikaisut (tai tällaisten oikaisujen tekemiseen tähtäävät sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyt ovat käynnissä) EU:n talousarvion suojaamiseksi.

Lisäksi niiden jäsenvaltioiden edellytetään toteuttavan korjaavia toimia, joita koskee varauksia (katso 4.8 kohta).

Se, että muiden kuin pinta-alaperusteisten toimenpiteiden virhetaso on alempi, vahvistaa, että hyvin käytettynä IACS-järjestelmä estää ja korjaa virheet tehokkaasti.

4.10 Komissiokin havaitsi samantapaista tapauksia jäsenvaltioissa tekemissään tarkastuksissa. Komissio antaa tarvittaessa kansallisille viranomaisille suosituksia korjaaviksi toimiksi ja sulkee tukikelvottomat menot EU:n rahoituksen ulkopuolelle.

Useimpia tilintarkastustuomioistuinten mainitsemista erityisvaatimuksista ei ole vahvistettu Euroopan unionin lainsäädännössä, vaan jäsenvaltiot ovat vahvistaneet ne tukikelpoisuuskriteereiksi saavuttaakseen oman maaseudun kehittämispolitiikkansa tavoitteet paremmin.

Julkisista hankinnoista katso vastaus 4.13 kohtaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.11 Tarkastettuun otokseen sisältyy 36 maksua, jotka liittyvät maatalouden ympäristösitoumuksiin. Ympäristösitoumukset koskevat maatalouden tuotantomenetelmiä, joissa otetaan huomioon ympäristön, maiseman ja luonnon voimavarojen suojeleminen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että seitsemässä tapauksessa (19 prosentissa) viljelijät eivät olleet täyttäneet kaikkia tuen maksamisen ehtoja. Esimerkki tällaisesta tilintarkastustuomioistuimen havaitsemasta virheestä esitetään laatikossa 4.1.

Laatikko 4.1 – Esimerkki tukikelpoisuusvirheestä: maatalouden ympäristösitoumuksia ei noudatettu

Tuensaaja Italiassa (Sardiniassa) sitoutui siihen, että se ei käytä latva-artistokkien tuotannossa haitallisia kasvinsuojeluaineita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi paikan päällä tehdyn tarkastuksen aikana, että edunsaaja oli käyttänyt näitä tuotteita tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla 12 kertaa.

Tapauksia, joissa maatalouden ympäristösitoumuksia ei ollut noudatettu, havaittiin myös muualla Italiassa (Piemonte) sekä Unkarissa, Alankomaissa, Puolassa ja Romaniassa.

4.12 Tukikelpoisuusperusteiden ja valintamenettelyjen avulla tuki kohdennetaan tietyille edunsaajaryhmille. Tämä lisää maaseudun kehittämisen alan varainkäytön vaikuttavuutta. Tilintarkastustuomioistuin tutki 101 investointihankkeisiin liittyvää tapahtumaa. Niistä 24 (24 prosenttia) ei kuitenkaan täyttänyt tukikelpoisuusvaatimuksia. Esimerkki tällaisesta virheestä esitetään laatikossa 4.2.

Laatikko 4.2 – Esimerkki tukikelpoisuusvirheestä: edunsaaja ei ollut oikeutettu tukeen

Maa- ja metsätaloustuotteiden arvoa lisäävästä toimenpiteestä myönnetään investointitukea. Tuki olisi kohdistettava tietyn koon alittaviin yrityksiin, koska katsotaan, että ne lisäävät paikallisten tuotteiden arvoa muita paremmin. Portugalissa tämän toimenpiteen edunsaajilla on oltava alle 750 työntekijää tai alle 200 miljoonan euron liikevaihto. Vaatimus koskee myös valvontaoikeutta harjoittavia yrityksiä (esim. enemmistöosakkaat), joiden vastaavat luvut otetaan huomioon.

Portugalissa tarkastettu edunsaaja oli saanut 523 644 euroa EU:n tukea oliiviöljyn tuotantotilojen laajentamiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yritys oli kahden suuren monikansallisen yrityksen omistuksessa. Näin molemmat tukikelpoisuudelle asetetut kokovaatimukset ylitettiin yli 300-kertaisesti. Näin ollen tuensaaja ei ollut oikeutettu tukeen eikä tukea olisi pitänyt maksaa.

Tukikelpoisuusvaatimusten noudattamatta jättämistä havaittiin myös investointihankkeissa tai niihin liittyvissä menoissa seuraavissa maissa: Bulgaria, Tanska, Saksa (Brandenburg ja Berliini), Kreikka, Espanja (Andalusia), Ranska, Italia (Piemonte), Latvia, Alankomaat, Itävalta, Puola, Portugali (Azorit), Romania ja Suomi.

KOMISSION VASTAUKSET

4.11 Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsema maatalouden ympäristösitoumuksiin liittyvien maksujen virhetaso on laskenut 26 prosentista 19 prosenttiin vuosina 2012–2013.

Komissio tarkasti ohjelmakaudella 2007–2013 maatalouden ympäristösitoumuksiin liittyvien maksujen täytäntöönpanon kaikissa jäsenvaltioissa. Vaikka puutteita on edelleen, täytäntöönpanon laatu on kauden aikana kaikkiaan parantunut.

Laatikko 4.1 – Esimerkki tukikelpoisuusvirheestä: maatalouden ympäristösitoumuksia ei noudatettu

Komissio havaitsi tilintarkastustuomioistuimen tapaan puutteita seuraavissa jäsenvaltioissa: Unkari, Italia (Piemonte), Alankomaat, Puola ja Romania. Näiden osalta on käynnistetty sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyt, jotka johtavat EU:n talousarvioon kohdistuvan riskin kattaviin netto-oikaisuihin.

4.12 Komissio on omien tarkastustulostensa perusteella soveltanut netto-oikaisuja mainituissa tapauksissa, ja se tekee niin tarvittaessa jatkossakin. Maaseudun kehittämisen alan virhetason alentamista koskeissa toimintasuunnitelmissa käsitellään muun muassa tukikelpoisuutta ja valintakriteerejä.

Laatikko 4.2 – Esimerkki tukikelpoisuusvirheestä: edunsaaja ei ollut oikeutettu tukeen

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen arvioon laatikossa 4.2 esitetystä esimerkistä, johon se aikoo puuttua sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä. Komissio oli jo tietoinen mainitusta virheestä. Se on omilla Portugalin vuonna 2012 tekemillään tarkastusmatkoilla havainnut puutteita pienten ja keskiuurten yritysten tukikelpoisuuskriteerien tarkistamisessa. Se ehdottaa näiden puutteiden vuoksi netto-oikaisua sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.13 Tarkastetuista tapahtumista 24:ssä edunsaajan oli noudatettava julkista hankintaa koskevia sääntöjä. Näiden sääntöjen tarkoituksena on varmistaa, että tarvittavat tavarat ja palvelut hankitaan mahdollisimman suotuisin ehdoin. Samalla on taattava kaikille osapuolille tasapuolinen pääsy julkisten hankintojen markkinoille ja noudatettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että 11 tapauksessa vähintään yhtä sääntöä rikottiin. Näistä viisi oli ilmoitettu kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevina virheinä, koska niissä hankintaa koskevien sääntöjen rikkominen oli vakavaa. Esimerkki tällaisesta tapauksesta esitetään laatikossa 4.3.

Laatikko 4.3 – Esimerkki tukikelpoisuusvirheestä: hankintaa koskevia sääntöjä ei noudatettu

Ranskassa maaseutukunta sai maaseuturahaston rahoitusta julkisen rakennuksen kunnostus- ja laajennushankkeeseen; hanke kattoi myös rakennustyöt ja konsulttipalvelut.

Yhden hankkeen osan muodostavan sopimuksen osalta kunta ei tehnyt sopimusta sen tarjouksentekijän kanssa, jonka tarjous oli halvin. Tätä ei perusteltu missään asiakirjassa. Konsulttipalvelujen osalta edunsaaja sai kolme kiinnostuksenilmaisua, joissa ei mainittu hintaa. Kaikkien kolmen tarjoajan ammatillisia valmiuksia pidettiin hankkeen kannalta riittävänä, mutta edunsaaja neuvotteli hinnasta vain yhden yrityksen kanssa ja teki sopimuksen pyytämättä tarjouksia kahdelta muulta tarjouksentekijältä.

Hankinnan peruseriaatteita eli yhtäläisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita ei noudatettu, joten meno ei ollut tukikelpoinen.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomista myös Bulgariassa, Saksassa (Brandenburg ja Berliini, Saksi), Espanjassa (Andalusiasassa), Alankomaissa, Puolassa, Romaniassa ja Suomessa.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.13 Julkiset hankinnat ovat keskeinen osa-alue 4.8 kohdassa mainituissa maaseudun kehittämistä koskevista toimintasuunnitelmissa.

Komissio haluaa myös korostaa, että julkisia hankintoja koskeva virhe ei välttämättä tarkoita, että kyseessä olisi petos tai EU:n varojen väärinkäyttö. Hankintasääntöjen noudattamatta jättäminen ei liioin välttämättä tarkoita, että 100 prosenttia kyseisistä menoista on käytetty väärin. Hyvin usein kyseisen toimen poliittiset tavoitteet onkin saavutettu, eivätkä veronmaksajien rahat ole menneet hukkaan.

Varmistaakseen julkisia hankintoja koskevien nykyisten sääntöjen noudattamisen komissio on hyväksynyt uudet suuntaviivat niiden netto-oikaisujen määrittämisen osalta, jotka komissio tekee julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituihin, unionin rahoittamiin menoihin (komission päätös C(2013) 9527). Näiden suuntaviivojen mukaisesti hankintasääntöjen noudattamatta jättämisen vakavuus arvioidaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Myös komission yksiköt havaitsivat joissakin jäsenvaltioissa tilintarkastustuomioistuinten laatikossa 4.3 mainitsemien kaltaisia merkittäviä virheitä. Sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyt ovat käynnissä, ja netto-oikaisuja sovelletaan tarvittaessa.

Laatikko 4.3 – Esimerkki tukikelpoisuusvirheestä: hankintaa koskevia sääntöjä ei noudatettu

katso vastaukset 4.13 kohtaan.

katso vastaus 4.13 kohtaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.14 Hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteet voivat vaikuttaa suureen määrään maksuja, koska ne koskevat kaikkia asianomaisen järjestelmän kautta käsiteltyjä samantyyppisiä tapahtumia. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista 92 virheestä 40 prosenttia johtui olosuhteista, jotka vaikuttivat useampaan kuin yhteen tapahtumaan. Näillä virheillä saattaa olla taloudellista vaikutusta. Esimerkki tällaisesta virheestä esitetään laatikossa 4.4.

Laatikko 4.4 – Esimerkki virheestä, joka vaikuttaa useampaan kuin yhteen tapahtumaan

Varhaiseläkeiässä oleva viljelijä, joka lopettaa maatalouden harjoittamisen ja siirtää tilan toisille viljelijöille, voi saada varhaiseläketukea maaseuturahastosta. Puolassa maaseudun kehittämisohjelmassa määrätään, että varhaiseläketuesta olisi vähennettävä kansaneläkettä vastaava määrä, kun edunsaaja on saavuttanut lakisääteisen eläkeiän ja on kuulunut eläkevakuutuksen piiriin vähintään 25 vuotta.

Maksajavirasto ei toteuttanut asianmukaisia tarkastuksia, joiden avulla olisi varmistettu, että vaatimusta noudatetaan. Näin ollen 63-vuotias tuensaaja sai edelleen varhaiseläketuen täysimääräisenä eikä kansaneläkettä vastaavaa määrää vähennetty varhaiseläketuesta, vaikka hän täytti kansaneläkkeen ehdot. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että se osa varhaiseläketuesta, joka olisi pitänyt maksaa kansallisesta sosiaaliturvakassasta kansaneläkkeen muodossa, ei oikeuta saamaan rahoitusta maaseuturahastosta. Tämä Puolassa havaittu virhe vaikuttaa muihin tapahtumiin, joiden osalta viljelijä täyttää edellä kuvatut ehdot.

Myös Alankomaissa, Portugalissa (Azorit, mantereella) ja Suomessa havaittiin virheitä, jotka vaikuttavat tarkastetun maksun lisäksi muihin maksuihin ja joilla on taloudellista vaikutusta.

Laatikko 4.4 – Esimerkki virheestä, joka vaikuttaa useampaan kuin yhteen tapahtumaan

Komissio haluaa tehdä selväksi, että kyseisessä tapauksessa eläkeläinen ei missään tapauksessa saanut maksuja kaksinkertaisina, vaan EU:n talousarviosta on kustannettu menoja, jotka olisi pitänyt rahoittaa kansallisesta talousarviosta.

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, että kansallisten viranomaisten olisi pitänyt varmistaa, että varhaiseläketuesta vähennetään kansaneläkkeen määrä, vaikkei tuensaaja hakenut kansaneläkettä. Komissio käsittelee kansallisia viranomaisia koskevia tilintarkastustuomioistuimen havaintoja sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä, jonka tarkoituksena on suojata EU:n taloudellisia etuja ja periä takaisin aiheettomasti maksetut määrät.

Komissio käsittelee järjestelmävirheitä (ts. hallinto- ja valvontajärjestelmien virheitä) koskevia tilintarkastustuomioistuimen havaintoja sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyssä, jonka tarkoituksena on suojata EU:n taloudellisia etuja ja periä takaisin aiheettomasti maksetut määrät netto-oikaisujen avulla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.15 Tietyissä maaseuturahaston tukijärjestelmissä ⁽¹⁸⁾ edunsaajalla on EU:n tukea saadakseen oikeudellinen velvoite täyttää "täydentävät ehdot". Tätä kuvataan kohdassa 3.12. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti paikan päällä viljelijöitä, joihin sovelletaan täydentäviä ehtoja koskevia vaatimuksia. Näistä 61 viljelijästä 24 (39 prosenttia) ei noudattanut vaatimuksia. Vaikutus arvioituun virhetasoon on suhteellisen vähäinen (0,2 prosenttiyksikköä). Viljelijät rikkoivat erityisesti sääntöjä, jotka koskivat eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä.

4.15 Täydentävien ehtojen vaatimusten noudattaminen ei ole YMP-maksujen tukikelpoisuusperuste, joten näihin vaatimuksiin liittyvät tarkastukset eivät vaikuta tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen. Täydentävät ehdot ovat mekanismi, jonka kautta viljelijöille asetetaan seuraamuksia, jos he eivät noudata tiettyjä sääntöjä, jotka liittyvät yleensä muihin politiikan aloihin kuin YMP:aan. Täydentäviä ehtoja sovelletaan EU:n kansalaisiin YMP:sta riippumatta. Tämän vuoksi komissio katsoo, että niihin liittyvien vaatimusten rikkomisista määrättäviä vähennyksiä ei pitäisi ottaa huomioon tehtäessä YMP:aan liittyviä virhetasolaskelmia.

Komissio katsoo myös, että lainsäätäjä on YMP:n uudessa säädöskehityksessä nimenomaisesti vahvistanut tämän lähestymistavan koskevan kaikkea YMP-tukea säätämällä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 97 artiklan 4 kohdassa seuraavasti: "Hallinnollisen seuraamuksen määrääminen ei vaikuta sellaisten tukien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen, joiden yhteydessä sovelletaan tuen vähennystä tai jättämistä tuen ulkopuolelle."

Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen havaintoon eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevista ongelmista ja kiinnittää erityistä huomiota näihin vaatimuksiin omissa täydentäviä ehtoja koskevista tarkastuksissaan.

Ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat

4.16 Ympäristöasioiden, kalastuksen ja terveysasioiden osalta poimittuun otokseen sisältyi 15 tapahtumaa, joista neljään (27 prosenttiin) liittyi virheitä, jotka eivät ole ilmastavissa kvantitatiivisesti.

TARKASTETTAVIKSI VALITTUJEN VALVONTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

Maaseudun kehittäminen

Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät

4.17 **Liitteessä 4.2** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen suorittaman järjestelmien arvioinnin tuloksista ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1698/2005 (EUVL L 277, 21.10.2005, s. 1), 50 a artikla.

⁽¹⁹⁾ Pinta-alaperusteisten maaseudun kehittämistoimenpiteiden tapauksessa tietyt keskeiset osa-alueet – esimerkiksi tukikelpoiset pinta-alueet – tarkastetaan yhdenmukaisesti hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) avulla. Järjestelmää kuvaillaan kohdassa 3.17. Muita tukikelpoisuusvaatimuksia valvotaan erityisten kontrollien avulla. Kuten **liitteessä 3.2** kuvataan, tilintarkastustuomioistuin arvioi IACS-järjestelmät neljässä maksajavirastossa ja havaitsi, että yhdessä tapauksessa järjestelmä oli vaikuttava, kahdessa tapauksessa osittain vaikuttava ja yhdessä tapauksessa järjestelmä ei ollut vaikuttava.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

4.18 Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat vastuussa erityisesti seuraavien valvonnan osatekijöiden käyttöönnotosta ja toiminnasta:

- a) asianmukaiset hallinnolliset menettelyt ja valvontamenettelyt, joilla varmistetaan hakijan tekemien ilmoitusten oikeellisuus ja tukikelpoisuusvaatimusten täyttyminen
- b) paikalla tehtävät tarkastukset, joiden on tukijärjestelmästä riippuen katettava vähintään viisi prosenttia kaikista edunsaajista tai menoista ⁽²⁰⁾
- c) järjestelmä, jonka avulla varmistetaan, että täydentäviä ehtoja koskevat vaatimukset täyttyvät.

4.19 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös, oliko asianomaisten asetusten säännöksiä noudatettu, ja arvioi, ovatko järjestelmät vaikuttavia, kun tarkoituksena on varmistaa toimien sääntöjenmukaisuus. Tilintarkastustuomioistuin pyrki laajentamaan ja tehostamaan järjestelmätarkastuksiaan, joten arviointi perustui osittain myös komission (maalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston) toimittamiin tarkastuksiin (ks. kohta 4.23).

4.20 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastamisensa jäsenvaltioiden järjestelmissä seuraavat keskeiset puutteet ⁽²¹⁾:

- seitsemässä kahdeksasta jäsenvaltiosta havaittiin puutteita tukikelpoisuusehtoihin ja sitoumuksiin kohdistettavissa hallinnollisissa tarkastuksissa; tarkastuksissa jäi esim. havaitsematta tukeen oikeuttamaton arvonlisävero tai päällekkäisen rahoituksen riski

4.20 Komissio on tietoinen maaseuturahaston valvontajärjestelmän puutteista jäsenvaltioissa. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuoden 2013 toimintakertomuksessa lähes puolet maksajavirastoista on maaseuturahaston menoja koskevan varauksen kohteena, ja niille on esitetty pyyntö toteuttaa tarvittavat korjaavat toimet. Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa 4.19 kohdassa, sen oma jäsenvaltioiden järjestelmiä koskeva arviointi perustui osittain komission yksiköiden toimittamissa sääntöjenmukaisuustarkastuksissa tehtyihin havaintoihin.

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

Komissio on tietoinen tukikelpoisuuteen liittyvistä puutteista, jotka koskevat muun muassa hankintamenettelyä ja arvonlisäveroa. Nämä kysymykset ovat keskeisiä jäsenvaltioissa toimitettavissa investointitoimenpiteiden tarkastuksissa. Ongelmia on käsitelty ja käsitellään edelleen myös jäsenvaltioiden kanssa laadituissa virhetason alentamista koskevilla toimintasuunnitelmissa.

Rahoituskaudella 2014–2020 julkisten elinten arvonlisäveron tukikelpoisuutta koskevia sääntöjä on yksinkertaistettu, minkä pitäisi pienentää virheriskiä.

⁽²⁰⁾ Komission asetus (EU) No 65/2011 (EUVL L 25, 28.1.2011, s. 8), 12 ja 25 artikla.

⁽²¹⁾ **Liitteessä 4.2** ilmoitetaan havaitut puutteet jäsenvaltiokohtaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- kustannusten kohtuullisuuden arviointi oli riittämätöntä kaikissa niissä neljässä jäsenvaltiossa, joissa tällaisia arviointeja toteutettiin; kustannusten kohtuullisuutta arvioitiin esim. vertailemalla kustannuksia viitekustannuksiin ja kilpailuttamalla tarjouksia
- neljässä kuudesta jäsenvaltiosta havaittiin puutteita seurannassa, joka kohdistui maksajavirastojen havaitsemiin sääntöjenvastaisuuksiin; tämä koskee myös tuen vähennyksiä tai takaisinperintää
- viidessä kahdeksasta jäsenvaltiosta paikalla tehtyjen tarkastusten laatu ei ollut riittävä (tarkastukset eivät esim. kattaneet kaikkia sitoumuksia ja velvoitteita)
- kaikissa neljässä jäsenvaltiossa havaittiin puutteita siinä, miten täydentäviin ehtoihin liittyvien tarkastusten valvontaan tarkoitettu järjestelmä oli suunniteltu ja pantu täytäntöön; esim. kansalliset hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset olivat riittämättömät tai nitraattidirektiivi oli pantu virheellisesti täytäntöön kansallisella tasolla.

Puutteet olivat hyvin samankaltaisia kuin kahtena edellisenä vuonna⁽²²⁾ havaitut ja raportoidut jäsenvaltioissa tutkittujen valvontajärjestelmien puutteet. Tapahtumatarkastuksen aikana havaitut virheet johtuvat suurelta osin kyseisistä puutteista (ks. kohta 4.8).

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio on samaa mieltä siitä, että kustannusten kohtuullisuuden hallinnolliset tarkastukset ovat tarkastusjärjestelmän tehokkuuden varmistamisen kannalta oleellisia. Komissio on myös sääntöjenmukaisuuden tarkastusten yhteydessä havainnut puutteita kustannusten kohtuullisuuden arvioinnissa ja määrännyt tähän liittyviä netto-oikaisuja EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi.

Komissio haluaa huomauttaa, että seuraavalla ohjelmakaudella, vuosina 2014–2020, maksujen korvaamisessa käytetään laajemmin yksinkertaistettuja kustannuksia (kiinteämääräinen rahoitus, vakioyksikkökustannukset ja kertakorvaukset). Tämän toivotaan tehostavan rahastojen käyttöä ja vähentävän virheitä.

Komissio puuttuu tarkastuksissaan havaitsemiinsa järjestelmäpuutteisiin, myös puutteisiin, jotka liittyvät sääntöjenvastaisuuksien käsitteeseen ja velanhoitoon jäsenvaltioissa, käynnistämällä sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyjä. Tällaisen menettelyn seurauksena EU:n talousarvioon kohdistuva kokonaisriski katetaan netto-oikaisulla. Komissio on tietoinen tilintarkastustuomioistuimen mainitsemista puutteista neljässä jäsenvaltiossa, ja niistä on käynnistetty sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely EU:n talousarvion suojaamiseksi.

Komissio on itsekin havainnut puutteita paikalla tehtyjen tarkastusten laadussa. EU:n taloudellisia etuja suojatakseen komissio tarttuu järjestelmällisesti puutteisiin sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyissä.

Komissio yhtyy kolmea jäsenvaltiota koskevaan tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka vahvistavat komission kyseisissä maksajavirastoissa toimittamien täydentäviä ehtoja koskevien tarkastusten tulokset.

Neljäs jäsenvaltio sisältyy vuoden 2015 tarkastusohjelmaan.

⁽²²⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, 4. luku, kohdat 4.21–4.25, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, 4. luku, kohdat 4.22–4.32.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.21 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita tarkastuksissa, jotka kohdistuivat hankintasääntöihin. Puutteita esiintyi kaikissa niissä kolmessa jäsenvaltiossa, joissa tämän vaatimuksen noudattaminen tarkastettiin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 17 julkisia hankintoja koskevaa tapahtumaa; niistä kahdeksaan (47 prosenttiin) liittyi virheitä. Kolmessa kahdeksasta tapauksesta havaittiin menoja, jotka eivät olleet tukikelpoisia. Niiden kokonaismäärä vastasi yli 4,8:aa miljoonaa euroa maaseuturahaston tukea. Laatikossa 4.5. esitetään esimerkki tapauksesta, jossa jäsenvaltion toimittamissa tarkastuksissa ei havaittu, että menot eivät ole tukikelpoisia.

Laatikko 4.5 – Esimerkki jäsenvaltion hallinnollisista tarkastuksista, joiden laatu on riittämätön

Yhdessä Latviassa tarkastetussa julkisia hankintoja koskevassa tapauksessa edunsaajana oli itse maksajavirasto. Se sai maaseuturahastolta 2 miljoonaa euroa ulkoistettua tietoteknistä järjestelmäänsä varten.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita vakavia virheitä julkisessa hankintamenettelyssä, jonka perusteella eräälle yritykselle oli myönnetty tietoteknistä järjestelmää ja sen ylläpitoa koskeva sopimus. Maksajavirasto oli esimerkiksi soveltanut aiheuttomasti neuvottelumenettelyä, vaikka sitä koskevat edellytykset eivät täyttyneet, eikä avointa tai rajoitettua menettelyä, kuten lainsäädännössä vaaditaan. Maksajavirasto ei soveltanut vaadittuja menettelyjä, joten menot eivät oikeuta EU:n rahoitukseen.

Kahden edellisen vuoden aikana tilintarkastustuomioistuin on raportoinut hyvin samankaltaisista IT-järjestelmien hankintaa koskevista tapauksista, joissa maksajavirasto oli itse maaseuturahaston tuen saaja eikä noudattanut julkisia hankintoja koskevia sääntöjä⁽²³⁾. Tämä osoittaa, että EU:n avun tarkastamisesta vastaavat elimet eivät itsekään aina noudata sääntöjä.

Laatikko 4.5 – Esimerkki jäsenvaltion hallinnollisista tarkastuksista, joiden laatu on riittämätön

Komissio puuttuu tilintarkastustuomioistueimen mainitsemiin ongelmiin sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa.

Tilintarkastustuomioistueimen aiemmissa vuosikertomuksissa mainittujen esimerkkien osalta komissio käsittelee tilintarkastustuomioistueimen havaintoja toimittamalla tilien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen ja soveltaa tarvittaessa netto-oikaisuja.

Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät komission järjestelmät

Komission soveltamat tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyt

4.22 Maatalousmenojen hallinnointi on useimmiten jaettu jäsenvaltioiden ja komission kesken. Jäsenvaltiot maksavat tuen, ja komissio korvaa niiden maksaman määrän (maataloustukirahaston tapauksessa kuukausittain ja maaseuturahaston tapauksessa neljännesvuosittain). Jotta komissio voisi kantaa lopullisen vastuun talousarvion toteuttamisesta, se soveltaa kahta seuraavaa erillistä menettelyä:

⁽²³⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, 4. luku, laatikko 4.6, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, 4. luku, laatikko 4.2.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- a) Vuotuinen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely kattaa kunkin hyväksytyyn maksajaviraston tilinpäätöksen ja sisäisen valvonnan järjestelmän. Tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn tuloksena tehtävä päätös perustuu riippumattomien todentamisviranomaisten jäsenvaltioissa toimittamiin tarkastuksiin, joista raportoidaan komissiolle.
- b) Monivuotinen sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettely voi johtaa jäsenvaltioille määrättäviin rahoitusoikaisuihin, jos jäsenvaltion ilmoittamat menot eivät ole olleet EU:n sääntöjen mukaisia yhtenä tai useampana varainhoitovuonna. Menettelyn tuloksena tehtävät sääntöjenmukaisuutta koskevat päätökset perustuvat komission toimittamiin sääntöjenmukaisuuden tarkastuksiin.

4.23 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti, ovatko 20 komission toimittamaa sääntöjenmukaisuuden tarkastusta kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisia. Useimmat keskeiset tekijät olivat käytössä ja täyttivät säännöksissä asetetut keskeiset vaatimukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että esim. tarkastuksen dokumentointi oli viime vuodesta parantunut, ja totesi, että maaseuturahastoa ja täydentäviä ehtoja koskevien komission tarkastusten laatu riitti siihen, että tilintarkastustuomioistuin voisi hyödyntää niitä arvioidessaan jäsenvaltioiden järjestelmiä. Puutteita esiintyy kuitenkin edelleen erityisesti maataloustukirahaston osalta laadunvalvonnassa, tarkistuslistojen järjestelmällisessä käytössä ja tavassa, jolla evidenssi arvioidaan ja johtopäätökset tehdään. Tilintarkastustuomioistuin on raportoinut samanlaisista havainnoista kahden edellisen vuoden aikana ⁽²⁴⁾.

4.24 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ilmoitti, että vuonna 2013 sen sääntöjenmukaisuuden tarkastukset kattoivat maataloustukirahaston ja maaseuturahaston menoista 42 prosenttia. Prosenttiosuus ei ollut muuttunut vuonna 2012 raportoidusta määrästä. Komission tarkastamilla menoilla on suora yhteys rahoitusoikaisuihin. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan voinut tarkastaa raportoidun prosenttiluvun oikeellisuutta, koska komissio ei voinut toimittaa tilintarkastustuomioistuimelle riittävästi tietoja siitä, miten se oli laskettu.

4.23 Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastusmenettelyjen parantuneen. Maataloustukirahastoa koskevien puutteiden osalta työ jatkuu järjestelmän parantamiseksi.

4.24 Tilintarkastustuomioistuin on esittänyt mielenkiintoisia ja osuvia huomioita menetelmästä, jota käytetään laskettaessa tarkastusten kattamien menojen osuutta. Komissio perehtyy niihin, jotta se voisi yhdenmukaistaa kattavuuslaskelmansa uudessa monivuotisessa tarkastusohjelmassaan.

⁽²⁴⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, 4. luku, kohta 4.27, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, 4. luku, 4.41 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.25 Komission toimittamat sääntöjenmukaisuuden tarkastukset kohdistuvat järjestelmiin. Tarkastusten yhteydessä ei tarkasteta tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuutta. Otokset valitaan harkinnan perusteella tai satunnaisotannalla. Ne kattavat menoja useilta eri varainhoitovuosilta, mutta eivät ole edustavia. Tästä seuraa, että komissio ei voi tarkastustyönsä avulla laskea vuotuista virhetasoa ja että tarkastusten perusteella tehtävät rahoitusoikaisut ovat useimmissa tapauksissa kiinteämääräisiä. Kiinteämääräisiä oikaisuja olisi käytettävä silloin, kun aiheuttomasti käytettyjä määriä⁽²⁵⁾ ei ole mahdollista määrittää tarkasti. Lisäksi kiinteämääräisiä, yleensä kahden tai viiden prosentin oikaisuja sovelletaan huolimatta siitä, minkä verran valvontapuutteita on havaittu.

KOMISSION VASTAUKSET

4.25 Todentamisviranomaisten on hakemusvuodesta 2014 lähtien tarkastettava edustava otos toimista, minkä ansiosta ne kykenevät esittämään lausunnon niiden laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta ja vahvistamaan virhetason. Toisaalta komission toimittaman sääntöjenmukaisuuden tarkastuksen tavoitteena on saada varmuus siitä, että jäsenvaltioiden YMP:n yhteishallinnoinnissa käyttämät hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat sääntöjen mukaiset, ja suojata EU:n talousarviota netto-oikaisuin, jos järjestelmät todetaan puutteelliseksi. Komission toimittamissa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksissa ei pyritä yksityiskohtaiseen tarkastamiseen, joka mahdollistaisi kunkin sellaisen maksajaviraston virhetason laskemisen, jolle harkitaan rahoitusoikaisun määräämistä. Tarkastusmatkojen aikana tarkastetut otokset on tarkoitettu testaamaan tarkasteltavana oleva järjestelmä. Niiden ei siis tarvitse olla edustavia.

Netto-oikaisut määräytyvät rikkomuksen EU:n talousarviolle aiheutaman vahingon laadun ja merkittävyyden perusteella. Aina kun se on mahdollista, määrä lasketaan tosiasiallisesti aiheutuneen menetyksen perusteella tai ekstrapoloimalla. Jos tämä ei onnistu kohtuullisin ponnistuksin ja jos jäsenvaltiot eivät hyödynnä mahdollisuutta tehdä lisätyö, jota laskelmiin perustuvan arvion tekeminen EU:n talousarviolle aiheutuneesta vahingosta edellyttäisi, taikka jos tämä arvio ei ole täydellinen tai riittävän tarkka, käytetään kiinteitä määriä, joissa otetaan huomioon kansallisissa hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaittujen puutteiden laatu ja merkittävyys. Rahoitusoikaisuja koskevat soveltamissäännöt tarkistettiin YMP:n kauden 2013–2020 säädöskohdasta koskevassa horisontaalisessa asetuksessa (asetus (EU) N:o 1306/2013), jossa edellytetään, että EU:lle aiheutuneen riskin arvioinnissa käytetään näitä tarkkoja perusteita. Delegoidun säädöksen säännöksissä vahvistetaan tarkemmin menetelmä ja perusteet netto-oikaisun laskemiselle oikeassa suhteessa sääntöjenvastaisten menojen riskiin. Jos valvontajärjestelmässä on esimerkiksi vähintään kolme eri puutetta, sovelletaan ankarampia sääntöjä ja suurempia netto-oikaisuja.

⁽²⁵⁾ Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 25 päivänä lokakuuta 2012 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1) 80 artiklan 4 kohdassa säädetään, että "komissio tekee jäsenvaltioita koskevia rahoitusoikaisuja, jotta sovellettavan oikeuden vastaiset menot voidaan sulkea unionin rahoituksen ulkopuolelle. Komissio tekee rahoitusoikaisunsa aiheuttomasti maksettujen määrien ja niistä talousarvioon kohdistuvien vaikutusten perusteella. Jos tällaisia määriä ei voida määrittää tarkasti, komissio voi soveltaa ekstrapoloituja tai kiinteämääräisiä oikaisuja alakohtaisten sääntöjen mukaisesti."

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.26 Vuonna 2013 komissio teki kolme sääntöjenmukaisuutta koskevaa päätöstä, jotka johtivat 1 116,8 miljoonan euron rahoitusoikaisuihin (861,9 miljoonaa euroa liittyi maataloustukirahastoon ja 236,2 miljoonaa euroa maaseuturahastoon ja 18,6 miljoonaa euroa muihin rahastoihin). Kiinteämääräisten rahoitusoikaisujen osuus oli 66 prosenttia, mikä vastaa pitkälti viimeisten viiden vuoden keskimääräistä osuutta (65 prosenttia).

4.27 Vuonna 2013 hyväksyttyjen rahoitusoikaisujen osuus on noin kaksi prosenttia EU:n maatalouden ja maaseudun kehittämisen talousarviosta vuodelta 2013. Osuus on suurempi kuin kaudella 2008–2012 sovellettujen rahoitusoikaisujen keskimääräinen taso (1,4 prosenttia). Tämä johtuu lähinnä siitä, että keskeneräisten tarkastusten sumaa saatiin vähennettyä: vuoden 2012 lopussa niitä oli 553 ja vuoden 2013 lopussa 516. Näiden varainhoitovuotta 2010 edeltäneiden tarkastusten päättymisen johti 881 miljoonan euron rahoitusoikaisuihin (79 prosenttia kokonaismäärästä) vuonna 2013. Kauan kesken olleiden tarkastusten summa on edelleen mittava. Erityisesti maataloustukirahaston ja sääntöjenvastaisuuksien osalta on edelleen kesken 46 tarkastusta, jotka liittyvät vuosina 2007–2009 toimitettuihin tarkastuksiin.

KOMISSION VASTAUKSET

4.26 Kiinteämääräisiä netto-oikaisuja käytetään vain, jos komissio ei kykene kohtuullisin ponnistuksin laskemaan tarkemmin EU:n talousarviolle aiheutunutta riskiä. Kiinteämääräisten oikaisujen soveltamista koskevat kriteerit ja menetelmä esitetään läpinäkyvästi komission valmisteluasiakirjassa (23.12.1997 päivätty asiakirja VI/5330/97) sen varmistamiseksi, että EU:n talousarviolle aiheutunut riski tulee katetuksi. Katso myös vastaus 4.25 kohtaan.

4.27 Komissio soveltaa YMP:n osalta aina netto-oikaisuja, mikä tarkoittaa, että jäsenvaltiot tosiasiaa korvaavat ne EU:n talousarvioon.

Komissio toteuttaa toimia keskeneräisten tarkastusten määrän vähentämiseksi, ja maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto on palkannut viisi pätevää virkamiestä, joiden ainoana tehtävänä on purkaa sumaa.

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto seuraa lisäksi jo tarkemmin menettelyviiveiden hallinnointia.

Komissio pyrkii YMP:n uuden säädöskehityksen avulla virtaviivaistamaan koko sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyä ja pienentämään turhien viiveiden riskiä. Erityisesti mainittakoon sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn jokaista vaihetta koskevat määräajat, jotka otetaan käyttöön sekä jäsenvaltioiden että komission osalta täytäntöönpanoasetuksessa (34 artikla), joka komission on määrä hyväksyä heinäkuussa 2014.

Komissio on samaa mieltä siitä, että sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyä on syytä nopeuttaa huomattavasti. Menettelyssä on kuitenkin vaiheita, jotka on asetuksen (EU) N:o 1306/2013 mukaisesti käytävä läpi järjestyksessä (kuulemismenettely, joka muodostaa vakiomuotoisen sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn keskeisen osan, sekä jäsenvaltion pyynnöstä toteutettava sovitteluvaihe). Monimutkaisemmissa tapauksissa sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn kaksi vaihetta (kuuleminen, jota seuraa sovittelu) saattavat vaatia huomattavasti lisätyötä, koska on kunnioitettava jäsenvaltion oikeutta kiistää komission havainnot ja oikaisun on oltava oikeassa suhteessa puutteen merkittävyyteen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuinen toimintakertomus

4.28 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ⁽²⁶⁾ esitetään varauvat maaseudun kehittämismenoista 19 jäsenvaltion 31 maksajaviraston osalta. Varauvat esitettiin, koska puutteiden esiintyvyys tilien perustana olevissa toimitissa oli merkittävä. Varauvat koskevat 5,19 prosentin jäännösvirhetason ⁽²⁷⁾ perusteella 599 miljoonan euron määrää. Lisäys viime vuodesta on merkittävä, sillä jäännösvirhetaso oli jäsenvaltioiden valvontatilastojen ⁽²⁸⁾ perusteella silloin 1,62 prosenttia.

4.29 Jäännösvirhetaso on vuonna 2013 kasvanut paljon, koska komissio on tarkistanut lähestymistapaansa vuodesta 2012. Komissio ottaa nykyään huomioon sekä omat sääntöjenmukaisuuden tarkastuksensa että tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset, todentamiselinten vuotuiset kertomukset ja kaiken muun saatavilla olevan tiedon maksajavirastojen virhetason arvioinnissa. Vuonna 2013 komissio mukautti 69 maksajaviraston osalta jäsenvaltioiden raporttoimia virhetasoja komission ja tilintarkastustuomioistuimen kolmen edellisen vuoden aikana tarkastamista 48 maksajavirastosta 43:n kohdalla. Oikaisuja ei kuitenkaan tehty menoihin, joita komissio tai tilintarkastustuomioistuin eivät olleet tarkastaneet. Tämä saattaa vaikuttaa jäännösvirhetasoon.

4.28 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee vuoden 2012 vuosikertomuksensa neljännessä luvussa, että maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto soveltaa tulevana varainhoitovuosina maaseuturahastoon uutta menetelmää, jota se oli käyttänyt laskiessaan vuoden 2012 virhetasoa ja riskinalaista määrää tuotannosta riippumattomien suorien tukien osalta (maataloustukirahasto). Se, että vuodelta 2013 laskettu maaseuturahaston jäännösvirhetaso poikkeaa vuonna 2012 ja sitä edeltävinä vuosina vanhan menetelmän mukaisesti lasketuista tasoista, johtuu suoraan tämän uuden menetelmän soveltamisesta. Maksajavirastokohtaisen riskinalaisen määrän tarkempi arviointi johti siihen, että maksajavirastoihin kohdistuvat, maaseuturahastoa koskevat varauvat vähenivät puoleen.

4.29 Komissio arvioi maksajavirastojen ilmoittamat virhetasot ja tekee mukautuksia kaikkien saatavilla olevien olennaisten tietojen perusteella. Todentamisviranomaiset tarkastavat kaikki maksajavirastot joka vuosi (vaikka komissio myöntääkin, että todentamisviranomaisten lausuntojen perusteella saatavaa varmuutta voitaisiin parantaa, mikä tapahtuukin hakemusvuodesta 2014 alkaen). Koska komission toimittamien tarkastusten kohteena olevat maksajavirastot valitaan lisäksi riskianalyysin perusteella, voidaan katsoa, että kolmena edellisenä vuonna tarkastamatta jääneiden maksajavirastojen osalta riskiä on pidetty vähäisempänä. Lisämukautukset, jotka eivät perustuisi tosiasialliseen ja nimenomaiseen näyttöön, johtaisivat jäännösvirhetason yliarviointiin.

Lisäksi on syytä korostaa, että jos komissio mukauttaa maksajaviraston virhetasoa, seurauksena voi olla, että tarvitaan varauma ja siten myös korjaavia toimia koskeva suunnitelma kyseistä maksajavirastoa varten. Tämä aiheuttaisi maksajavirastolle taloudellisia ja henkilöstöresursseihin liittyviä seurauksia ilman, että komissiolla on ollut mukautukselle objektiivisia perusteita.

⁽²⁶⁾ http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽²⁷⁾ Jäännösvirhetaso on komission arvio niiden virheiden osuudesta, jotka jäävät jäljelle sen jälkeen, kun jäsenvaltioiden valvontajärjestelmillä havaitut virheet on korjattu.

⁽²⁸⁾ Vaikka komissio ilmoitti, että vuoden 2012 jäännösvirhetaso tulisi todennäköisesti olemaan korkeampi, se ei ilmaissut arviotaan kvantitatiivisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.30 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto esitti vuotuisissa toimintakertomuksissaan vuosilta 2011 ja 2012 maaseuturahastoa koskevan varauksen. Tästä seurasi, että kaikkia jäsenvaltioita kehoitettiin laatimaan toimintasuunnitelma, jonka avulla toimintaloheen virhetaso alenisi. Tilintarkastustuomioistuin panee tyytyväisenä merkille toteutetut toimet, mutta toimintasuunnitelmista poimitun otoksen arvioinnista kävi ilmi, että niiden laatu ja soveltamisala vaihtelevat huomattavasti. Toimintasuunnitelmien erityisenä puutteena on se, että niissä ei oteta riittävässä määrin huomioon komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavaintoja. Esimerkki hyvästä käytännöstä havaittiin Romaniassa, jossa yksilöitiin 19 eritoimintaa, jotka kattoivat sekä pinta-alaperusteiset että muut toimenpiteet ja joilla korjattiin tarkastuksissa havaittuja puutteita. Sitä vastoin Espanjassa havaittiin tapaus, jossa ainoastaan yhdeksän 17 alueesta oli antanut panoksensa kansalliseen toimintasuunnitelmaan. Lisäksi toimintasuunnitelma kohdistui lähinnä pinta-alaperusteisiin toimenpiteisiin eikä investointitoimenpiteisiin, jotka tilintarkastustuomioistuimen havaintojen mukaan ovat virhealttiimpia.

Ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat

4.31 Tilintarkastustuomioistuin tutki Euroopan kalatalousrahaston tarkastusviranomaisen vastuulla olevat järjestelmät Puolassa ja Euroopan kalatalousrahaston menojen hallinnointiin käytettävien järjestelmien keskeiset osa-alueet meri- ja kalastusasioiden pääosastossa.

Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät jäsenvaltioiden järjestelmät

4.32 **Litteessä 4.2** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen suorittaman järjestelmien arvioinnin tuloksista.

4.33 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen päätavoitteena oli testata keskeiset vaatimukset, joita sovelletaan Puolassa hallinnointi- ja valvontajärjestelmään, jonka avulla tarkastusviranomainen varmistaa Euroopan kalatalousrahaston rahoittamien tukitoimenpiteiden sääntöjenmukaisuuden. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suoritti uudelleen tarkastusviranomaisen toimittamat tarkastukset, jotka koskivat Euroopan kalatalousrahaston rahoittamia tukitoimenpiteitä. Havaittiin, että keskeiset puutteet liittyivät tukikelpoisuusehtojen täyttymisen tarkistamiseen.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.30 Kun tilintarkastustuomioistuin oli vuonna 2012 raportoinut maaseudun kehittämistä koskevasta korkeasta jäännösvirhetasosta, komissio ryhtyi välittömästi toimiin läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Vuonna 2012 14 jäsenvaltiossa ja vuodesta 2013 lähtien kaikissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön toimintasuunnitelmat, joiden tarkoituksena on kartoittaa virheiden syyt ja määrittää korjaavat toimet. Sekä jäsenvaltiot että komissio ovat nähneet tässä paljon vaivaa. Prosessi on opettanut paljon kaikille asianosaisille, mutta komission mielestä se on toistaiseksi ollut onnistunut. Jälkeenpäin voidaan epäilemättä todeta esimerkiksi, että jotkin toimet olisivat voineet olla kohdennetumpia ja toiset olisi voinut ajoittaa toisin. Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset jatkaessaan jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa työtä virhetasojen alentamiseksi edelleen.

Komissio seuraa tarkasti sitä, että toimintasuunnitelmissa puututaan tärkeimpiin tarkastushavaintoihin ja puutteisiin. Jos jokin jäsenvaltio jatkuvasti laiminlyö kasvaneeseen virhetasoon liittyviä merkityksellisiä ongelmia, komissio voi määrätä netto-oikaisuja tai keskeyttää maksut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Toimien sääntöjenmukaisuuteen liittyvät komission järjestelmät

4.34 Tilintarkastustuomioistuin tutki meri- ja kalastusasioiden pääosaston riskienarviointijärjestelmät, tarkastussuunnitelun ja rahoitusoikaisu Euroopan kalatalousrahaston osalta. Tarkastus kohdistui Puolaan ja täydensi kyseisen jäsenvaltion järjestelmien tarkastusta. Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että Puolaa koskeva rahoitusoikaisu perustui tarkkoihin laskelmiin, mutta sen validoinnin tueksi ei ollut esitetty riittävästi evidenssiä.

4.34 Kyseisen rahoitusoikaisun syynä oli asetuksen (EY) N:o 1198/2006 25 artiklan 2 kohdan noudattamatta jättäminen. Se ei ollut ainoa laatuaan: meri- ja kalastusasioiden pääosastoon perustettiin vastaavanlaisia tapauksia tarkasteleva työryhmä. Jotta varmistettaisiin jäsenvaltioiden yhdenmukainen kohtelu ja tehokas tiedonlevitys, siinä olivat mukana operatiiviset yksiköt sekä kalavarojen säilyttämisestä ja kalastuksen valvonnasta vastaavat yksiköt.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET**Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös****4.35 Toimintalohkoryhmän**

— tapahtumatarkastuksessa ilmeni, että perusjoukon todennäköisin virhetaso on 6,7 prosenttia

— tarkastetuista 13 valvontajärjestelmästä seitsemän arvioitiin osittain vaikuttaviksi ja kuutta järjestelmää ei pidetty vaikuttavina.

Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että hyväksyttyjen menojen virhetaso on olennainen.

4.35

Komissio toteaa, että tilintarkastustuomioistuimen mainitsema virhetaso on vuosiarvio, jossa otetaan huomioon ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksia suoritettut takaisinperinnät ja korjaavat toimenpiteet. Komissio toteaa myös, että kyseisiin menoihin kohdistetaan seuraavina vuosina oikaisuja määräämällä netto-oikaisuja sääntöjenmukaisuuden tarkastusmenettelyn perusteella sekä perimällä tukia takaisin edunsaajilta. Komissio katsoo, että tilintarkastustuomioistuimen toteamaa vuotuista edustavaa virhetasoa tarkasteltaessa olisi otettava huomioon netto-oikaisujen ja takaisinperinnän monivuotinen luonne. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen arvioiman todennäköisimmän virhetason.

Se ei kuitenkaan ole tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä etenäkään siitä, että täydentävien ehtojen rikkomisia pidetään kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevina virheinä, ja katsoo, ettei niitä pitäisi ottaa huomioon tehtäessä virhetasolaskelmia tilintarkastustuomioistuimen komissiota koskevaa tarkastuslausumaa varten.

Katso myös komission 4.15 kohtaan antama vastaus, joka sisältää perusteellisen selostuksen sen kannasta asiaan.

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

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Suosituksset

4.36 **Litteessä 4.3** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi varainhoitovuosi 2010 ja 2011 koskevista vuosikertomuksista 11 suositusta. Näistä suosituksista yksi on pantu kokonaan täytäntöön, kaksi suurimmaksi osaksi ja kuusi joiltakin osin. Kahta suositusta ei ole pantu täytäntöön.

4.37 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että maaseudun kehittämisen alalla toteutetaan seuraavat toimet:

— **Suositus 1:** Jäsenvaltioiden olisi toimitettava hallinnolliset tarkastuksensa paremmin hyödyntämällä kaikkia maksajavirastojen saatavilla olevia olennaisia tietoja, koska tällä tavoin suurin osa virheistä voitaisiin havaita ja korjata (ks. kohdat 4.8 ja 4.20). Erityisesti investointitoimenpiteiden osalta hallinnollisissa tarkastuksissa olisi hyödynnettävä kaikki saatavilla oleva tieto sen vahvistamiseen, että menot, hankkeet ja edunsaajat (ja myös kaikki lopulliset osakkaat) ovat tukikelpoisia ja että julkiset hankintamenettelyt ovat voimassa olevien EU:n ja/tai kansallisten sääntöjen mukaisia.

— **Suositus 2:** Komission olisi varmistettava, että seuranta on asianmukaista kaikissa niissä tapauksissa, joissa tilintarkastustuomioistuin on havainnut virheitä (jotka yksilöidään kohdissa 4.14, 4.20 ja 4.21 ja ympäristöasioiden osalta kohdassa 4.16).

4.36 Katso vastaukset liitteessä 4.3 oleviin maaseudun kehittämistä koskeviin 10 suositukseen.

Komissio hyväksyy suosituksen ja yhtyy tilintarkastustuomioistuimen käsitykseen siitä, että jäsenvaltioiden olisi toimitettava hallinnolliset tarkastuksensa paremmin.

Maksajavirastot ja jäsenvaltiot laativat parhaillaan yhdessä ennakkoarviointeja kauden 2014–2020 maaseudun kehittämisohjelmiin sisältyvien toimenpiteiden todennettavuudesta ja valvottavuudesta. Kaikkiin tunnistettuihin virhelähteisiin on liitettävä kohdennettuja lieventämistoimia.

Asetuksen (EU) N:o 1306/2013 täytäntöönpanoasetuksessa tarkennetaan hallinnollisten paikalla tehtävien tarkastusten ja jälkitarkastusten laajuus ja sisältö.

EU:n taloudellisten etujen suojaamisen parantamiseksi komissio on vahvistanut maaseudun kehittämistä koskevien maksujen keskeyttämissääntöjä tilanteissa, joissa jäsenvaltiot eivät toimi yhteistä hallinnointia koskevien sääntöjen mukaisesti.

Komissio hyväksyy suosituksen ja huolehtii siitä, että kaikkiin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin systeemisiin virheisiin puututaan asianmukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 3:** Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toimintasuunnitelmat, joilla puututaan maaseudun kehittämisen alan korkeaan virhetasoon, ovat kattavia. Niihin olisi sisällytettävä kaikki alueet ja kaikki toimenpiteet – erityisesti investointitoimenpiteet. Lisäksi niissä olisi otettava huomioon komission ja tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot (ks. kohta 4.30).

Yhteisen maatalouspolitiikan alalla tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:

- **Suositus 4:** Komission olisi dokumentoitava, miten se laskee menot, joihin se kohdistaa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksensa (ks. kohta 4.24).
- **Suositus 5:** Komission olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla vähennetään edelleen keskeneräisten tarkastusten sumaa, jotta kaikki ennen vuotta 2012 toimitetut tarkastukset voidaan päättää vuoden 2015 loppuun mennessä (ks. kohta 4.27).
- **Suositus 6:** Komission olisi kehitettävä edelleen jäännös-virhetason laskentatapaansa varmistamalla, että siinä otetaan huomioon kaikki menot ja maksajavirastot (ks. kohta 4.29).

4.38 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:

- **Suositus 7:** Olisi esitettävä evidenssiä jäsenvaltioita koskevien Euroopan kalatalousrahaston alan rahoitusoi-
kaiden validoinnin tueksi (kohta 4.34).

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio tekee intensiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa kartoittaakseen ja poistaakseen toimintapolitiikan täytäntöönpanovirheiden syyt. Tämä työ, jonka tavoitteena on korjata tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat ja muut tunnistetut puutteet, jatkuu lähitulevaisuudessa.

Virhetasoa koskevien toimintasuunnitelmien tuoreimmassa seuranta-prosessissa, joka toteutettiin maaliskuussa 2014, kaikkia jäsenvaltioita pyydettiin yhdistämään toimintasuunnitelmat ja lieventämistoimet komission tai tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamiin tarkastus-havaintoihin. Seuraava seurantamenettely käynnistyy syksyllä 2014, ja siinä syvennetään tätä aihetta. Tärkeimpiä havaintoja seurataan neljännesvuosittain laadittavassa tarkastuksen edistymistä koskevassa raportissa.

Komissio ottaa asian esiin kaikissa vuotuisissa arviointikokouksissa ja seurantakomiteoissa, joissa se tapaa hallintoviranomaisia, ja vaatii toimintasuunnitelmien olevan kattavia ja vaikuttavia.

Komissio hyväksyy suosituksen. Tarkastuksen kattavuutta koskevat tiedot, mukaan lukien kaikki tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia seikkoja koskevat yksityiskohtaiset taustatiedot, toimitettiin tilintarkastustuomioistuimelle kesäkuun ensimmäisellä viikolla 2014.

Komissio hyväksyy suosituksen. Komission yksiköt ovat viime vuosina aktiivisesti edistäneet tämän tavoitteen saavuttamista, ja se kuvastuu sen vuotuisessa työsuunnittelussa.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen sikäli, että hakemusvuodesta 2014 lähtien todentamisviranomaiset tarkastavat toimien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden edustavan otoksen perusteella, mikä tuottaa luotettavampia tietoja maksajavirastojen virhetasoista.

Komissio hyväksyy suosituksen.

LIITE 4.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – MAASEUDUN KEHITTÄMINEN, YMPÄRISTÖASIAT, KALASTUS JA TERVEYSASIAT

	2013			2012	2011	2010
	Maaseudun kehittäminen	Ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE						
Tapahtumien yhteismäärä	162	15	177	177	178	92
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾						
Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus, lukumäärä), joissa						
ei ilmennyt virheitä	43 % (70)	73 % (11)	46 % (81)	37 %	43 %	48 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	57 % (92)	27 % (4)	54 % (96)	63 %	57 %	52 %
Analyyysi tapahtumista, joissa ilmeni virheitä						
Analyyysi virhetyypeittäin						
Muut säännönmukaisuustekijät ja virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	48 % (44)	100 % (4)	50 % (48)	43 %	38 %	48 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	52 % (48)	0 % (0)	50 % (48)	57 %	62 %	52 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS						
Todennäköisin virhetaso	6,7 %			7,9 %	7,7 %	—
Ylempi virheraja	9,9 %					
Alempi virheraja	3,5 %					
⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintaloikoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin. ⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.						

⁽¹⁾ Oros on jaettu osioihin, jotta toimintalohtokoryhman eri alueiden riskiprofiilien erot saadaa paremmin esiin.⁽²⁾ Suluissa esitetty luku vastaa tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 4.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – MAASEUDUN KEHITTÄMINEN, YMPÄRISTÖASIAT, KALASTUS JA TERVEYSASIAT

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arvio

Taulukko 1

Jäsenvaltio (Maksajavirasto)	Tarkastetut maaseudun kehittämistoimenpiteet	Tukikelpoisuusehtoja ja sitoumuksia koskevat hallinnolliset tarkastukset	Kulujen kohtuullisuuden arviointi	Sääntöjen vastaisuuksien seuranta, vähennyksien tai perintätoimien soveltaminen mukaan lukien	Hankintasääntöjä koskevat tarkastukset	Paikalla tehdyt tarkastukset ja otoksen valinta	Yleisarvio
Saksa (Nordrhein-Westfalen)	Perustuvat pinta-alaan (M211, M212, M213, M214, M215)	Osittain vaikuttava	Ei sovellettavissa	Osittain vaikuttava	Ei sovellettavissa	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava
Espanja (Valencia)	Perustuvat pinta-alaan (M211, M212, M214)	Osittain vaikuttava	Ei sovellettavissa	Ei vaikuttava	Ei sovellettavissa	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava
Malta	Perustuvat pinta-alaan (M212, M214)	Osittain vaikuttava	Ei sovellettavissa	Ei vaikuttava	Ei sovellettavissa	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava
Slovenia	Perustuvat pinta-alaan (M211, M212, M214)	Osittain vaikuttava	Ei sovellettavissa	Vaikuttava	Ei sovellettavissa	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Italia (Sisilia)	Eivät perustu pinta-alaan (M121, M123, M311, M511)	Osittain vaikuttava	Ei vaikuttava	Vaikuttava	Ei vaikuttava	Vaikuttava	Ei vaikuttava
Latvia	Eivät perustu pinta-alaan (M121, M123, M321, M511)	Ei vaikuttava	Ei vaikuttava	Ei vaikuttava	Ei vaikuttava	Osittain vaikuttava	Ei vaikuttava
Puola	Eivät perustu pinta-alaan (M321, M322)	Vaikuttava	Ei vaikuttava	Ei sovellettavissa	Osittain vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikuttava
Romania	Eivät perustu pinta-alaan (M312)	Ei vaikuttava	Ei vaikuttava	Ei sovellettavissa	Ei sovellettavissa	Osittain vaikuttava	Ei vaikuttava

Jäsenvaltio (Maksajavirasto)	Tarkastetut maaseudun kehittämistoimenpiteet	Tukikelpoisuusehtoja ja sitoumuksia koskevat hallinnolliset tarkastukset	Kulujen kohtuullisuuden arviointi	Sääntöjenvastaisuuksien seuranta, vähennyksien tai perintätoimien soveltaminen mukaan lukien	Hankintasääntöjä koskevat tarkastukset	Paikalla tehdyt tarkastukset ja otoksen valinta	Yleisarvio
Niiden jäsenvaltioiden määrä, joissa esiintyi puutteita / Tarkastettu- jen jäsenvaltioiden määrä	7/8	4/4	4/6	3/3	5/8		
M211: viljelijöille vuoristoalueilla maksettavat luonnonhaittakorvaukset; M212: viljelijöille muilla haitta-alueilla kuin vuoristoalueilla maksettavat korvaukset; M213: Natura 2000 -tuet ja direktiivin 2000/60/EY liittyvät tuet; M214: maatalouden ympäristötuet; M215: eläinten hyvinvointituki							
M121: maatilojen nykyaikaistaminen; M123: maa- ja metsätaloustuotteiden arvon lisääminen; M311: taloudellisen toiminnan laajentaminen maatalouden ulkopuolelle; M312: yritysten perustaminen ja kehittäminen; M321: elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalvelut; M322: kylien kunnostus ja kehittäminen; M511: tekninen apu							
Taulukko 2							
Jäsenvaltio (Maksajavirasto)	Järjestelmä	Sääntöjenvastaisuuksien seuranta, vähennyksien tai perintätoimien soveltaminen mukaan lukien	Täydentäviä ehtoja koskevien standardien sekä hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimuksen täytäntöönpano	Paikalla tehdyt tarkastukset ja otoksen valinta	Yleisarvio		
Tšekki	Täydentävät ehdot	Osittain vaikuttava	Ei vaikuttava	Osittain vaikuttava	Ei vaikuttava		
Espanja (Kastilia ja León)	Täydentävät ehdot	Ei vaikuttava	Ei vaikuttava	Osittain vaikuttava	Ei vaikuttava		
Italia (Emilia-Romagna)	Täydentävät ehdot	Osittain vaikuttava	Ei vaikuttava	Ei vaikuttava	Ei vaikuttava		
Malta	Täydentävät ehdot	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava		
Niiden jäsenvaltioiden määrä, joissa esiintyi puutteita / Tar- kastettujen jäsenvaltioiden mää- rä		4/4	4/4	4/4			

Taulukko 3

Jäsenvaltio	Yleiset näkökohdat	Tarkastuskäsikirjan kattavuus	Järjestelmä- tarkastusten menetelmät	Järjestelmä- tarkastusten tarkastaminen	Tukitoimia koskevassa tarkastuksessa sovellettavat otantamenetelmät	Tukitoimia koskevien tarkastus- menetelmät	Tukitoimia koskevien tarkastusten tarkastaminen	Tukitoimia koskevien tarkastusten uudelleen suorittaminen	Vuotuinen tarkastus- kertomus ja tarkastuslausunto	Yleisarvio
Puola (Euroopan kala- talousrahaston tarkastusviran- omainen)	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Osittain vaikutta- va	Vaikuttava	Osittain vaikutta- va	Vaikuttava	Osittain vaikutta- va	Vaikuttava	Osittain vaikut- tava

LIITE 4.3

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – MAASEUDUN KEHITTÄMINEN, YMPÄRISTÖASIAT, KALASTUS JA TERVEYSASIAT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen arvio edistymisestä					Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää sovelleta	Evidenssi riittämätön
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin			
2011	4.53 On syytä panna merkille, että tilintarkastustuomioistimen suositus maaseudun kehittämiseen sovellettavien sääntöjen ja ehtojen yksinkertaistamisesta on yhä voimassa.			X			Komissio tarttuu koko ajan valppaasti tilaisuuksiin yksinkertaistaa maaseudun kehittämistä koskevia sääntöjä ja ehtoja piien kuitenkin mielessä, että monet näistä ehdoista ovat jäsenvaltioiden lisämiä ylimääräisiä selkkoja, joihin komissio ei voi vaikuttaa. Maaseudun kehittämistä koskeva uusi lainsäädäntö ohjelmakaudelle 2014–2020 tuli voimaan vuoden 2013 lopussa. Siinä otetaan käyttöön joukko yksinkertaistuksia ja edellytetään, että ohjelmiin sisältyvät toimenpiteet ovat todennettavissa ja valvottavissa. Nyt kun tämä lainsäädänti on voimassa, komissiolle ei ole kovin suuria mahdollisuuksia määrätä uusista yksinkertaistustoimenpiteistä ohjelmakaudella 2014–2020. Uusien yksinkertaistuksien tulokset näkyvät vasta tulevalla täytäntöönpanokaudella.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä					Komission vastaus	
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää sovelleta		Evidenssi riittämätön
			Suurimmaksi osaksi	Joihinkin osin				
2011	4.54 Tämän arvioinnin sekä vuoden 2011 osalta tehtyjen havaintojen ja päätelmien perusteella tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että maaseudun kehittämisen alalla toteutetaan nykyisellä ohjelmakaudella seuraavat toimet: Suositus 1: Jäsenvaltiot tukevat hallinnollisia ja paikan päällä toimitettavia tarkastuksia siten, että riski tukeen oikeuttamattomien menojen ilmoittamisesta EU:lle pienenee.			X			Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuin kanssa ja suosittelee sääntöjen mukaisuuden tarkastusmenettelyidensä yhteydessä järjestelmällisesti jäsenvaltioille kaikkien tällaisten puutteiden korjaamista. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto esitti vuoden 2013 toimintakertomuksessaan 62 varaukmaa ja vaati, että puutteiden korjaamiseksi toteutetaan toimia. Jos maksajavirastot eivät ryhdy tarvittaviin toimiin, komissio voi keskeyttää maksut. Lisäksi uusi työ, jonka todentajaviranomaiset suorittavat varainhoitovuodesta 2015 alkaen antaakseen lausunnon laillisuudesta ja sääntöjen mukaisuudesta, auttaa sekin osaltaan kartoittamaan puutteita maksajavirastojen tarkastusten tehokkuudessa ja ohjaa niitä tekemään parannuksia, joita tarkastusten tekeminen riittävän kurinalaisesti edellyttää. Jos jäsenvaltiot ilmoittavat tukikehottomia menoja, komissio suojaa EU:n talousarviota perimällä takaisin aiheuttomasti maksetut määrät nettotoikaisuilla.	
	Suositus 2: Komissio ja jäsenvaltiot varmistavat, että nykyiset säännöt pannaan paremmin täytäntöön seuraavilta osin: — julkisia hankintoja koskevat säännöt ja alv:ä koskevat säännöt, kun edunsaajina ovat julkiset elimet, — maatalouden ympäristösitoumukset ja maatalojen nykyaikaistamiseen sovellettavat tukikelpoisuussäännöt.			X			Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto on omissa tarkastuksissaan löytänyt samankaltaisia puutteita kuin tilintarkastustuomioistuin, ja se puuttuu niihin sääntöjen mukaisuuden tarkastusmenettelyssä. Jos EU:n talousarviolle todetaan aiheutuneen riski, määrätään nettotoikaisuja. Meneillään olevissa sääntöjen mukaisuuden tarkastusmenettelyissä käsitellään puutteita, joita on havaittu arvovolisäveron ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisessa sekä maaseudun kehittämistoimenpiteessä, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa. Julkisista hankinnoista todettakoon, että vastikään on hyväksytty uudet komission laajuiset suuntaviivat niiden rahoitusoikaisujen määrittämisen osalta, jotka komissio tekee julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoituihin, unionin rahoittamiin menoihin (komission päätös C (2013) 9527).	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää sovelleta	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
2011	Suositus 3: Komissio analysoi syitä olennaiseen virhetasoon.		X					Komissio analysoi vuosina 2012 ja 2013 työryhmissä virhetason pääsyä. Tulokset kirjattiin komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan, joka esiteltiin Euroopan parlamentille ja neuvostolle kesäkuussa 2013 ja jossa käsiteltiin virheidän perimmäisiä syitä ja korjaavia ja ennalta ehkäiseviä toimia maaseudun kehittämissä politiikassa (SWD(2013) 244 final).
	Suositus 4: Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen havainnot laatissaan tarkastusstrategiaa maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyyn sisältyviä tarkastuksia varten.	X						Komissio on järjestänyt useita seminaareja, joissa jäsenvaltioiden kanssa on keskusteltu asiasta, ja se analysoi jatkossakin syyt kaikille uusille seikoille, joita mahdollisesti todetaan.
	Suositus 5: Komissio lisää todentamismenettelyille osoitettuihin suuntaviivoihin vaatimuksen, jonka mukaan kyseisten elinten on sisällytettävä tarkastusstrategiaansa ja kertomuksiinsa komission ja tilintarkastustuomioistuimen aiempien tarkastusten havainnot.				X			Komissio katsoo, että tämä suositus on jo pantu kokonaisuudessaan täytäntöön. Asiaa käsitellään ohjeessa, jota todentamismenettelyä noudattavat tarkastustyössään kaksivaiheisesti vuoden 2013 jälkeen: 1) Suunnitteluvaihe perustuu alustavaan riskianalyyysiin, jossa otetaan asianmukaisesti huomioon kaikki saatavilla olevat tiedot, mukaan lukien tilintarkastustuomioistuimen aiemmat havainnot; ne on näytettävä asianmukaisesti toteen tarkastusstrategiassa (katso ohjeen 3.2 kohta). 2) Virheidennarviointivaihe, jolloin todentajaviranomaisen odotetaan analysoivan, kyseenalaistavako muiden todennusväylien (esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen tai Euroopan komission) kautta saatavat olemmaiset tiedot sen tulokset.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä					Komission vastaus	
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää sovelleta		Evidenssi riittämätön
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
2011	Suositus 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.				X		Komissio todentaa täydentäviä ehtoja koskevien tarkastusten yhteydessä järjestelmällisesti, että jäsenvaltiot varmistavat eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä sekä paikan päällä toimitettavien tarkastusten ajoitusta koskevien vaatimusten noudattamisen.	
	4.55 Ympäristön, meri- ja kalastusasioiden sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintalohekoilla tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio parantaa kalanyyntimäärien seurantaa EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtyjen kalastuskumppanuussopimusten perusteella tapahtuvan kalastuksen osalta.		X					

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä					Komission vastaus	
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei enää sovelleta		Evidenssi riittämätön
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
2010	3.58 d) todentamisviranomaiset tarkastavat paikalla tehtävien tarkastusten laadun ja raportivat siitä asianmukaisesti.			X			Komissio katsoo, että suositus on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön, koska puitteet, joilla varmistetaan, että todentamisviranomaiset raportoivat asianmukaisesti paikalla tehtävien tarkastusten laadusta, on pantu täytäntöön ja todentamisviranomaisille on toimitettu tarvittavat yksityiskohtaiset ohjeet. Hakemusvuodesta 2014 (varainhoitovuodesta 2015) lähtien todentamisviranomaisten onkin annettava lausunto komissiolle ilmoitettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tämä edellyttää, että ne tarkastavat maksajavirastojen suorittamat tarkastukset ja raportivat niiden laadusta.	
	3.59 Maaseudun kehittämisen osalta tilintarkastustuomioistuin suositaa, että komissio ja jäsenvaltiot korjaavat havaitut puutteet erityisesti tehostamalla muun kuin yhdenmetyä hallinto- ja valvontajärjestelmän alaisten toimenpiteiden tarkastuksia.			X			Komissio katsoo edistyneensä asiassa jo merkittävästi. Se on toteuttanut maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa ja jäsenvaltioiden kanssa laajan hankkeen, jossa on pyritty kartoittamaan virheidä perimmäiset syyt ja toteuttamaan toimia niiden poistamiseksi. Työ jatkuu, jos uusia puutteita havaitaan. Vuosina 2012 ja 2013 on ollut käytössä laajoja toimintasuunnitelmia, ja vuonna 2014 maksajavirastoilta, joiden virhetaso on pysynyt korkeana, on vaadittu 31 toimintasuunnitelmaa. Uusi työ, jonka todentajaviranomaiset suorittavat varainhoitovuodesta 2015 alkaen antaakseen lausunnon laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta, auttaa sekin osaltaan kartoittamaan puutteita maksajavirastojen tarkastusten tehokkuudessa ja ohjaa niitä tekemään parannuksia, joita tarkastusten tekeminen riittävän laadukkaasti edellyttää.	
	3.60 Lopuksi todetaan, että komission ja jäsenvaltioiden on ryhdyttävä vaikuttaviin toimenpiteisiin, jotta ympäristöasioiden, kalastuksen sekä terveys- ja kuluttaja-asioiden toimintaloikoilla havaitut ongelmat ratkaistaan.			X				

VIIDES LUKU

Aluepolitiikka, liikenne ja energia

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	5.1–5.19
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	5.3–5.18
Toimintapolitiikan tavoitteet	5.3–5.4
Toimintapolitiikan välineet	5.5–5.15
Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit	5.16–5.18
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	5.19
Toimien sääntöjenmukaisuus	5.20–5.32
Rahoitusjärjestelyvälineiden tarkastus	5.33–5.36
Tarkastettaviksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi	5.37–5.60
Arvio komission suorittamasta tarkastusviranomaisten valvonnasta	5.37–5.51
Arvio komission vuotuisista toimintakertomuksista	5.52–5.60
Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto	5.53–5.58
Liikenteen ja liikkumisen pääosasto ja energiapääosasto	5.59–5.60
Johtopäätös ja suositukset	5.61–5.64
Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös	5.61–5.62
Suositukset	5.63–5.64

Liite 5.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – aluepolitiikka, liikenne ja energia

Liite 5.2 – Järjestelmätarkastusten tulokset – koheesiopolitiikka

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

5.1 Tässä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuimen erityisarvio aluepolitiikasta, liikenteestä ja energiasta. Luvussa käsitellään toimintalojkoja "aluepolitiikka", "liikenne ja liikkuminen" sekä "energia". Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2013 menoista esitetään **taulukossa 5.1**.

Taulukko 5.1 – Aluepolitiikka, liikenne ja energia – Keskeiset tiedot 2013

(miljoonaa euroa)

Toimintalohko	Kuvaus	Maksut
Aluepolitiikka	Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR) ja muut alueelliset tukitoimet	31 130
	Koheesiorahasto	11 906
	Rakennepoliittiset liittymistukitoimet	358
	Hallintomenot	86
	Solidaarisuusrahasto	14
		43 494
Liikenne ja liikkuminen	Euroopan laajuiset verkot	771
	Sisämaa-, lento- ja meriliikenne	158
	Hallintomenot	65
	Liikenteeseen liittyvä tutkimustoiminta	65
		1 059
Energia	Perinteiset ja uusiutuvat energialähteet	312
	Ydinenergia	199
	Energiaan liittyvä tutkimustoiminta	144
	Hallintomenot	76
	Euroopan laajuiset verkot	27
		758
Varainhoitovuoden maksut yhteensä		45 311
- hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾		227
Toimintamenot yhteensä		45 084
- ennakkomaksuja ⁽²⁾ ⁽³⁾		2 974
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys ⁽²⁾		1 742
+ maksatukset rahoitusjärjestelyvälineiden lopullisille edunsaajille		1 625
Tarkastettu perusjoukko yhteensä		45 477
Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä		46 759

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksännessä luvussa.

⁽²⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liite 1.1**, kohta 7).

⁽³⁾ Määrä sisältää rahoitusjärjestelyvälineille maksetut 1 869 miljoonan euron ennakkomaksut.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.2 Aluepolitiikkaa toteutetaan pääasiassa Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja koheesiorahaston kautta. Tässä luvussa käsiteltävien toimintalohekkojen menoista 96 prosenttia koskee aluepolitiikkaa ja loput neljä prosenttia liikenne- ja energia-aloja.

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet*Toimintapolitiikan tavoitteet***Aluepolitiikka**

5.3 Aluepolitiikan tavoitteena on lujittaa taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä eri alueiden välisiä kehityseroja, uudistamalla taantuvia teollisuusalueita, monipuolistamalla maaseutualueita ja kannustamalla rajat ylittävään ja valtioiden väliseen yhteistyöhön.

Liikkumista, liikennettä ja energiaa koskeva politiikka

5.4 Liikenne- ja energiapolitiikoilla pyritään tarjoamaan Euroopan kansalaisille ja yrityksille turvallisia, kestäviä ja kilpailukykyisiä liikenne- ja energiajärjestelmiä ja -palveluja ja kehittämään innovatiivisia ratkaisuja, joilla vaikutetaan näiden politiikkokojen sisällön muotoutumiseen ja täytäntöönpanoon.

*Toimintapolitiikan välineet***Aluepolitiikka**

5.5 EAKR:sta rahoitetaan infrastruktuurihankkeita, työpaikkojen luomista ja säilyttämistä, alueiden taloudellista kehitystä edistäviä aloitteita ja pk-yrityksiä tukevia toimia. Koheesiorahastosta rahoitetaan investointeja ympäristö- ja liikennealan infrastruktuuriin niissä jäsenvaltioissa, joiden bruttokansantulo (BKTL) henkeä kohden on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta. Liittymistä valmisteleva tukiväline auttaa lisäksi ehdokasmaita valmistautumaan EU:n alueille tarkoitettujen varojen käyttöön, ja EU:n solidaarisuusrahasto tukee jäsenvaltioita luonnonkatastrofien yhteydessä (ks. **taulukko 5.1**)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Koheesiopolitiikan menojen hallinnointi ja valvonta (EAKR/koheesiorahasto ja ESR)

5.6 EAKR ja koheesiorahasto sekä Euroopan sosiaalirahasto (ESR) osallistuvat kaikki koheesiopolitiikan rahoittamiseen. Rahastoihin sovelletaan samoja sääntöjä, joista voidaan poiketa vain rahastokohtaisten asetusten nojalla. Koheesiopolitiikan rahastoja toteutetaan monivuotisten ohjelmien avulla. Komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat rahastoja yhdessä. Euroopan sosiaalirahastoa käsitellään varsinaisesti kuudennessa luvussa, mutta siihen viitataan tässä luvussa, kun käsiteltävinä ovat kaikkiin kolmeen rahastoon liittyvät yhteiset kysymykset.

5.7 Komissio hyväksyy kunkin ohjelmakauden osalta jäsenvaltioiden ehdotusten pohjalta toimenpideohjelmat sekä alustavat rahoitussuunnitelmat, jotka kattavat EU:n tuen ja kansalliset rahoitusosuudet⁽¹⁾. Jäsenvaltioiden viranomaisten valitsemat hankkeet rahoitetaan toimenpideohjelmien kautta. Hankkeiden toteutuksesta vastaavat yksityiset henkilöt, yhdistykset, yksityiset tai julkiset yritykset tai paikalliset, alueelliset ja kansalliset julkisyhteisöt. Asetuksissa ja/tai kansallisissa tukikelpoisuussäännöissä vahvistetaan säännöt, joiden mukaan määrittyy, mitkä kulut voidaan korvata EU:n talousarviosta.

5.8 Edunsaajat ilmoittavat kunkin hankkeen osalta aiheutuneet kulut kansallisille viranomaisilleen. Nämä yksittäiset ilmoitukset yhdistetään jaksottaisiksi menoilmoituksiksi, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset todentavat ja toimittavat komissiolle⁽²⁾. EU:n osarahoituksen kokonaismäärä maksetaan tämän jälkeen EU:n talousarviosta jäsenvaltiolle toimintalinjakohtaisesti vahvistetun osarahoitustason mukaisesti.

5.7 Yksi ohjelmakaudella 2007–2013 toteutetun yksinkertaistamishankkeen pääkohdista oli tukikelpoisuussääntöjen antaminen kansallisella tasolla (asetuksen (EY) N:o 1083/2006 56 artikla). Sen tavoitteena oli antaa jäsenvaltioille enemmän joustavuutta, jonka ansiosta tukikelpoisuussääntöjä voidaan mukauttaa alueellisten erityistarpeiden tai ohjelmien perusteella ja yhdenmukaistaa muita kansallisia julkisia tukiohjelmiä koskevien voimassa olevien sääntöjen kanssa.

⁽¹⁾ Komissio oli hyväksynyt ohjelmakaudelle 2007–2013 yhteensä 434 toimenpideohjelmaa eli 317 EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmaa (joista 24 sisältää koheesiorahaston hankkeita) ja 117 ESR:n toimenpideohjelmaa. Kroatiasta tuli 1. heinäkuuta 2013 EU:n 28. jäsenvaltio. Tämän johdosta toimenpideohjelmien kokonaismäärä kasvoi 440:een (322 EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmaa ja 118 ESR:n toimenpideohjelmaa).

⁽²⁾ Kulujen korvaamisen taso määräytyy kyseisille hankkeille toimenpideohjelmassa asetetun tason mukaisesti, mutta huomioon otetaan myös muita kriteerejä (kuten asetusten ja/tai valtiontukisääntöjen mukaiset erityiset enimmäismäärät).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET*Jäsenvaltiot ja aluetaso*

5.9 Ensisijainen vastuu sääntöjenvastaisten menojen estämisestä tai havaitsemisesta ja korjaamisesta on jäsenvaltioilla, joiden on myös raportoitava niistä komissiolle. Vastuu päivittäisestä hallinnoinnista on tähän tehtävään nimetyillä hallintoviranomaisilla ja välittäjäläimillä⁽³⁾. Niiden on varmistettava, että kaikki hankkeet ovat oikeutettuja EU:n rahoitukseen ja että ilmoitetut kulut täyttävät kaikki asetuksissa ja/tai kansallisissa säännöissä määritetyt ehdot. Hankkeet tarkastetaan otantamenetelmän avulla paikan päällä ja hallinnointiasiakirjojen perusteella ennen kuin hallintoviranomaiset todentavat menot. Todentamisviranomaisten on varmistettava, että asianmukaiset tarkastukset on suoritettu. Ne tekevät tarvittaessa lisätarkastuksia ennen kuin menot ilmoitetaan komissiolle korvattaviksi. Kaikki nämä hallinnointia koskevat tarkastukset kuuluvat ”perustason tarkastuksiin”.

5.10 Lisäksi jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset toimittavat kunkin toimenpideohjelman (tai toimenpideohjelmaryhmän) osalta järjestelmätarkastuksia ja tekevät tukitoimia koskevia jälkitarkastuksia otantamenetelmällä⁽⁴⁾. Ne raportoivat tarkastuksista komissiolle vuotuisissa tarkastuskertomuksissa, jotka sisältävät vuotuisen tarkastuslausunnon järjestelmien toiminnasta ja tarkastusviranomaisten arvion virhetasosta (ks. kohdat 5.38 ja 5.41)⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Välittäjäläimet ovat julkisia tai yksityisiä elimiä, jotka toimivat hallintoviranomaisen alaisuudessa ja suorittavat tehtäviä tämän lukuun.

⁽⁴⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 62 artikla.

⁽⁵⁾ Lisätietoja tarkastusviranomaisten tehtävästä ja vastuualueista ja niiden panoksesta komission varmistusprosessissa esitetään erityiskertomuksessa nro 16/2013 ”Yhtenäisen tarkastusmallin” (‘single audit’) soveltaminen ja komission luottamus kansallisten tarkastusviranomaisten työhön koheesioalalla”, kohdat 5–11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET*Komission taso*

5.11 Komission (alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston) on saatava varmuus siitä, että jäsenvaltiot ovat perustaneet asetuksissa säädettyjen vaatimusten mukaiset hallinto- ja valvontajärjestelmät ja että järjestelmät toimivat tehokkaasti⁽⁶⁾. Jos komissio toteaa, että jäsenvaltio ei ole kyennyt korjaamaan todennettuja ja ilmoitettuja sääntöjenvastaisia menoja tai että hallinto- ja valvontajärjestelmissä on vakavia puutteita, komissio voi joko keskeyttää tuen maksamisen tai lykätä sen maksamista⁽⁷⁾. Jos jäsenvaltio ei peruuta sääntöjenvastaisia menoja (joiden sijasta voidaan korvata tukikelpoisia menoja muissa samaan toimenpideohjelmaan liittyvissä hankkeissa) ja/tai korjaa järjestelmässä havaittuja puutteita, komissio voi tehdä rahoitusoikaisuja⁽⁸⁾. Lisätietoja tavasta, jolla komissio on määrännyt maksujen keskeyttämisestä/lykkäämisestä ja soveltanut rahoitusoikaisuja, esitetään ensimmäisen luvun kohdissa 1.12–1.14.

Liikenne ja liikkuminen sekä energia

5.12 Euroopan unionin liikennepolitiikan tavoitteena on kehittää sisämarkkinoita, lisätä kilpailua ja innovointia sekä integroida liikenneverkkoja. Näillä EU:n politiikoilla edistetään liikkumista, kestävää kehitystä ja liikenneturvallisuutta. Euroopan unionin energiapolitiikan tavoitteena on myötävaikuttaa siihen, että kansalaiset ja yritykset pääsevät hyötymään kohtuuhintaisesta energiasta, kilpailukykyisistä hinnoista ja korkean teknologian energiapalveluista. Energiapolitiikalla edistetään kestävää energiantuotantoa, -siirtoa ja -kulutusta sekä turvattua energiansaantia EU:ssa. Liikenne- ja energia-alojen pääasiallisia rahoitusvälineitä ovat Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskeva ohjelma ja Euroopan energia-alan elvytysohjelma (ks. **taulukko 5.1**).

⁽⁶⁾ Asetus (EY) N:o 1083/2006, 72 artikla.

⁽⁷⁾ 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.

⁽⁸⁾ Asetus (EY) N:o 1083/2006, 99 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Liikenteen ja liikkumisen sekä energian alojen menojen hallinnointi ja valvonta

5.13 Komissio (liikenteen ja liikkumisen pääosasto ja energian pääosasto) toteuttaa liikenne- ja energia-alojen menoja kahden toimeenpanoviraston ja yhden yhteisyrityksen⁽⁹⁾ kautta. Käytössä ovat myös yhteishallinnointijärjestelyt (mm. ydinvoimaloiden käytöstäpoistorahastot ja Euroopan energiatehokkuuden rahoitusväline).

5.14 Yleensä komissio rahoittaa hankkeita ehdotuspyyntöjen kautta saatujen hanke-ehdotusten pohjalta. Komissio maksaa hyväksytyille hankkeille myönnettyt varat suoraan edunsaajille avustussopimusten tai komission rahoituspäätösten perusteella. Edunsaajat ovat tavallisesti jäsenvaltioiden viranomaisia, mutta ne voivat olla myös julkisia tai yksityisiä yrityksiä. EU:n rahoitus maksetaan erissä: etu- tai ennakkomaksu suoritetaan, kun avustussopimus on allekirjoitettu tai rahoituspäätös tehty, ja väli- ja loppumaksuilla korvataan edunsaajien raportoimat tukikelpoiset menot.

5.15 Komissio arvioi ehdotukset erityisten valintaperusteiden ja sopimusten myöntämisperusteiden avulla, antaa tietoja ja opastusta edunsaajille sekä seuraa ja tarkistaa hankkeiden täytäntöönpanoa edunsaajien toimittamien rahoituskertomusten ja teknistä edistymistä koskevien kertomusten perusteella. Avustussopimuksissa tai komission päätöksissä voidaan myös vaatia, että riippumaton tarkastaja tai asiaankuuluva kansallinen elin todentaa menoilmoitukset. Lisäksi komissio toimittaa jälkitarkastuksia, jotta se voisi havaita ja korjata virheet, joita ei kenties ole estetty aiemmilla tarkastuksilla.

⁽⁹⁾ Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto INEA (Euroopan laajuisen liikenneverkon toimeenpanoviraston seuraaja); pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto EASME (kilpailukyvyyn ja innovoinnin toimeenpanoviraston seuraaja) ja SESAR-yhteisyritys (yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ilmaliiikenteen hallinnan tutkimus).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit***Aluepolitiikka**

5.16 EAKR:n ja koheesiorahaston menojen kohdalla pääasiallisena riskinä on, että sopimusten teossa ei noudateta EU:n ja/tai kansallisia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ja että rahoitetaan hankkeita, jotka eivät täytä tukikelpoisuusehtoja tai EU:n valtiontukisääntöjä⁽¹⁰⁾. Lisäksi riskinä on, että edunsaajat ilmoittavat kuluja, jotka eivät ole asetusten ja/tai kansallisten tukikelpoisuussääntöjen mukaan tukikelpoisia.

5.17 Jäsenvaltioiden viranomaiset joutuvat toimenpideohjelmiä toteuttaessaan tilanteisiin, joissa painopisteet ovat toisiinsa nähden kilpailuasemassa. Menot on tarkastettava asianmukaisesti, jotta varmistetaan, että ne ovat sääntöjenmukaisia ja että varainhoito on moitteetonta. Samanaikaisesti EU:n myöntämät varat kannattaa hyödyntää. Tämä saattaa käytännössä hankaloittaa vaikuttavien kontrollien johdonmukaista soveltamista. Tällöin sääntöjen rikkomista ei havaita eikä korjata ja EU:n talousarviosta korvataan viime kädessä menoja, jotka eivät ole tukikelpoisia. Tämä voi johtaa siihen, että rahoitetaan hankkeita, jotka ovat liian kalliita, joita ei ole pantu tehokkaasti täytäntöön tai joiden kohdalla on epätodennäköistä, että tavoitellut tulokset saavutetaan⁽¹¹⁾. Tämä jännite kasvaa tukikelpoisuuskauden lopun läheystyessä.

Liikenne ja liikkuvuus sekä energia

5.18 Liikenne- ja energia-alan menoissa pääasiallisena riskinä on, että komissiolta jää ennen korvaamista havaitsematta, että edunsaajien korvattaviksi ilmoittamat kulut eivät oikeuta tukeen. EAKR:n ja koheesiorahaston osalta riskinä on myös, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei noudateta.

5.16 Komissio on samaa mieltä tästä arviosta, kuten todetaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa "Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006–2009" (analyysi koheesiopolitiikan virheistä vuosina 2006–2009, SEC(2011) 1179, 5. lokakuuta 2011). Kyseisessä asiakirjassa komissio luettelee erityistoimenpiteet, joihin se on sitoutunut näiden riskien lieventämiseksi (etenkin hallintoviranomaisille annettava todettuja riskejä koskeva täydentävä ohjeistus ja koulutus, rahoitusoikaisuihin sekä maksujen lykkäyksiin ja keskeytyksiin sovellettavan menettelyn oikea-aikainen toteuttaminen ja suuririskisimpiin aloihin kohdistettu tarkastustoiminta).

⁽¹⁰⁾ Lisätietoja valtiontukeen liittyvistä komission tehtävistä ja vastuualueista esitetään erityiskertomuksessa nro 15/2011 "Varmistetaanko komission toteuttamilla menettelyillä valtiontuen valvonnan vaikuttava hallinnointi?".

⁽¹¹⁾ Lisätietoja tuloksellisuudesta esitetään kymmenennessä luvussa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

5.19 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1 osassa 2**. Aluepolitiikan sekä liikenne- ja energia-aloja koskevan tarkastuksen osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksessa tutkittiin 180 tapahtuman⁽¹²⁾ otos **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos kaikenlaisista toimintalohkoryhmän tapahtumista. Vuoden 2013 otokseen oli poimittu tapahtumia 19 jäsenvaltiosta⁽¹³⁾.
- b) Tarkastuksen yhteydessä tarkastettiin rahoitusjärjestelyvälineiden maksatusasteet (eli lopullisten edunsaajien tasolla käytettyjen varojen osuus). Tämä tehtiin arvioimalla edistymistä koskevaa komission raportointia vuodelta 2012 ja tarkastetuista tapahtumista poimittuun otokseen sisältyvät viisi rahoitusjärjestelyvälinettä.
- c) Valvontajärjestelmien arvioinnin yhteydessä tarkastettiin
 - i) jäsenvaltioiden kansallisiin tarkastusviranomaisiin kohdistuvat komission valvontatoimet
 - ii) alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston, liikenteen ja liikkumisen pääosaston ja energiapääosaston vuotuiset toimintakertomukset.

⁽¹²⁾ Otokseen poimitut 180 tapahtumaa liittyivät 168:aan aluepolitiikan alan hankkeeseen (125 EAKR:n hanketta, 38 koheesiorahaston hanketta ja viisi rahoitusjärjestelyvälinettä), kahdeksaan liikennehankkeeseen ja neljään energiahankkeeseen (ks. **liite 5.1**). Otos poimittiin alan kaikista maksuista lukuun ottamatta ennakkomaksuja, joiden arvo oli vuonna 2013 yhteensä 2,9 miljardia euroa. Aluepolitiikan alan 168 tapahtumasta (kaikki rahoitusjärjestelyvälineet mukaan luettuina) 157 liittyi ohjelma-kauteen 2007–2013. Tarkastetut rahoitusjärjestelyvälineet oli poimittu otokseen niiden rahastojen joukosta, joista vuonna 2013 suoritettiin lopullisille edunsaajille maksuja (kuten lainoja, vakuuksia tai pääomainvestointeja).

⁽¹³⁾ Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Liettua, Luxemburg, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Tšekin tasavalta, Unkari ja Viro.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

5.20 **Liitteessä 5.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 180 tapahtumasta 102:een (57 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 40 virheen perusteella, että todennäköisin virhetaso on 6,9 prosenttia ⁽¹⁴⁾.

5.21 Ensimmäisessä luvussa arvioidaan EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 6 esitettyjen rahoitusoikaisujen oikeellisuutta ja luotettavuutta (ks. kohdat 1.12–1.14). Varainhoitovuotta 2012 koskevan vuosikertomuksen ⁽¹⁵⁾ ensimmäisessä luvussa kuvataan, miltä osin tilintarkastustuomioistuin ottaa rahoitusoikaisut huomioon arvioidessaan todennäköisintä virhetasoa.

5.22 **Kaaviossa 5.1** esitetään, missä määrin erityyppiset sääntöjenvastaisuudet vaikuttavat vuoden 2013 todennäköisintä virhetasoa koskevaan tilintarkastustuomioistuimen arvioon.

5.20 Yhteinen vastaus 5.20 ja 5.21 kohtaan:

Komissio panee merkille, että vuodelta 2013 ilmoitettu todennäköisin virhetaso vastaa tilintarkastustuomioistuimen neljältä edelliseltä vuodelta ilmoittamia virhetasoja.

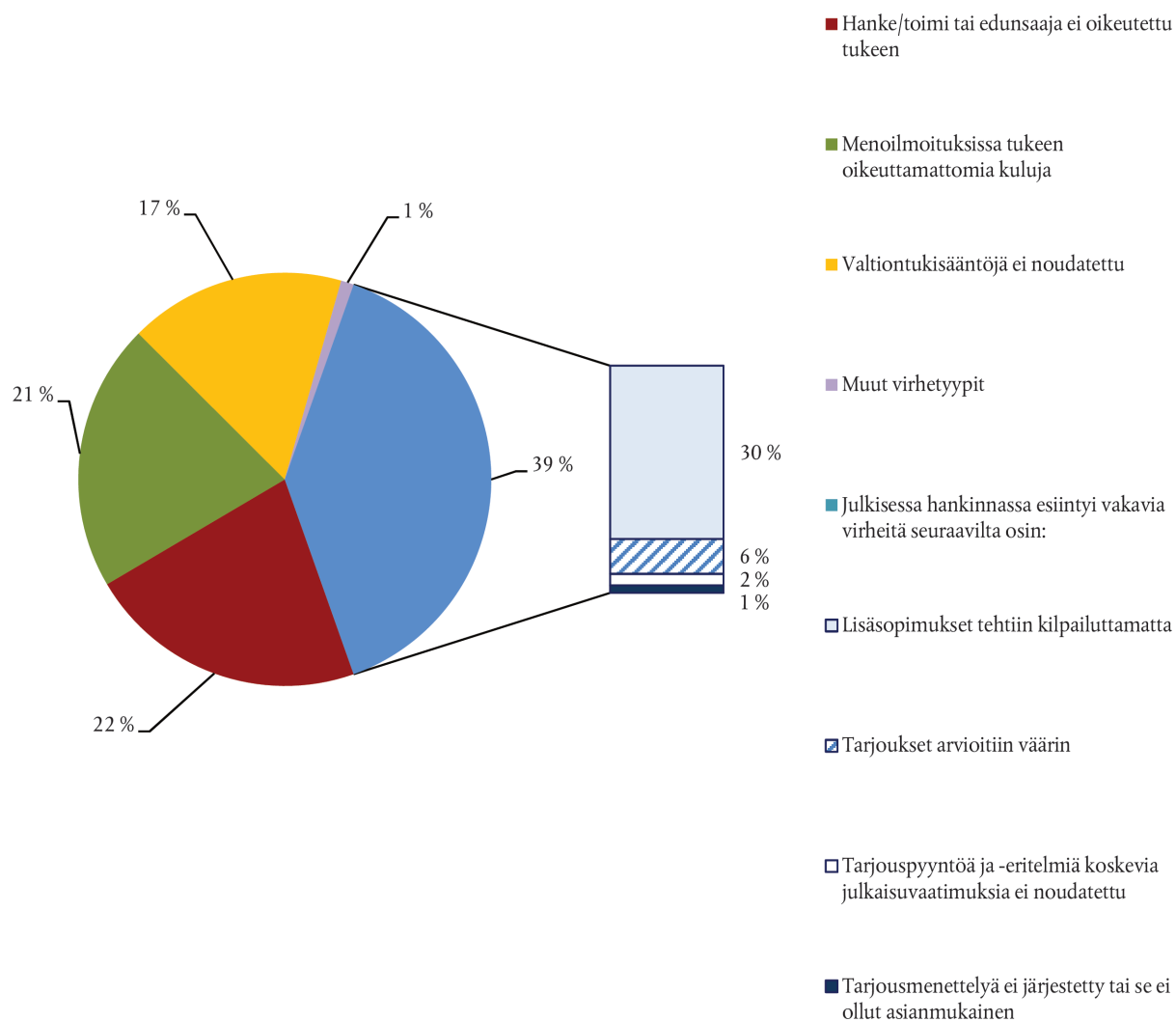
Tämä vahvistaa sen, että ohjelmakauden 2007–2013 virhetaso pysyy vakaana ja jää selvästi kaudelta 2000–2006 ilmoitettuja virhetasoja matalammaksi. Tällainen kehitys johtuu vuodet 2007–2013 kattavaa ohjelmakautta varten annetuista tehostetuista valvontasäännöksistä sekä komission tiukasta käytännöstä keskeyttää maksut tai lykätä niitä, kun puutteita havaitaan, kuten alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisesta toimintakertomuksesta 2013 käy ilmi (ks. 2.111 kohdan F alakohta, s. 44–45). Komissio keskittää toimensa jatkossakin suuririskisimpiin ohjelmiin ja/tai jäsenvaltioihin ja toteuttaa tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä noudattamalla tiukkaa maksujen keskeyttämis- ja lykkäyskäytäntöä. Komission mahdollisuuksia toteuttaa korjaavia toimenpiteitä on parannettu vuodet 2014–2020 kattavan uuden ohjelmakauden osalta poistamalla jäsenvaltioilta tietyissä olosuhteissa mahdollisuus varojen uudelleen käyttöön, mikä johtaa netto-oikaisuihin. Tämä kannustaa jäsenvaltioita merkittäväällä tavalla havaitsemaan ja oikaisemaan sääntöjenvastaisuudet ennen vuotuisten tilien todentamista komissiolle.

Lisäksi varainhoitoasetuksessa (80 artiklan 4 kohta) säädetään kiinteämääräisten tai ekstrapoloitujen oikaisujen tekemisestä koheesio-politiikkaa koskevien sääntöjen (asetus (EY) N:o 1083/2006 99 artiklan 2 kohta) mukaisesti, jos aiheuttomasti maksettuja määriä ei voida määrittää tarkasti. Tämä on yleistä, ja tällainen oli tilanne myös aluepolitiikan osalta vuonna 2013. Komissio on toiminut toimivaltansa rajoissa ja noudattanut voimassa olevia säännöksiä kaikilta osin suojatakseen EU:n talousarviota. Tilintarkastustuomioistuimen lähestymistavassa mukautuksia tehdään siltä osin kuin yhteys yksittäisiin toimintoihin on osoitettavissa. Komissio katsoo, että sovelletut kiinteämääräiset oikaisut kattoivat asianomaiset ohjelmat ja toimet kokonaisuudessaan. Ks. myös komission vastaus 1.17 kohtaan.

⁽¹⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 3,7 prosentin (alempi virheraja) ja 10,1 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

⁽¹⁵⁾ Ks. varainhoitovuotta 2012 koskeva vuosikertomus, kohdat 1.19–1.37.

Kaavio 5.1 – Todennäköisin virhetaso virhetyypeittäin



TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yli kolmannes tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta virhetasosta johtuu näillä toimintaloikoilla siitä, että julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei noudatettu

5.23 Julkisia hankintoja koskevat säännöt ovat pääasiallinen väline, jonka avulla varmistetaan julkisten varojen taloudellinen ja vaikuttava käyttö ja luodaan EU:n sisäiset markkinat.

5.24 Vuonna 2013 tilintarkastustuomioistuimen tarkasti 122 julkisia hankintoja koskevaa menettelyä. Ne liittyivät tilintarkastustuomioistuimen ⁽¹⁶⁾ tarkastamien 180 maksutapah-tuman perustana oleviin urakoihin ja palveluihin koskeviin sopimuksiin. Tarkastettavat julkisia hankintoja koskevat menettelyt olivat sopimusarvoltaan yhteensä noin 4,2 miljardia euroa ⁽¹⁷⁾.

5.25 Aiempien vuosien tapaan julkisia hankintoja koskevat menettelyt olivat erityisen virheellisiä ⁽¹⁸⁾. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että julkisia hankintoja koskevia EU:n ja/tai kansallisia sääntöjä ei ollut noudatettu 60:ssä tarkastetuista 122 menettelystä. Noin kolmanneksessa tapauksista sääntöjen noudattamatta jättäminen oli vakavaa. Tapaukset luokiteltiin virheiksi, jotka voidaan ilmaista kvantitatiivisesti. Tällaisten virheiden osuus kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä on 45 prosenttia ja toimintaloikoryhmän arvioidusta virhetasosta noin 39 prosenttia (ks. laatikko 5.1).

5.23 Yhteinen vastaus 5.23–5.25 kohtaan:

Komissio ja tilintarkastustuomioistuin tarkastavat julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisen samalla tavalla, mutta komissio on soveltanut ohjelmakaudesta 2000–2006 lähtien suhteutettuja kiinteämääräisiä oikaisuja, joilla se puuttuu EU:n talousarviolle aiheutuvan vahingon riskiin ja ottaa huomioon varsinaisten sääntöjenvastaisuuksien luonteen ja vakavuuden.

Komissio ja valtaosa kansallisista viranomaisista soveltavat kiinteämääräisiä oikaisuja määrätessään rahoitusoikaisuja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisesta, myös silloin kun ne toteuttavat jatkotoimia tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamien virheiden osalta.

Komissio huomauttaa lisäksi, että vastuuvapauden myöntävä viranomainen on kehottanut komissiota ja tilintarkastustuomioistuinta yhdenmukaistamaan menetelmät, joita nämä käyttävät julkisissa hankinnoissa esiintyvien virheiden kvantitatiivisessa ilmaisemisessa (Euroopan parlamentin päätös 17. huhtikuuta 2013 vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2011).

Komissio saattoi vuonna 2013 ajan tasalle päätöksensä, joka koski julkisissa hankinnoissa esiintyvien virheiden kvantitatiivista ilmaisemista yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin osalta, koheesiopolitiikan alan maksut ja maaseudun kehittäminen mukaan luettuina (ks. komission päätös C(2013) 9527 final).

Kyseisen komission päätöksen perusteella komissio arvioi, että julkisissa hankinnoissa vuonna 2013 esiintyneiden virheiden kvantitatiivisesti ilmaistu määrä olisi enintään 0,6 prosenttia pienempi kuin mitä tuomioistuin on laskenut omalla menetelmällään.

⁽¹⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 122:sta julkisia hankintoja koskevasta menettelystä 73 prosentissa sopimuksen arvo oli suurempi kuin määrä, jonka ylityttyä sopimuksiin on sovellettava EU:n julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, sellaisina kuin ne on saatettu osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

⁽¹⁷⁾ Määrä vastaa tehtyihin sopimuksiin perustuvien menojen kokonaismäärää, josta osa on todennettu tarkastettujen menoilmoitusten yhteydessä.

⁽¹⁸⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohdat 4.26 ja 4.27, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohdat 5.31–5.33, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 5.30–5.34.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 5.1 – Esimerkkejä vakavasta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisestä

- a) *Lisäurakkasopimukset tehtiin perusteettomasti suoraan (syyinä eivät olleet odottamattomat olosuhteet):* Saksassa toteutetussa Euroopan laajuisten liikenneverkkojen hankkeessa ilmoitettiin osarahoitettaviksi sopimuksia lisäurakoista, jotka koskivat lentomatkustajaterminaalin rakentamista (sopimukset oli tehty suoraan saman toimeksisaajan kanssa). Lisäurakat johtuivat odottamattomien olosuhteiden sijaan pikemminkin hankkeen valmistelussa, suunnittelussa ja täytäntöönpanossa esiintyneistä puutteista. Tällaisissa tapauksissa sopimuksen tekeminen suoraan on laitonta ja lisäurakat olisi pitänyt kilpailuttaa.

Samanlaisia tapauksia havaittiin muissa EAKR:n/koheesiorahaston ja liikenteen alan hankkeissa Belgiassa, Espanjassa, Italiassa, Ruotsissa, Saksassa ja Tšekin tasavallassa.

- b) *Tarjouskilpailumenettelyssä sovellettiin laittomia ratkaisupäätöksiä:* Espanjassa julkisen rakennuksen kunnostamiseen liittyvän EAKR:n hankkeen tarjouskilpailuasiakirjoihin sisältyi aiheettomasti edullisimman tarjouksen määritelmä. Tämä muutti tarjouskilpailun tuloksen, ja hankintasopimus tehtiin sääntöjenvastaisella tavalla.

- c) *Sopimuksen laajuutta muutettiin tarjouskilpailumenettelyn jälkeen:* EAKR:n hankkeessa, jonka tarkoituksena oli parantaa ja uudistaa vedenjakeluverkostoa Espanjassa, hankkeen laajuutta muutettiin huomattavasti tarjouskilpailumenettelyn ja sopimuksenteon jälkeen. Tämä rikkoo julkisia hankintoja koskevia EU:n ja kansallisia sääntöjä ja täten sopimuksen osalta ilmoitetut menot ovat sääntöjenvastaisia. Lisäksi havaittiin, että urakkaa ei tosiasiaassa tehty muutetun sopimuksen mukaisesti.

Vastaavanlaisia tapauksia havaittiin EAKR:n/koheesiorahaston hankkeissa Tšekin tasavallassa.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 5.1 – Esimerkkejä vakavasta julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisestä

- c) Komissio korostaa määränneensä Tšekin osalta kiinteämääräisen 10 prosentin oikaisun tehtäväksi kaikkiin kyseisen ohjelman menoihin vuodesta 2007 aina 31 päivään elokuuta 2012 asti. Kyseinen oikaisu kattaa samankaltaisia virheitä kuin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet. Oikaisu tehtiin kaikkiin tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin hankkeisiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.26 Muita tarjouskilpailu- ja sopimuksentekomenettelyihin liittyviä virheitä esiintyi vielä kolmanneksessa 122 tarkastetusta julkisista hankintoja koskevasta menettelystä. Tarkastuksessa havaittiin mm. seuraavat virheet: tiedottamis- ja julkistamisvaatimuksia ei noudatettu, valintaperusteita oli sovellettu väärin ja tarjouseritelmissä oli puutteita. Nämä virheet eivät vaikuta tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon ⁽¹⁹⁾.

Kolmessa tilintarkastustuomioistuimen tarkastamassa hankkeessa tukikelpoisuusehdot eivät täyttyneet

5.27 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi kolme hanketta, joiden kohdalla asetuksissa ja/tai kansallisissa tukikelpoisuussäännöissä asetetut ehdot eivät täyttyneet. Virheet ilmaistiin kvantitatiivisesti. Tällaisten virheiden osuus kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä oli kahdeksan prosenttia ja arvioidusta virhetasosta noin 22 prosenttia (ks. laatikko 5.2).

Laatikko 5.2 – Esimerkkejä hankkeista, jotka eivät olleet oikeutettuja tukeen

- a) *Tavoitteiden saavuttaminen ei ollut rahoitettavaksi valitun hankkeen kohdalla realistista:* Puolassa toteutettiin EAKR-hanke, jonka yhteydessä historiallinen rakennus ja sen ympärillä oleva puisto kunnostettiin koulutuskeskukseksi ja majoitustiloiksi. Hallintoviranomainen oli valinnut tämän hankkeen, vaikka hankehakemuksessa mainittuja hanketavoitteita ei voitu realistisesti ajateltuna saavuttaa. Erityisesti koulutuspaikkaa käyttävien henkilöiden lukumäärä oli huomattavasti paisuteltu. Lisäksi oli ilmoitettu rakennuksen yksityiskäyttöön liittyviä kuluja, joita avustussopimus ei kattanut.
- b) *Edunsaaja ei täyttänyt toimenpideohjelmassa täsmennettyjä valintaperusteita:* Unkarissa toteutetussa EAKR:n hankkeessa kuljetus- ja rakennusosalalla toimivan edunsaajan oli tarkoitus hankkia kaivinkone. Hanketta ja edunsaajan liiketoimintaa ei kuitenkaan voida pitää innovatiivisina eivätkä ne niin ollen täytä toimenpideohjelmassa vahvistettuja perusteita.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.26 Komissio seuraa jatkossa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamia virheitä komission päätöksen C(2013) 9527 final mukaisesti.

5.27 Yhteinen vastaus 5.27–5.29 kohtaan:

Komissio pyrkii varmistamaan että edunsaajat ja ohjelmien hallintoviranomaiset tuntevat tukikelpoisuussäännöt. Tähän päästään koulutuksella ja ohjeilla, ja alue- ja kaupunkipolitiikan osalta hallintoviranomaisten olisi siirrettävä koulutuksen ja ohjeiden kautta saadut tiedot kaikille varojen hallinnoinnista vastaaville elimille. Jos komissio havaitsee aluepolitiikassa, että säännöt ovat ohjelmatasolla monimutkaisia, se suosittelee kyseiselle jäsenvaltiolle sääntöjen yksinkertaistamista.

Komissio keskittää toimensa jatkossakin niihin ohjelmista vastaaviin viranomaisiin, joiden toiminnassa on havaittu riskejä.

⁽¹⁹⁾ Lisätietoja tavasta, jolla tilintarkastustuomioistuin ilmaisee julkisia hankintoja koskevat virheet kvantitatiivisesti, esitetään **liitteen 1.1** kohdissa 10–12.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Lähes joka kymmenessä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista hankkeista oli ilmoitettu tukeen oikeuttamattomia kuluja

5.28 Ilmoittaessaan kuluja komissiolle kansalliset viranomaiset todentavat, että kyseiset kulut ovat aiheutuneet useiden eri EU:n asetusten erityisten säännösten, kansallisten tukikelpoisuussääntöjen, toimenpideohjelmia koskevien erityisten sääntöjen, kiinnostuksenilmaisupyyntöjen, hankkeiden osarahoituspäätösten tai avustussopimusten mukaisesti.

5.29 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tukeen oikeuttamattomia kuluja oli ilmoitettu kahdeksassa prosentissa tarkastetuista tapahtumista. Näiden osuus kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä oli 38 prosenttia ja kyseisten toimintalohkojen arvioidusta virhetasosta noin 21 prosenttia (ks. laatikko 5.3).

Laatikko 5.3 – Esimerkkejä ilmoitetuista tukeen oikeuttamattomista kuluista

- a) *Henkilöstökuluja ei perusteltu:* Edunsaaja ei pystynyt perustelemaan tiettyjä henkilöstökuluja Ranskassa toteutetussa energiahankkeessa, jonka tarkoituksena oli rakentaa sähkölinja Ranskan ja Espanjan välille. Täten kyseisten henkilöstökulujen perustana olevat menot eivät oikeuta EU:n osarahoitukseen.

Italiassa toteutetussa EAKR:n hankkeessa havaittiin samanlainen tapaus, jossa oli ilmoitettu tukeen oikeuttamattomia palkkamenoja.

- b) *Ilmoitetut menot koskivat organisaatiota, jonka kotipaikka ei ole EU:ssa:* Useissa eri jäsenvaltioissa ja yhdessä EU:n ulkopuolisessa maassa toimivat organisaatiot toteuttivat Euroopan yhteisen ilmatilan kehittämiseen tähtäävää Euroopan laajuisten liikenneverkkojen hanketta. Konsortio ei noudattanut vaatimusta, jonka mukaan ainoastaan EU:n jäsenvaltioissa toimivat organisaatiot voivat olla edunsaajia ja niin ollen ilmoittaa kuluja. EU:n talousarviosta korvattiin myös EU:n ulkopuolisen osallistujan kuluja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Valtiontukisääntöjen rikkominen vastaa 17:ää prosenttia virhetasosta

5.30 Valtiontuen ei katsota periaatteessa soveltuvan sisämarkkinoille, koska se voi vääristää jäsenvaltioiden⁽²⁰⁾ välistä kauppaa. Komissio valvoo suoraan EU:n valtiontukisääntöjen täytäntöönpanoa. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava kaikista potentiaalisista valtiontukitapauksista komissiolle (joko järjestelmän avulla tai tapauskohtaisesti hankkeessa). Ilmoitusta ei tarvitse tehdä, jos hanke jää vähämerkityksisen tuen enimmäisrajan alapuolelle tai jos hanke kuuluu yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen⁽²¹⁾ piiriin. Kilpailun pääosaston on otettava kaikkien ilmoitettujen tapauksien kohdalla kantaa siihen, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Tässä yhteydessä on arvioitava, olisiko sama hanke toteutettu myös ilman kyseistä tukea.

5.31 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi tänä vuonna kahdeksassa jäsenvaltiossa 16 hanketta, joissa rikottiin EU:n valtiontukisääntöjä. Kaikissa näissä tapauksissa tilintarkastustuomioistuin oli pyytänyt ja saanut kilpailun pääosastolta alustavan arvion. Arvio ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö otettiin virheluokittelussa huomioon. Näistä hankkeista viidessä tilintarkastustuomioistuin katsoo, että hanke ei olisi valtiontukisääntöjen mukaisesti saanut lainkaan julkista rahoitusta EU:lta ja/tai jäsenvaltiolta tai julkisen rahoituksen määrä olisi ollut vähäisempi. Näiden kvantitatiivisesti ilmaistujen virheiden osuus arvioidusta virhetasosta⁽²²⁾ on noin 17 prosenttia (ks. laatikko 5.4). Yhtätoista muuta tapausta, joissa valtiontukisääntöjä ei noudatettu, ei oteta huomioon tilintarkastustuomioistuimen arvioimassa virhetasossa.

Laatikko 5.4 – Esimerkkejä hankkeista, joissa rikottiin valtiontukisääntöjä

- a) *Kannustavaa vaikutusta ei osoitettu:* Puolassa toteutetussa EAKR:n hankkeessa, jonka tarkoituksena oli perustaa monikansallisten yritysten yhteinen palvelukeskus, yrityksen toimittamista tiedoista käy ilmi, että hanke oli joka tapauksessa ilman julkista tukeakin kannattava ja että hankkeen täytäntöönpanoon ei tarvittu tukea. Tästä seurasi, että hanke ei yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen 8 artiklan mukaisesti ollut oikeutettu saamaan EU:n osarahoitusta.

Vastaavanlainen tapaus havaittiin toisessa EAKR-hankkeessa Puolassa.

5.31 Komissio on Euroopan unionissa toimivaltainen viranomaisen päättämään, onko tuki sisämarkkinoita koskevien sääntöjen vastaista. Tällöin komissio erottaa toisistaan valtiontukea koskevien muodollisten ja menettelyllisten vaatimusten rikkomisen ja sen, ettei tuki ole sisämarkkinasääntöjen mukaista, jolloin se ei täytä valtiontukisääntöihin sisältyviä olennaisia edellytyksiä. Tuki, joka ei täytä muodollisia ja menettelyyn liittyviä vaatimuksia, voi siis kuitenkin täyttää aineelliset ja olennaiset vaatimukset.

Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen huomautukset huomioon ja seuraa tilintarkastustuomioistuimen erittelemiä tapauksia.

⁽²⁰⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) valtiontukea koskevan 107 artiklan 1 kohta.

⁽²¹⁾ Komission asetus (EY) N:o 800/2008 (EUVL L 214, 9.8.2008, s. 3).

⁽²²⁾ Vuonna 2012 osuus oli yhdeksän prosenttia (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 5.41).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) *Pk-yritykselle valtiontuen yhteydessä maksettu tukitaso oli liian korkea:* Sloveniassa toteutetussa EAKR:n hankkeessa tukea oli myönnetty ilmoitetun järjestelmän kautta pienille ja keskisuurille autoteollisuusyrityksille tutkimus- ja kehitystoimintaan. Edunsaaja ei kuitenkaan itse asiassa täyttänyt perusteita, joiden mukaan se olisi voitu luokitella pk-yritykseksi, koska se oli kokonaan suurten yritysten omistuksessa ja teki tutkimusta yksinomaan niille. Suuriin yrityksiin olisi pitänyt soveltaa alhaisempaa tukimäärää ja näin ollen osatuesta ei ollut tukikelpoista.

Vastaavanlaisia tapauksia havaittiin EAKR:n hankkeissa Bulgariassa ja Unkarissa.

KOMISSIION VASTAUKSET

Kolmanneksessa tarkastetuista tapahtumista ainakin osa havaituista virheistä olisi voitu estää jäsenvaltion tasolla toimitetuilla tarkastuksilla

5.32 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 17 tapausta, joissa lopulliset edunsaajat olivat tehneet kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, joiden osalta kansallisilla viranomaisilla oli riittävästi tietoja, joiden perusteella virheet olisi ollut mahdollista ehkäistä, havaita ja korjata ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle (tiedot oli saatu mm. lopullisilta edunsaajilta, niiden tilintarkastajilta tai kansallisten viranomaisten omista tarkastuksista). Jos kaikkia näitä tietoja olisi käytetty virheiden korjaamiseen, todennäköisin virhetaso olisi tämän luvun osalta ollut kolme prosenttiyksikköä pienempi. Kymmenessä näistä tapauksista ilmoituksessa otettiin huomioon komission määräämä kiinteämääräinen oikaisu. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi viidessä tapauksessa, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsema virhe oli kansallisten viranomaisten tekemä. Kyseisten virheiden osuus arvioidusta todennäköisimmästä virhetasosta oli kaksi prosenttiyksikköä.

5.32 Komissio seuraa kyseisiä tapauksia tarkkaan varmistaakseen, että asianomaisilla järjestelmillä saadaan jatkossa paremmin estettyä virheet ennen todentamista. Komissio on samaa mieltä siitä, että käytössä on oltava moitteettomia ja oikea-aikaisia hallinnollisia tarkastuksia, jottei sääntöjenvastaisuuksia esiintyisi eikä niitä sisältyisi komissiolle todennettaviin maksupyyntöihin.

Komissio on vuodesta 2010 kohdentanut hallinnoinnin tarkastuksista tekemiään tarkastuksia niihin suuririskisiin ohjelmiin, joissa se on todennut, ettei ohjelman tarkastava viranomainen välttämättä havaitse kaikkia sääntöjenvastaisuuksia joko lainkaan tai ajallaan. Vuoden 2013 loppuun mennessä tehtyjen tarkastusten tulokset on esitelty alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa (ks. s. 41).

Komissio viittaa ohjelmakauden 2014–2020 sääntelykehikseen sisältyviin tehostettuihin menettelyihin, joiden mukaan hallinnoinnin tarkastukset ja valvonta (myös paikan päällä toimitettavat tarkastukset) on suoritettava ajallaan ohjelman vuotuisten tilien todentamiseksi komissiolle ja hallintoviranomaisten antamien johdon vahvistuslausumien toimittamiseksi. Komission mielestä nämä parannetut valvontamenettelyt johtavat virhetason pysyvään laskuun.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

RAHOITUSJÄRJESTELYVÄLINEIDEN TARKASTUS

5.33 Rahoitusjärjestelyvälineiden avulla myönnetään pääomasijoitusten, lainojen tai takuiden⁽²³⁾ muodossa tukea yrityksille tai kaupunkihankkeille pääasiassa seuraavilla kolmella alalla: pk-yritysten⁽²⁴⁾ tukeminen, kaupunkialueiden kehittäminen⁽²⁵⁾ ja energiatehokkuuden edistäminen.

5.34 Vuoden 2012 loppuun mennessä on perustettu 940 rahoitusjärjestelyvälinettä 174 EAKR:n ja ESR:n toimenpideohjelman kautta EU-27-jäsenvaltioissa (lukuun ottamatta kahta jäsenvaltiota, Irlantia ja Luxemburgia). Yhteensä välineiden määrärahat ovat noin 12 558 miljoonaa euroa⁽²⁶⁾.

Rahoitusjärjestelyvälineiden maksatusasteet ovat edelleen alhaisia

5.35 Yleisesti ottaen rahastot, jotka toteuttavat rahoitusjärjestelyvälineitä, saavat toimenpideohjelmasta rahoitusosuuden, kun rahaston oikeudellinen rakenne on luotu. Rahastot käyttävät varat hankkeiden tukemiseen. Taloudellista tukea voidaan myöntää ainoastaan toimenpideohjelman alaan kuuluville hankkeille. Rahoitusjärjestelyvälineet on suunniteltu ominaisuuksiltaan kierrätysrahastoiksi. Toisaalta tietyn tyyppisten takuurahastojen pyrkimyksenä on saada aikaan suuri vipuvaikutus. Kaikki sijoituksista tai lainoista saatavat tuotot ja palautettavat varat on määrä käyttää uudelleen rahoitusjärjestelyvälineiden avulla täytäntöönpantavien toimintojen tarkoituksen mukaisesti.

⁽²³⁾ Asetus (EY) N:o 1083/2006, 44 artikla.

⁽²⁴⁾ Euroopan yhteiset resurssit mikro- ja pk-yritysten tukemiseksi eli JEREMIE-ohjelma toteutetaan yhdessä Euroopan investointipankin (EIP) ja Euroopan investointirahaston (EIR) kanssa. Pk-yritykset saavat ohjelman kautta lisärahoitusta.

⁽²⁵⁾ Tämä käsittää Euroopan yhteisen tuen kaupunkialueiden kestäviä investointeja varten eli JESSICA-ohjelman, joka toteutetaan yhdessä EIP:n kanssa. Sen kautta tehdään takaisin maksettavia investointeja (pääoman, lainojen ja takauksien muodossa) kaupunkialueiden kehittämiseen.

⁽²⁶⁾ Euroopan komissio, "Summary of data on the progress made in financing and implementing FEs co-financed by Structural Funds", COCOF 13/0093-00/EN, 19. syyskuuta 2013.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

5.36 Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2013 tarkastamasta rahoitusjärjestelyvälineiden otoksesta kävi ilmi, että rahoitusjärjestelyvälineiden maksatusasteet (eli lopullisten edunsaajien tasolla käytettyjen varojen määrät) olivat edelleen alhaiset (laatikko 5.5). Asetusten mukaan ainoastaan lopullisille tuensaa-jille myönnettyt tuet tai takaukset katsotaan tukikelpoisiksi ja käyttämättä jääneet rahoitusjärjestelyvälineiden määrärahat on palautettava EU:n talousarvioon ohjelman päättämismisvai-heessa ⁽²⁷⁾.

5.36 Yhteinen vastaus 5.36 kohtaan ja laatikkoon 5.5:

Komissio ilmoitti parlamentille ja neuvostolle rahoitusjärjestelyvälineiden maksatusasteen jäämisestä alhaiseksi vuoden 2012 lopussa (ks. asiakirja Ares (2013)3153620, 1. lokakuuta 2013). Uusien rahoitusjärjestelyvälineiden perustaminen vuonna 2012 näkyy keskimääräisessä maksuaikataulussa. Komissio ilmoittaa vuoden 2014 jälkimmäisellä puoliskolla vuoden 2013 lopun tilanteesta. Komissio katsoo, että tuloksellisuuden arvioinnissa tulisi keskittyä myös osarahoitetuilla rahoitusvälineillä aikaansaatuihin tuloksiin, jatkuvuus ja vipuvaikutukset mukaan luettuina.

Komissio huomauttaa, että yksityiskohtainen analyysi edellyttää erilaisten tilanteiden arviointia, etenkin kun otetaan huomioon, että tarkastetut rahoitusjärjestelyvälineet ovat Bulgariassa, Kreikassa, Italiassa ja Liettuaissa eli jäsenvaltioissa, joita finanssikriisi on koetellut pahoin.

Laatikko 5.5 – Rahoitusjärjestelyvälineiden maksatusasteet olivat alhaiset

Komission mukaan kaikkien rahoitusjärjestelyvälineiden keskimääräinen maksatusaste oli EU-27-jäsenvaltioiden kohdalla 37 prosenttia vuoden 2012 lopussa. Vuoteen 2011 verrattuna osuus on kasvanut kolme prosenttiyksikköä. Taso on yhä liian alhainen, jos oletetaan, että kaikki saatavilla olevat varat käytetään ainakin kerran. Rahoitusjärjestelyvälineiden kohdalla pantiin merkille erityisongelmia kolmessa jäsenvaltiossa (Bulgaria, Kreikka ja Slovakia), joissa maksatusasteet jäivät merkittävästi EU:n vuoden 2012 keskitason alapuolelle.

Neljässä viidestä tarkastetusta rahoitusjärjestelyvälineestä maksatusasteet (3–16 prosenttia) olivat vuoden 2013 lopussa merkittävästi vuoden 2012 keskitason alapuolella. Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille, että jäsenvaltioilla oli mahdollisuus antaa rahoitusjärjestelyvälineille lisärahoitusta toimenpideohjelmista vuoden 2013 loppuun saakka.

Jäsen-valtioissa tarkastetut rahoitusjärjestelyvälineet	2012			2013		
	Komissiolle raportoitu määrä euroina; tilanne 31. joulukuuta 2012* (*)		Maksatusaste	Rahoitusjärjestelyvälineiden raportoima määrä euroina		Maksatusaste
	Holding-rahastolle maksettu tai sen takaama määrä	Lopullisille tuensaa-jille maksettu tai taattu määrä		Holdingrahastolle maksettu tai sen takaama määrä	Lopullisille tuensaa-jille maksettu tai taattu määrä	
Bulgaria	37 818 872	0	0 %	37 818 872	1 023 107	3 %
Kreikka	460 000 000	6 343 202	1 %	488 000 338 (**)	79 701 074	16 %
Italia	202 000 000	0	0 %	202 000 000	10 595 207,50	5 %
Italia	110 000 000	10 467 204	10 %	110 000 000	16 870 778	15 %
Liettua	169 974 513	64 237 987	38 %	240 931 417 (**)	87 263 848	36 %

(*) Lähde: Jäsenvaltioiden asetuksen (EY) N:o 1083/2006 67 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaisesti toimittamat vuotuiset kertomukset; tarkastettujen rahoitusjärjestelyvälineiden toimittamat tiedot vuodelta 2013.

(**) Vuonna 2013 määrärahoja lisättiin vuodesta 2012; Kreikassa lisäys oli noin 28 miljoonaa euroa ja Liettuaissa noin 71 miljoonaa euroa.

⁽²⁷⁾ Asetus (EY) N:o 1083/2006, 78 artiklan 6 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

TARKASTETTAVIKSI VALITTUJEN VALVONTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI**Arvio komission suorittamasta tarkastusviranomais-
ten valvonnasta**

5.37 *Liitteessä 5.2* esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen suorittaman järjestelmien arvioinnin tuloksista.

**Komissio luottaa jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten tekemään
työhön**

5.38 Tarkastusviranomaiset antavat komissiolle varmuuden toimenpideohjelman hallintojärjestelmien ja sisäisten kontrollien tehokkaasta toiminnasta ja todennettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta ⁽²⁸⁾. Tarkastusviranomaiset antavat kyseiset tiedot vuotuisissa tarkastuskertomuksissaan, tarkastuslausunnoissaan ja järjestelmätarkastuksia koskevissa kertomuksissa (ks. kohta 5.10).

5.38 Tarkastusviranomaisilla on keskeinen asema varmuuden muodostamisessa ohjelmakauden alusta ja järjestelmien perustamisesta lähtien.

Asetuksen mukaan komissio voi luottaa tietyin edellytyksin tarkastusviranomaisen työhön varmuuden saamiseksi (asetuksen (EY) N:o 1083/2006 73 artikla). Komissio tekee tiivistä yhteistyötä ja koordinoi toimintaansa tarkastusviranomaisten kanssa, ja se on arvioinut niiden menetelmiä ja tarkastustuloksia jo vuodesta 2009 lähtien. Tarkastusviranomaisten valmiuksia on samalla parannettu antamalla kyseisille viranomaisille neuvoja, ohjeita ja suosituksia komission uudelleen suorittamien, tarkastusviranomaisten alun perin tekemien tarkastusten perusteella.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto esittivät vuotta 2013 koskevissa vuotuisissa toimintakertomuksissaan yksityiskohtaisen arvion tarkastusviranomaisten laatimissa vuotta 2013 koskevissa vuotuisissa tarkastuskertomuksissa ilmoitettujen tarkastustietojen ja -tulosten oikeellisuudesta ja luotettavuudesta (ks. alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen 2012 sivut 33–36, 2.111 kohdan B alakohta, sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen 2013 sivut 42–44).

⁽²⁸⁾ Kaikkiaan EU-28-jäsenvaltiot ovat perustaneet 113 tarkastusviranomaista ohjelmakaudelle 2007–2013 hyväksyttyjä 440:tä EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n toimenpideohjelmia varten. Näistä viranomaisista 63 vastaa sekä EAKR:n/koheesiorahaston että ESR:n toimenpideohjelmista. Tarkastusviranomaiset olivat laatineet kaikkia 440 toimenpideohjelmia varten yhteensä 199 vuotuisia tarkastuskertomusta ja tarkastuslausuntoa vuoden 2013 joulukuun loppuun mennessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

5.39 Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto hyödyntävät kyseisiä tietoja laatiessaan vuotuisia toimintakertomuksiaan ja läpi vuoden päättääkseen, keskeytetäänkö kenties tuen maksaminen toimenpideohjelmiin ja/tai lykätäänkö sitä⁽²⁹⁾. Pääosastot arvioivat, voivatko ne luottaa saamiinsa tietoihin, tarkistamalla tarkastusviranomaisten kunkin toimenpideohjelman (tai toimenpideohjelmaryhmän)⁽³⁰⁾ kohdalla raporttoimat virhetasot.

- Jos komissio katsoo, että virhetaso on luotettava (ja todennettujen menojen kannalta edustava), se hyväksyy tarkastusviranomaisen raporttoiman tason. Komissio voi myös laskea tason uudelleen omaa arviointiansa varten tarkastusviranomaiselta saamiensa lisätietojen perusteella.
- Jos virhetasot eivät ole luotettavia, komissio soveltaa kiinteämääristä virhetasoa (2–25 prosenttia) hallintojärjestelmien ja sisäisen valvonnan järjestelmien toiminnan arvioinnista saamiensa tulosten perusteella.

5.40 Komissio laskee myös kunkin toimenpideohjelman ”jäännösvirhetason”, jossa otetaan huomioon kaikki ohjelmakauden alusta tehdyt rahoitusoikaisut. Tämä käsittää EU:n ja/tai kansallisella tasolla jo tehdyt oikaisut sekä keskeneräiset rahoitusoikaisut⁽³¹⁾.

5.39 Vuonna 2013 alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto totesivat vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että noin kaksi kolmannesta maksujen keskeytyksistä ja/tai lykkäämisistä perustui tarkastustuloksiin, joita tarkastusviranomaiset olivat saattaneet komission tietoon (ks. alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen 2012 sivu 45 sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen 2013 liitteessä VII oleva 2.1.1.1 kohta). Komissio korostaa, että maksut keskeytettiin ja/tai keskeytystä edeltävä menettely aloitettiin vuoden 2013 aikana 181 EAKR-/koheesiorahasto-ohjelman tapauksessa ja että nämä toimenpiteet kattoivat lähes 6 miljardin euron arvosta jäsenvaltioiden esittämiä maksupyyntöjä. Komissio ei suorittanut maksupyyntöjä vastaavia maksuja, ellei se saanut lisänäyttöä siitä, että asianomainen jäsenvaltio oli tehnyt kaikki tarvittavat oikaisut.

Kuten työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen 2013 sivulla 49 kerrotaan, Euroopan sosiaalirahaston osalta komissio lähetti 12 varoitusta ja 19 lykkäämistä edeltävää kirjettä. Komissio päätti keskeyttää 25 maksua ja lykkäsi 11:tä toimenpideohjelmia. Maksupyyntöjä keskeytettiin kaikkiaan 348,8 miljoonan euron arvosta.

⁽²⁹⁾ Kunkin vuoden maaliskuussa jokainen pääosasto laatii vuotuisen toimintakertomuksen. Kertomus toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle ja julkaistaan. Pääjohtaja antaa tämän kertomuksen ohella lausuman siitä, onko hänen vastuullaan oleva talousarvio toteutettu laillisella ja sääntöjenmukaisella tavalla. Näin on tehty, jos sääntöjenvastaisuusrikkousten taso on komission asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan alapuolella. Muussa tapauksessa pääjohtaja voi esittää tietyt alat (tai ohjelmat) kokonaan tai osittain kattavan varauman.

⁽³⁰⁾ Tarkastusviranomaisten vuodelta n raporttoimat virhetasot laskeaan tapahtumatarkastuksista poimitun otoksen perusteella. Otoksen olisi oltava tilastollisesti edustava otos komissiolle vuonna n–1 todennetuista menoista (erityiskertomus nro 16/2013, kohta 11).

⁽³¹⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuinen toimintakertomus, s. 49.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.41 Komissio laatii näiden kahden indikaattorin perusteella arvionsa toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmästä. Arviossa otetaan myös huomioon tarkastusviranomaisten vuoden aikana toimittamat järjestelmätarkastukset ja komission saatavilla olevat lisätiedot. Tämän jälkeen arviosta raportoidaan pääosaston ⁽³²⁾ vuotuisessa toimintakertomuksessa.

5.42 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio on ottanut käyttöön järjestelmän, jonka avulla komissio saa kansallisten tarkastusviranomaisten työn perusteella varmuuden EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta ⁽³³⁾. Järjestelmän rakenne vastaa yleisesti ottaen yhtenäistä tarkastusmallia ("single audit") koskevassa tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa nro 2/2004 vahvistettuja periaatteita. Tilintarkastustuomioistuin panee myös merkille komission ja kansallisten tarkastusviranomaisten tiiviin yhteistyön ja parannukset, joiden ansiosta EAKR:n/koheesiorahaston ja ESR:n toimenpideohjelmiin kohdistuvan sisäisen valvonnan taso on entistä yhdenmukaisempi 28 jäsenvaltiossa.

Komissio katsoo, että yli puolessa kaikkien toimenpideohjelmien maksuista virhetaso ei ollut olennainen

5.43 Komissio katsoo saaneensa vuoden 2013 osalta varmuuden siitä, että 440 toimenpideohjelmasta 243:ssa (noin 55 prosentissa vuoden 2013 maksuista) virhetaso ei ollut olennainen: tarkastusviranomaisten raportoidut virhetasot olivat komission asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan alapuolella, ja komissio validoi virhetasot. Kaikkiaan 140 toimenpideohjelman (34 prosenttia maksuista) kohdalla validoitu (tai uudelleenlaskettu) virhetaso oli yli kaksi prosenttia, mutta "jäännösvirhetaso" oli alle kaksi prosenttia ⁽³⁴⁾. Vuoteen 2012 verrattuna niiden toimenpideohjelmien määrä, joiden kohdalla komissio oli yksilöinyt vakavia ongelmia, oli vähentynyt 61:stä 57 toimenpideohjelmaksi ⁽³⁵⁾. Näiden 39 EAKR:n/koheesiorahaston ja 18 ESR:n toimenpideohjelman, joiden validoitu virhetaso ja jäännösvirhetaso olivat yli kaksi prosenttia, osuus vuoden 2013 maksuista oli 11 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin on tietoinen siitä, että komission esittämät varaukset eivät perustu yksinomaan virhetasoihin. Arvioita tehdessään komissio soveltaa myös ammatillista harkintaa ja ottaa huomioon kaiken muun saatavilla olevan tiedon.

KOMISSION VASTAUKSET

5.41 Komissio viittaa laajamittaiseen tarkastustoimintaan, jonka avulla se arvioi tarkastusviranomaisten työtä, ennen kuin se päättää muodollisesti luottaa niiden työhön. Tähän kuuluu muun muassa tarkastusviranomaisten tekemien toimia koskevien tarkastusten uudelleen suorittaminen (ks. molempien pääosastojen vuotuiset toimintakertomukset). Tämän perusteella pääosastot totesivat, että niistä 113 tarkastusviranomaisesta, joiden vastuulla on tarkastaa noin 90 prosenttia EAKR:n ja koheesiorahaston määrärahoista ja 91 prosenttia ESR-ohjelmista, ensin mainittujen määrärahojen osalta 40 tarkastusviranomaisen työhön ja viimeksi mainittujen ohjelmien osalta 81 tarkastusviranomaisen työhön voitiin yleisesti luottaa.

5.42 Komissio katsoo, että jäsenvaltiot ja komissio ovat vahvistaneet sisäisen valvonnan kehystä kauden 2007–2013 ohjelmissa aiempiin ohjelmakausiin verrattuna. Tämä edesauttaa varmistamaan koheesiopolitiikan alan menojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden kaikkialla Euroopan unionissa.

⁽³²⁾ Lisätietoja esitetään erityiskertomuksessa nro 16/2013 "Yhtenäisen tarkastusmallin" ("single audit") soveltaminen ja komission luottamus kansallisten tarkastusviranomaisten työhön koheesioalalla", kohdat 5–11.

⁽³³⁾ Erityiskertomus nro 16/2013, kohta 80.

⁽³⁴⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotta 2013 koskeva toimintakertomus, s. 33–36, ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotta 2013 koskeva toimintakertomus, s. 43.

⁽³⁵⁾ Erityiskertomus nro 16/2013, kohta 26 ja liite III.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.44 Edeltävien vuosien tapaan tilintarkastustuomioistuin tutki myös vuonna 2013, tarkastiko komissio tarkastusviranomaisten raporttien virhetasojen oikeellisuuden ja luotettavuuden vaikuttavalla tavalla. Tilintarkastustuomioistimen tarkastus kohdistui otokseen, johon oli poimittu 19 jäsenvaltiosta 194 toimenpideohjelmaa (EAKR:n/koheesiorahaston 322 toimenpideohjelmaa 140 ja ESR:n 118 toimenpideohjelmaa 54) komission työasiakirjojen ⁽³⁶⁾ perusteella. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin pyysi ja sai lisätietoja suoraan tarkastusviranomaisilta.

5.45 Tilintarkastustuomioistimen tarkastus osoitti, että komissio oli validoinut (laskenut uudelleen) oikein tarkastusviranomaisten raportit virhetasot 194 tarkastetusta toimenpideohjelmaa 155:n kohdalla (ks. **liite 5.2**).

5.46 Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että komission olisi pitänyt validoida korkeampi virhetaso (tai määrätä kiinteämääräisestä virhetasosta) ⁽³⁷⁾ 194 tarkastetusta toimenpideohjelmaa 39:n kohdalla (32 EAKR:n/koheesiorahaston ja seitsemän ESR:n toimenpideohjelmaa).

5.47 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että neljässä 15:een EAKR:n ja yhteen ESR:n toimenpideohjelmaan liittyvässä tapauksessa komissio ei perustellut, miksi se ei esittänyt varauksia (tai miksi se ei esittänyt varauksia, joilla olisi suurempi taloudellinen vaikutus) sisäisissä työasiakirjoissaan ja/tai vuotta 2013 koskevista toimintakertomuksissa (ks. laatikko 5.6). Muiden toimenpideohjelmien osalta komissio oli jo esittänyt varauksia tai tilintarkastustuomioistimen uudelleenlaskema korkeampi virhetaso jäi alle komission asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan.

5.46 Validoidessaan virhetasoa vuotuista toimintakertomusta varten komissio otti huomioon kaikki arviointipäivään mennessä saadut tiedot.

Komissio toteaa, etteivät tilintarkastustuomioistimen havainnot vaikuta annettuihin tarkastuslausuntoihin eivätkä varauksien määrään ja että niillä on vain vähän vaikutusta tehtyjen varauksien kvantifiointiin.

Komissio huomauttaa, että tilintarkastustuomioistimen mainitsema 39 ohjelmaa liittyvät joka tapauksessa 13 tarkastusviranomaisen työhön, kun EAKR:sta, sosiaalirahastosta ja koheesiorahastosta vastaa kaikkiaan 113 tarkastusviranomaista. Komissio huomauttaa myös, että Espanjan ohjelmista esille otettu kysymys liittyy yhteen kansalliseen välittäjäelimeen, joka toimitti menoilmoituksia yhdeksästä alueellisesta EAKR-ohjelmasta vuonna 2013.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston osalta komissio viittaa 6.34 ja 6.35 kohtaan antamiinsa vastauksiin.

⁽³⁶⁾ Kyseisten 194 toimenpideohjelman osuus vuonna 2013 hyväksytyistä väli-/loppumaksuista oli EAKR:n/koheesiorahaston kohdalla 65 prosenttia ja ESR:n kohdalla 75 prosenttia. Kyseisistä toimenpideohjelmissa vastasi 113 tarkastusviranomaisesta 41.

⁽³⁷⁾ Tämä tarkoittaa, että tilintarkastustuomioistimen uudelleenlaskema virhetaso oli ainakin 0,5 prosenttiyksikköä korkeampi kuin komission validoima virhetaso ja/tai ylitti komission olennaisuusrajan (toisin kuin komission virhetaso).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 5.6 – Esimerkkejä puutteista tarkastusviranomaisten raportointiin virhetasoihin kohdistetussa komission validoinnissa

Yhdistyneessä kuningaskunnassa tarkastusviranomaisen poimi tarkastusstrategiansa mukaisesti neljä EAKR:n ja ESR:n toimenpideohjelmaa sisältävästä ryhmästä kertaotannalla 68 tapahtumaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että otos oli poimittu alustavasta perusjoukosta, joka ei ollut asianmukainen kolmessa neljästä toimenpideohjelmasta. Lisäksi tarkastusviranomaisen oli arvioinut ja esittänyt vuotuisessa tarkastuskertomuksessaan yksittäiset virhetasot kunkin neljän toimenpideohjelman kohdalla, vaikka sen olisi pitänyt voimassa olevien otantaohjeiden mukaisesti raportoida yleinen virhetaso. Komissio pani nämä asiat merkille, mutta validoi tarkastusviranomaisen väärin arvioimat virhetasot tai laski uudelleen vaihtoehtoiset virhetasot ryhmittelemällä joitakin toimenpideohjelmaa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että raportoidut virhetasot ovat kaikkien neljän toimenpideohjelman kohdalla epäluotettavia ja että periaatteessa lisäselvitysten ja tietojen puuttuessa kyseiseen neljän toimenpideohjelman ryhmään olisi pitänyt soveltaa viiden prosentin kiinteämääräistä virhetasoa.

Alankomaissa tarkastusviranomaisen poimi neljä EAKR:n toimenpideohjelmaa sisältävästä ryhmästä tarkastusstrategiansa mukaisesti kertaotoksen. Vuotuisessa tarkastuskertomuksessa näiden neljän toimenpideohjelman osalta raportoidut virhetasot eivät kuitenkaan olleet edustavia. Lisäksi tarkastusviranomaisen käytti kyseisten virhetasojen laskemiseen väärää metodologiaa. Komissio hylkäsi vuotuisen tarkastuskertomuksen alustavan version, joten tarkastusviranomaisen päätti yhdistää kolme neljästä toimenpideohjelmasta ja laskea virhetason (alle kaksi prosenttia) uudelleen. Laskutapa ei ole voimassa olevien otantaohjeiden mukainen. Jäljelle jääneen toimenpideohjelman virhetasoksi validoitiin 6,9 prosenttia ja siitä esitettiin varaus. Tämä tarkoitti myös sitä, että jäännösvirhetaso aliarvioitiin kolmen asianomaisen toimenpideohjelman kohdalla. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että komission olisi kuulunut arvioida koko toimenpideohjelma-ryhmä. Komissio myönsi lokakuussa 2013 kaikille neljälle toimenpideohjelmalle 73 artiklan ("single audit") mukaisen aseman⁽³⁸⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 5.6 – Esimerkkejä puutteista tarkastusviranomaisten raportointiin virhetasoihin kohdistetuissa komission tarkastuksissa

Kaikille neljälle Alankomaiden EAKR-ohjelmalle myönnettiin 73 artiklan mukainen asema 30. lokakuuta 2013 perusteellisen tarkastuksen perusteella. Komissio totesi myönteisesti, ettei tarkastusevidenssi antanut millään tavalla aiheita epäillä Alankomaiden tarkastusviranomaisen työtä.

⁽³⁸⁾ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 73 artiklassa säädetään, että komissio voi luottaa kansallisten tarkastusviranomaisten tekemään työhön ja vähentää omia tarkastuksiaan ja tarkistuksiaan hyväksyttyään kansallisen "vaatimuksenmukaisuutta koskevan arvioinnin" ja tarkastusviranomaisten tarkastusstrategian ja saatuaan kohtuullisen varmuuden siitä, että toimenpideohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Espanjassa tarkastusviranomaisen havaitsi EAKR:n toimenpideohjelmaryhmän kohdalla, että edunsaaja ei ollut säilyttänyt vastikään luotuja työpaikkoja vaadittua aikaa (eli vähintään kahta vuotta avustuksen myöntämisen jälkeen) avustussopimuksen vaatimusten mukaisesti. Tarkastusviranomaisen ei kuitenkaan sisällyttänyt tätä havaintoa virhetasolaskelmaansa, koska vastikään perustetut työpaikat olivat edelleen menojen todentamisajankohtana olemassa. Täten tarkastusviranomaisen aliarvioi kyseisen toimenpideohjelmaryhmän virhetason. Komissio hyväksyi tämän lähestymistavan, mikä myös merkitsi, että ”jäännösvirhetaso” (jossa otetaan huomioon kaikki vuodesta 2007 alkaen tehdyt rahoitusoikaisut) oli aliarvioitu ja jäi niin ollen alle komission asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission arviossa tämä seikka olisi lisäksi pitänyt ottaa huomioon 19 asianomaisesta toimenpideohjelmasta yhdeksän kohdalla.

Neljässä Saksan Niedersachsenin toimenpideohjelmassa otannan perusjoukko ei vastannut komissiolle vuonna 2012 ilmoitettuja menoja. Tilintarkastustuomioistuin oli havainnut saman asian jo vuotta 2012 koskevassa vuotuisessa tarkastuskertomuksessa. Tästä huolimatta komissio validoi tarkastusviranomaisen raportoiman virhetason. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kahteen EAKR:n toimenpideohjelmaan olisi pitänyt soveltaa viiden prosentin kiinteämääräistä virhetasoa ja kahteen ESR:n toimenpideohjelmaan kahden prosentin kiinteämääräistä virhetasoa. Komission arviossa tämä seikka olisi lisäksi pitänyt ottaa huomioon neljästä asianomaisesta toimenpideohjelmasta kahden kohdalla.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.48 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi myös tapauksia, joissa tarkastusviranomaisten raportoimien tietojen tarkistamiseen sovellettu komission lähestymistapa poikkesi toimenpideohjelmien tai kahden pääosaston välillä. Tällaiset erot vaikeuttavat tarkastusviranomaisten työn ja niin ollen myös kahden eri pääosaston koheesiomenojen laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden yhdenmukaista arviointia.

Komission asiakirjatarkastuksissa ei voida puuttua kunnolla siihen riskiin, että jäsenvaltioiden raportoimat tiedot eivät ole oikeellisia ja luotettavia

5.49 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vuoteen 2012 verrattuna molemmat pääosastot ovat yleisesti ottaen tehostaneet tarkastuksiaan. Komissio pyysi useissa tapauksissa tarkastusviranomaisilta lisätietoja, jotka koskivat mm. tarkastetun perusjoukon ja ilmoitettujen menojen täsmäyttämistä, otoskoon uudelleenlaskentaa tai tarkkoja tietoja tietyistä tukitoimista koskevista tarkastuksista. Mainitut kaksi pääosastoa tekivät lisäksi tiedonhakumatkoja 21 jäsenvaltioon tarkistaakseen tarkastusviranomaisten raportoimat tiedot. Tämä auttoi komissiota analysoimaan tarkemmin vuotuisia tarkastuskertomuksia.

5.48 Komissio katsoo, että sillä on käytössään hyvin toimivat ja yhdenmukaistetut järjestelmät koheesiopolitiikasta vastaavien kahden pääosaston vuotuisen tarkastuskertomusten analysoimiseksi. Vuotuiset tarkastuskertomukset analysoidaan kuitenkin tapauskohtaisesti, ja lopullinen arvio riippuu asiasta vastaavien tarkastajien ammattimaisesta arviosta, jossa nämä ottavat huomioon kaiken saatavilla olevan tiedon. Tämän johdosta pienet vaihtelut ovat mahdollisia ja hyväksyttäviä, kunhan keskeisissä päätelmissä ei ole merkittävää eroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.50 Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että komission arvioinnin pitävyys riippuu jäsenvaltioiden viranomaisten raportointien tietojen oikeellisuudesta ja luotettavuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on kolmen viime vuoden aikana käynyt erityisesti ilmi seuraavaa⁽³⁹⁾:

- jotkut tarkastusviranomaiset minimoivat ongelmia raporteissaan ja raportoidut virhetasot eivät ole aina täysin luotettavia
- jäsenvaltioiden rahoitusoikaisuista raportoidut tiedot eivät ole aina luotettavia ja oikeellisia ja komission laskentamenetelmä tuottaa liian pienen jäännösvirhetason.

5.51 Komission tarkistukset perustuvat pääasiassa asiakirjatarkastuksiin, joiden avulla kyseisiin riskeihin voidaan puuttua ainoastaan osittain. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission suorittaman raportoitujen virhetasojen validoinnin (ja tarvittaessa mukauttamisen) laajuus pysyy rajallisena niin kauan kun komissio ei pyydä tarkastusviranomaisilta järjestelmällisesti tarkempia tietoja niiden toimittamista tukitoimia koskevista tarkastuksista vuotuisten tarkastuskertomusten tarkistustaan varten. Lisäksi kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti komission olisi tarkastusviranomaisiin vuoden aikana suuntaamansa seurannan yhteydessä toimitettava uudelleen joitakin tarkastusviranomaisten⁽⁴⁰⁾ tukitoimiin kohdistamia tarkastuksia.

Arvio komission vuotuisista toimintakertomuksista

5.52 Tilintarkastustuomioistuin arvioi alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja liikenteen ja liikkumisen sekä energian pääosaston toimintakertomukset ja lausumat vuodelta 2013. Etenkin vuonna 2013 hyväksytyjen maksujen sääntöjenmukaisuuden osalta tilintarkastustuomioistuin

- a) tarkasti ”riskinalaisia määriä” koskevan komission laskelman johdonmukaisuuden ja oikeellisuuden
- b) arvioi vuotta 2013 koskevat varaumat.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.50 Komissio viittaa 5.41 kohtaan antamaansa vastaukseen. Pääosastojen tarkastustyöhön sisältyi paikan päällä tehty kattava tarkastus, johon kuului myös järjestelmiä ja toimia koskevien tarkastusten uudelleen suorittaminen yksittäisten edunsaajien tasolla.

- Komissio on tehnyt paikan päällä erityisen riskiperusteisen tarkastuksen varmistaakseen, että 68 toimintaohjelman osalta kolmen viime vuoden aikana ilmoitetut oikaisut on tosiasiallisesti toteutettu ja että epäselvissä tapauksissa tai evidenssin ollessa riittämätöntä kyseiset määrät vähennetään kumulatiivisista rahoitusoikaisuista, jotka otetaan huomioon jäännösvirhetasoa laskettaessa.

5.51 Komissiolla on käytössään perusteellinen tarkistusprosessi, johon sisältyy paikan päälle suuntautuvia tiedonhankintamatkoja, tarkastusviranomaisten ilmoittamien virhetasojen oikeellisuuden ja luotettavuuden varmistamiseksi. Komissio käyttää vaihtoehtoisesti kiinteitä määriä, jos se arvioi virhetasot epäluotettaviksi. Komission arviota on tarkasteltava tarkastusviranomaisten työn tarkasteluun liittyvässä laajemmassa asiayhteydessä, johon sisältyy myös huomattavan paljon tarkastusten uudelleen suorittamista (ks. komission vastaukset 5.41 ja 5.54 kohtaan). Komissio tekee myös riskiperusteisia tarkastuksia tarkistaakseen ilmoitettujen rahoitusoikaisujen oikeellisuuden (ks. 5.50 kohtaan annettu vastaus).

⁽³⁹⁾ Erityiskertomus nro 16/2013, kohta 83.

⁽⁴⁰⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 5.52 (ensimmäinen luetelmakohta), sekä erityiskertomus nro 16/2013, kohta 83 ja suosikset 1 ja 4.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto

5.53 Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto arvioi vuotta 2013 koskevassa toimintakertomuksessaan, että vuoden aikana ohjelmakaudelle 2007–2013 hyväksytyistä EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmiin liittyvistä väli- ja loppumaksuista 2,8–5,3 prosenttiin liittyi virheriski. Arvio perustuu tarkastusviranomaisten vuoden 2012 menoista raportoihin virhetasoihin, jotka komissio validoi maaliskuussa 2014 (ks. kohdat 5.38–5.42).

5.54 Komission arvio ylittää sen asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan. Tilintarkastustuomioistuin muistuttaa, että komission vuosittain raportoidut virhetasot eivät ole suoraan verrattavissa tilintarkastustuomioistuimen ⁽⁴¹⁾ arvioimiin virhetasoihin.

5.55 Riskinalaisia määriä koskeva komission laskelma on yleisesti ottaen oikeellinen ja johdonmukainen saatavissa olevien tietojen kanssa. Kohdissa 5.49–5.51 esille otettujen kysymysten lisäksi tilintarkastustuomioistuin panee merkille jäljempänä mainitut kaksi seikkaa (ks. laatikko 5.7).

Laatikko 5.7 – Huomautuksia ”riskinalaisia määriä” koskevasta komission arviosta

Tilintarkastustuomioistuimen uudelleenlaskenta (2,9 prosenttia) pohjimmiltaan vahvistaa komission arvion alemmasta virhetasosta (2,8 prosenttia EAKR:n/koheesiorahaston ohjelmakauden 2007–2013 toimenpideohjelmien väli- ja loppumaksuista).

Komissio käytti uudenlaista menetelmää arvioidessaan virhemarginaalin vuodelta 2013 ⁽⁴²⁾. Edellisinä vuosina sovelletun lähestymistavan perusteella tämän vuoden arvioitu ylempi virhetaso olisi ollut 6,9 prosenttia vuotta 2013 koskevassa toimintakertomuksessa ilmoitetun 5,3 prosentin sijaan.

5.54 Komission yhteinen vastaus 5.54 ja 5.55 kohtaan:

Komissio on samaa mieltä siitä, ettei tilintarkastustuomioistuimen arvioimaa virhetasoa ja komission arvioimaa virhetasoa voi verrata suoraan keskenään. Prosessin tavoite on kuitenkin olennaisilta osin sama eli EU:n talousarvioon tietynä vuonna kohdistuvan riskin arvioiminen.

Komissio ottaa arvioinnissaan huomioon kaikki nämä erot, erityisesti ajoituksen, erot julkisissa hankinnoissa esiintyvien virheiden kvantitatiivisessa ilmaisemisessa ja ohjelmille määrättyjen kiinteämääraisten oikaisujen vaikutuksen (ks. komission vastaus mainitun tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen 16/2013 11 kohtaan).

Edellä mainituista eroista huolimatta komissio katsoo, että vuosikertomuksen 2013 osalta komission arvioinnin tulos on tilintarkastustuomioistuimen laskemien virhetasojen mukainen. Tämä oli tilanne myös kolmen peräkkäisen, vuoden 2013 vuosikertomusta edeltäneen vuosikertomuksen osalta työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tapauksessa ja kahden peräkkäisen, vuoden 2013 vuosikertomusta edeltäneen vuosikertomuksen osalta alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston tapauksessa.

Laatiko 5.7 – Huomautuksia ”riskinalaisia määriä” koskevasta komission arviosta

Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen arvion huomioon.

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on muuttanut ylemmän virhetason arvioinnissa käyttämäänsä menetelmää hyödyntääkseen paremmin kaiken tarkastusviranomaisten ilmoittaman luotettavana pidetyn tiedon.

⁽⁴¹⁾ Erityiskertomus nro 16/2013, kohta 11.

⁽⁴²⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuinen toimintakertomus, s. 53, alaviite 73.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

5.56 Kun alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto arvioi, onko toimenpideohjelmista (tai toimenpideohjelmaryhmistä) esitettävä varauksia, se ottaa huomioon myös toimenpideohjelman ”jäännösvirhetason” (ks. kohdat 5.40 ja 5.41).

5.57 Komissio arvioi koko ohjelmakaudella 2007–2013 toteutettujen EAKR:n/koheesiorahaston 322 toimenpideohjelman osalta, että EU:n talousarviosta suoritettujen maksujen kohdalla kyseinen ”jäännösvirhetaso” on 1,2 prosenttia. Niiden toimenpideohjelmien määrä, joista alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on esittänyt varauksia, on vähentynyt: vuonna 2012 niitä oli 85 ja nyt niitä on 73 ⁽⁴³⁾. Toisaalta kyseisten varauksien arvioitu taloudellinen vaikutus kasvoi vuosina 2012–2013 ⁽⁴⁴⁾ 308 miljoonasta eurosta 423 miljoonaan euroon.

5.58 Tilintarkastustuomioistuin panee kuitenkin merkille, että komissiolla on vain vähän tietoa siitä, ovatko rahoitus- ja tukien täytäntöönpanojärjestelmät jäsenvaltioissa vaikuttavia ja ovatko todentamisviranomaisten maaliskuun 2013 loppuun mennessä raportoidut tiedot oikeellisia, täydellisiä ja luotettavia ⁽⁴⁵⁾. Arvio saa vahvistuksen komission sisäisen tarkastuksen osastolta, joka katsoo, että jäsenvaltioiden raportoinnista rahoitus- ja tukien saattavuus on erittäin vähäinen. Tämä johtuu tavasta, jolla ne on raportoitu komissiolle, mutta myös siitä, että tarkastusviranomaiset kohdistavat niihin vain vähän tarkastuksia. Riskinä on täten, että komissio aliarvioi ”jäännösvirhetason”, mistä seuraa, että komission vuotuisessa toimintakertomuksessa esittämä arvio yksittäisistä toimenpideohjelmista ja varauksien taloudellisesta vaikutuksesta ei ole riittävän pitävä.

5.56 Komissio korostaa, että kumulatiivisen jäännösriskin käyttö on, kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, lisäperuste mahdollisten lisävarauksien tekemiseksi vuotuisessa toimintakertomuksessa järjestelmän arvioinnin ja validoidun virhetason huomioon ottamisen jälkeen (ks. alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomusten yhteinen liite 4 ”Materiality criteria” (olennaisuuskriteerit)).

5.58 Komissio viittaa 5.50 kohdan toiseen luetelmakohtaan antamaansa vastaukseen. Se on toteuttanut toimia tarkistaakseen jäsenvaltioiden toimittamien tietojen oikeellisuuden. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto päätti ottaa tarkastettavaksi myös jäsenvaltioiden ilmoittamat tiedot poistetuista ja takaisinperityistä määristä sekä käyttää kaikki saatavilla olevat tarkastusviranomaisten tarkastustulokset saadakseen paremman varmuuden kumulatiivisen jäännösriskin laskemisessa käytetyistä ilmoitetuista tiedoista.

⁽⁴³⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto on myös esittänyt varauksia 35:stä EAKR:n/koheesiorahaston toimenpideohjelmasta. Niiden osalta validoidut virhetasot ja/tai ”jäännösvirhetaso” ovat alle komission asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan (ks. kohta 5.43).

⁽⁴⁴⁾ Nämä luvut käsittävät täysin ja osittain kvantitatiivisesti ilmaistut varaukset toimenpideohjelmista, joiden kohdalla väli- ja/tai loppumaksuja hyväksyttiin kyseisen vuoden aikana (61 vuonna 2012 ja 55 vuonna 2013), ja toimenpideohjelmista, joiden osalta tällaisia maksuja ei suoritettu (24 vuonna 2012 ja 19 vuonna 2013).

⁽⁴⁵⁾ Erityiskertomus 16/2013, kohdat 35–40.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Liikenteen ja liikkumisen pääosasto ja energiapääosasto

5.59 Liikenteen ja liikkumisen pääosasto ja energiapääosasto

- esittivät varaumia 1,4 prosentista (liikenne- ja liikkumispoliittikka) ja 16,4 prosentista (energiapolitiikka) kaikista vuoden ⁽⁴⁶⁾ aikana hyväksytyistä maksuista
- arvioivat, että noin 4,1 prosenttiin tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen seitsemännen puiteohjelman yhteydessä vuonna 2013 tehdyistä maksuista liittyi virhe
- laskivat kyseisten alojen jäännösvirhetasojen perusteella, että niiden varaukset vaikuttivat 0,1 prosenttiin (liikenne- ja liikkumispoliittikka) ja 0,8 prosenttiin (energiapolitiikka) vuonna 2013 tehdyistä maksuista.

5.60 Edellisten vuosien tavoin tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös vuodelta 2013 tarkastetuissa Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskeissa hankkeissa ja Euroopan energia-alan elvytysohjelman hankkeissa useita virheitä, jotka johtuivat siitä, että julkisia hankintoja koskevia EU:n ja kansallisia sääntöjä ei ollut noudatettu (ks. **liite 5.1**). Liikenteen ja liikkumisen pääosasto ei kuitenkaan tänäkään vuonna esittänyt Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevasta ohjelmasta varaumaa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo lisäksi, että energian pääosaston ei olisi pitänyt poistaa julkista hankintaa koskevaa varumaansa, joka annettiin Euroopan energia-alan elvytysohjelmalle ensimmäistä kertaa vuonna 2012.

5.60 Komission mielestä liikenteen ja liikkumisen pääosasto on noudattanut vuotuisia toimintakertomuksia 2013 varten annettuja ohjeita eikä Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevasta ohjelmasta ollut mitään syytä tehdä varaumaa. Lopullisissa jälkitarkastuksissa havaittu monivuotinen jäännösriskitaso jäi vuosina 2007–2013 toteutetun, Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan ohjelman osalta alle 2 prosentin olennaisuusrajan. Lisäksi virasto jatkoi koko vuoden 2013 ennakko- ja jälkitarkastusten kehittämistä erityisesti julkisten hankintojen alalla.

Energiapääosasto päätti poistaa vuotuisessa toimintakertomuksessa 2012 tehdyt varaukset, koska

- suurempi jälkitarkastusten määrä Euroopan energia-alan elvytysohjelmassa johti siihen, että vuodelta 2013 laskettu jäännösvirhetaso jäi alle 2 prosentin määrällisen olennaisuusrajan
- lisäksi vuonna 2013 toteutettiin myös muita korjaavia toimenpiteitä riskin minimoimiseksi erityisesti julkisten hankintojen alalla.

⁽⁴⁶⁾ Tämä koskee myös maksuja, joita olivat suorittaneet innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto (INEA, joka aiemmin tunnettiin nimellä Euroopan laajuisen liikenneverkon toimeenpanovirasto) ja pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto (EASME, joka aiemmin tunnettiin nimellä kilpailukyvyyn ja innovoinnin toimeenpanovirasto).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös

5.61 Toimintalohkoryhmän

- tapahtumatarkastuksessa ilmeni, että perusjoukon todennäköisin virhetaso on 6,9 prosenttia

- tarkastetut järjestelmät arvioitiin osittain vaikuttaviksi ⁽⁴⁷⁾.

5.61

Komissio panee merkille, että vuodelta 2013 ilmoitettu todennäköisin virhetaso vastaa tilintarkastustuomioistuimen neljältä edelliseltä vuodelta ilmoittamia virhetasoja.

Tämä vahvistaa sen, että ohjelmakauden 2007–2013 virhetaso pysyy vakaana ja jää selvästi kaudelta 2000–2006 ilmoitettuja virhetasoja matalammaksi. Tällainen kehitys johtuu vuodet 2007–2013 kattavaa ohjelmakautta varten annetuista tehostetuista valvontasäännöksistä sekä komission tiukasta käytännöstä keskeyttää maksut tai lykätä niitä, kun puutteita havaitaan, kuten alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisesta toimintakertomuksesta 2013 käy ilmi (ks. 2.111 kohdan F alakohta, s. 44–45). Komissio keskittää toimensa jatkossakin suuririskisimpiin ohjelmiin ja/tai jäsenvaltioihin ja toteuttaa tarvittaessa korjaavia toimenpiteitä noudattamalla tiukkaa maksujen keskeyttämis- ja lykkäyskäytäntöä. Komission mahdollisuuksia toteuttaa korjaavia toimenpiteitä on parannettu vuodet 2014–2020 kattavan uuden ohjelmakauden osalta poistamalla jäsenvaltioilta tietyissä olosuhteissa mahdollisuus varojen uudelleen käyttöön, mikä johtaa netto-oikaisuihin. Tämä kannustaa jäsenvaltioita merkittävällä tavalla havaitsemaan ja oikaisemaan sääntöjenvastaisuudet ennen vuotuisten tilien todentamista komissiolle.

Lisäksi varainhoitoasetuksessa (80 artiklan 4 kohta) säädetään kiinteämääräisten tai ekstrapoloitujen oikaisujen tekemisestä koheesio-politiikkaa koskevien sääntöjen (asetus (EY) N:o 1083/2006 99 artiklan 2 kohta) mukaisesti, jos aiheuttomasti maksettuja määriä ei voida määrittää tarkasti. Tämä on yleistä, ja tällainen oli tilanne myös aluepolitiikan osalta vuonna 2013. Komissio on toiminut toimivaltansa rajoissa ja noudattanut voimassa olevia säännöksiä kaikilta osin suojatakseen EU:n talousarviota. Tilintarkastustuomioistuimen lähestymistavassa mukautuksia tehdään siltä osin kuin yhteys yksittäisiin toimintoihin on osoitettavissa. Komissio katsoo, että sovelletut kiinteämääräiset oikaisut kattoivat asianomaiset ohjelmat ja toimet kokonaisuudessaan.

Ks. myös komission vastaus 1.17 kohtaan.

⁽⁴⁷⁾ Järjestelmiä koskeva johtopäätös rajoittuu tarkastettaviksi valittuihin järjestelmiin, kuten käy ilmi tarkastuksen laajuutta koskevasta kohdan 5.19 alakohdan c alakohdasta i.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.62 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että hyväksytyjen menojen virhetaso on olennainen.

Suositukset

5.63 **Liitteessä 6.2** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa kuudennessa luvussa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty.

5.64 Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavaa:

- **Suositus 1:** Komission olisi vaadittava, että jäsenvaltiot nimenomaisesti vahvistavat johdon vahvistuslausumassa (varainhoitoasetuksen ⁽⁴⁸⁾ 59 artiklan 5 kohdan a alakohdan mukaisesti) hallinto- ja todentamisviranomaisten toimittamien perustason tarkastusten vaikuttavuuden.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.62 Komissio on toteuttanut erityisiä toimia pienentääkseen havaittuja riskejä. Näihin kuuluvat erityisesti ennalta ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet, kuten ohjeistus ja koulutus, yksinkertaistaminen kohdennettujen riskiperusteisten paikan päällä tehtävien tarkastusten lisäksi ja tiukat maksujen keskeyttämiseen/lykkäämiseen ja rahoitusoikaisuihin liittyvät käytännöt.

5.64

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Ohjelmakautta 2014–2020 varten annetussa yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa edellytetään, että ohjelmasta vastaavat hallintoviranomaiset toimittavat johdon vahvistuslausumat, joissa vahvistetaan tileihin sisältyvät tiedot ja se, että käytössä olevilla valvontajärjestelmillä saadaan tarvittavat takeet toimien ja ilmoitettujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta toteuttamalla tarvittavat hallinnolliset tarkastukset asetuksen 125 artiklassa säädetyn mukaisesti. Lausuman ohessa toimitetaan kertomus, johon sisältyy tiivistelmä kaikista tilien todentamiseen mennessä suoritetuista valvonta- ja tarkastustoimista saaduista tuloksista, analyysi virheiden luonteesta ja laajuudesta ja järjestelmässä havaituista puutteista sekä toteutetut tai suunnitellut korjaavat toimet. Komissio laatii hallintoviranomaisille ohjeita johdon vahvistuslausumien ja vuotuisen tiivistelmän laatimisesta.

⁽⁴⁸⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 2:** Komission olisi arvioitava ohjelmakaudella 2007–2013 toimitetut ”perustason tarkastukset” varainhoitoasetuksen 32 kohdan 5 alakohdan mukaisesti. Komission olisi otettava huomioon havaitut puutteet ja analysoitava mahdollisten korjaavien toimenpiteiden kustannustehokkuus sekä toteutettava (tai ehdotettava) asianmukaisia toimenpiteitä (kuten säännösten yksinkertaistaminen, valvontajärjestelmien parantaminen ja ohjelman tai täytäntöönpanojärjestelmän uudelleensuunnittelu).
- **Suositus 3:** Komission olisi analysoitava, miksi sellaisia tapauksia, joissa EU:n valtiotukisääntöjä ei ole noudatettu, on niin suuri määrä.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen osittain ja viittaa ohjelmakautta 2014–2020 varten suunniteltuun täytäntöönpanojärjestelmään, koska järjestelmää ei enää voida suunnitella uudelleen kaudeksi 2007–2013.

Keskeiset näkökohdat kauden 2014–2020 uudistuksessa liittyvät varojen paremman käytön varmistamiseen ja ohjelman hallinnoinnin parantamiseen virheettömämmän ympäristön varmistamiseksi. Tähän sisältyvät tuloshakuisuuden ja tuloksellisuuden lisääminen, jokaisen ohjelman toteutuksen aluksi täytettävät ennakkoodellytykset, yksinkertaistaminen (etenkin edunsaajien osalta) ja yhdenmukaistetut ja yksinkertaistetut tukikelpoisuussäännöt.

Ohjelmakautta 2014–2020 varten annetussa yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa on myös valvontaa koskevia säännöksiä ja vaatimuksia, joita on vahvistettu kauteen 2007–2013 verrattuna. Niillä pyritään lisäämään jäsenvaltioiden vastuuvollisuutta, jotta virheisiin puututtaisiin paremmin ja osarahoitettujen menojen laillisuus ja sääntöjenmukaisuus saataisiin varmistettua joka vuosi ennen ohjelman tilien todentamista komissiolle.

Komissio katsoo arvioineensa perustason tarkastuksia kaudella 2007–2013 jo vuodesta 2010 lähtien tekemällä suuririskisiin ohjelmiin kohdennettuja tarkastuksia osana varmuudessa ilmenevien puutteiden korjaamiseen tähtäävää tarkastushankettaan (”Bridging the assurance gap”). Näiden vuoden 2013 loppuun mennessä tehtyjen riskiperusteisten tarkastusten tulokset toimitettiin Euroopan parlamentille vuotta 2012 koskevan vastuuvapausmenettelyn yhteydessä, ja ne on esitelty alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa (ks. s. 41 ja liite 8).

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja laatii ilmoitettujen tapausten arvioinnin perusteella toimintasuunnitelman ennakoivaa tiedottamista ja kansallisten viranomaisten hallinnollisten valmiuksien parantamista varten vähentääkseen valtiontukisääntöjen noudattamatta jättämiseen liittyvien virheiden määrää.

Komissio varmistaa myös, että hallintoviranomaiset kiinnittävät asianmukaista huomiota sovellettaviin sääntöihin, ja huomauttaa, että rahastojen yhteensovittamisesta vastaavan komitean vuonna 2012 antama muistio infrastruktuuri-investointeihin myönnetyn tuen ilmoittamisvelvollisuuden selkiyttämisestä sekä 1. heinäkuuta 2014 voimaan tuleva uusi yleinen ryhmäpoikkeusasetus selkiyttävät sääntöjä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 4:** Komission olisi analysoitava, miksi EU:n varojen maksatus rahoitusjärjestelyvälineiden kautta viivästyy jatkuvasti, ja toteutettava korjaavia toimia.
- **Suositus 5:** Komission olisi vahvistettava alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa, että sen ”jäännösvirhetason” laskenta perustuu oikeellisiin, täydellisiin ja luotettaviin tietoihin rahoitus-oikaisuksista. Komission olisi pyydettävä, että tarkastusviranomaiset todentavat todentamisviranomaisten kustakin toimenpideohjelmasta raportointien rahoitusoikaisuja koskevien tietojen oikeellisuuden aina kun komissio katsoo, että se on tarpeen.
- **Suositus 6:** Komission olisi johdonmukaisesti ilmoitettava vuotuisessa toimintakertomuksessaan, miksi se ei esittänyt varauksia (tai miksi se esitti varauksia, joiden taloudellinen vaikutus on vähäisempi), niissä tapauksissa, joissa syynä on poikkeaminen voimassa olevista komission ohjeista tai hyväksytyistä tarkastusstrategioista.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja analysoi jatkossakin tietoja ja raportoi tästä vuosittain.

Komissio kannustaa seurantakomiteassa olevia ohjelmista vastaavia viranomaisia tutkimaan rahoitusjärjestelyvälineiden täytäntöönpanon tilaa ja keskustelemaan asiasta, mukaan lukien viivästysten syyt ja mahdollisesti toteutettavat korjaavat toimenpiteet.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja suostuu ilmoittamaan vuotuisissa toimintakertomuksissa ne tapaukset, joissa se katsoo, ettei se voinut ottaa poistettuja ja takaisin perittyjä määriä koskevia ilmoitettuja tietoja huomioon kumulatiivista jäännösriskiä laskiessaan, koska ilmoitetuista tiedoista ei saatu riittävää varmuutta.

Komissio ottaa jäsenvaltioiden tekemien tarkastusten tulokset myös jatkossa huomioon tällä alalla ja pyytää tarkastusviranomaisilta lisätarkastuksia tarvittaessa.

Lisäksi komissio laajentaa tulevana vuosina tarkastuksiaan poistettuihin ja takaisinperittyihin määriin saadakseen suoraan paremman varmuuden ilmoitettujen tietojen oikeellisuudesta.

Komissio hyväksyy suosituksen ja suostuu ilmoittamaan tarkempia tietoja vuotuisen toimintakertomusten liitteessä niistä yksittäistapauksista, joissa komissio on tehnyt tilannekohtaisen arvioinnin pohjalta perustellun päätöksen olla tekemättä varauksia tai olla sisällyttämättä tapausta kvantitatiivisesti ilmaistuun varaukseen.

LIITE 5.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – ALUEPOLITIIKKA, LIIKENNE JA ENERGIA

	2013					2012	2011	2010
	EAKR	Koheesio- rahasto	Rahoitus- järjestely- välineet	Liikenne	Energia			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE								
Tapahtumien yhteismäärä	125	38	5	8	4	180	180	177
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus, lukumäärä), joissa								
ei ilmennyt virheitä	45 % (56)	45 % (17)	20 % (1)	38 % (3)	25 % (1)	43 % (78)	51 % (41)	43 % (43)
ilmeni yksi tai useampi virhe	55 % (69)	55 % (21)	80 % (4)	62 % (5)	75 % (3)	57 % (102)	49 % (59)	57 % (57)
Analyysi tapahtumista, joissa ilmeni virheitä								
Analyysi virhetyypeittäin								
Muut säännönmukaisuustekijät ja virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	58 % (40)	81 % (17)	75 % (3)	20 % (1)	33 % (1)	61 % (62)	53 % (64)	60 % (60)
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	42 % (29)	19 % (4)	25 % (1)	80 % (4)	67 % (2)	39 % (40)	47 % (36)	40 % (40)
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS								
Todennäköisin virhetaso								
Ylempi virheraja						6,9 %	6,8 %	—
Alempi virheraja						10,1 % 3,7 %		
⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintaloikoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin. ⁽²⁾ Suluissa esitetyt luvut vastaavat tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.								

⁽¹⁾ Oros on jaettu osioihin, jotta toimintaloikoryhman eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin.⁽²⁾ Suluissa esitetty luvut vastaavat tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 5.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – KOHEESIOPOLITIikka
(ALUE- JA KAUPUNKIPOLITIikka SEKÄ TYÖLLISYYS-, SOSIAALI- JA OSALLISUUSASIAT)

Arvio tarkastusviranomaisten raportoimia virhetasoja koskevasta komission tarkastuksesta

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavaa:	EAKR/koheesio- rahasto Tarkastetut toimenpide- ohjelmat	ESR Tarkastetut toimenpide- ohjelmat	YHTEENSÄ
<i>... komission tarkastuksissa ei esiintynyt ongelmia</i>	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
<i>... komission tarkastuksissa esiintyi merkittäviä ongelmia mutta ne eivät vaikuttaneet vuotuisissa toimintakertomuksissa raportoitujen varaumien määrään (tai kvantifiointiin)</i>	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
<i>... komission tarkastuksissa esiintyi merkittäviä ongelmia eikä vuotuisissa toimintakertomuksissa täysin selvitetty, miksi varauksia ei esitetty lisää (tai miksi varauksia ei kvantifioitu eri tavalla)</i>	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Tarkastettujen toimenpideohjelmien KOKONAISMÄÄRÄ	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

KUUEDES LUKU

Työllisyys- ja sosiaaliasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	6.1–6.12
Toimintalohkon erityispiirteet	6.3–6.11
Toimintapolitiikan tavoitteet	6.3
Toimintapolitiikan välineet	6.4–6.8
Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit	6.9–6.11
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	6.12
Toimien sääntöjenmukaisuus	6.13–6.27
Tarkastettavaksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi	6.28–6.38
Arvio komission suorittamasta tarkastusviranomaisten valvonnasta	6.30–6.32
Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen arviointi	6.33–6.38
Johtopäätös ja suositukset	6.39–6.42
Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös	6.39–6.40
Suositukset	6.41–6.42
Liite 6.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – työllisyys- ja sosiaaliasiat	
Liite 6.2 – Aiempien suositusten seuranta – koheesiopolitiikka, liikenne ja energia	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

6.1 Tässä luvussa esitetään työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohkoa koskeva erityisarvio. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2013 menoista esitetään **taulukossa 6.1**.

Taulukko 6.1 – Työllisyys- ja sosiaaliasiat – Keskeiset tiedot 2013

(miljoonaa euroa)

Toimintalohko	Kuvaus	Maksut
Työllisyys- ja sosiaaliasiat	Euroopan sosiaalirahasto	13 763
	Työllisyys, sosiaalinen yhteisvastuu ja sukupuolten tasa-arvo	97
	Hallintomenot	90
	Liittymistä valmisteleva tukiväline	65
	Työskentely Euroopassa – Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja liikkuvuus	50
	Euroopan globalisaatiorahasto	42
		14 107
	Varainhoitovuoden maksut yhteensä	14 107
	- hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾	90
	Toimintamenot yhteensä	14 017
	- ennakkomaksuja ⁽²⁾ ⁽³⁾	220
	+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys ⁽²⁾	2 336
	+ maksatukset rahoitusjärjestelyvälineiden lopullisille edunsaajille	67
	Tarkastettu perusjoukko yhteensä	16 200
	Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä	12 131

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksännessä luvussa.

⁽²⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liite 1.1**, kohta 7).

⁽³⁾ Määrä sisältää rahoitusjärjestelyvälineille maksetut 70 miljoonan euron ennakkomaksut.

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2013 konsolidoitu tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.2 Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohko rahoitetaan suurimmaksi osaksi Euroopan sosiaalirahastosta (ESR). Sosiaalirahasto kuuluu koheesiopolitiikan alan rahastoihin yhdessä Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja koheesiorahaston kanssa, ja näihin rahastoihin sovelletaan samoja sääntöjä. Sosiaalirahastoa koskevia säännöksiä on lisäksi annettu rahastokohtaisessa asetuksessa ⁽¹⁾. Tässä luvussa viitataan viidenteen lukuun niiden seikkojen osalta, jotka koskevat kaikkia kolmea koheesiopolitiikan alan rahastoa.

Toimintalohkon erityispiirteet*Toimintapolitiikan 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 yhdistymistä.

Toimintapolitiikan välineet

6.4 Euroopan sosiaalirahasto on työllisyys- ja sosiaalipolitiikan täytäntöönpanon keskeinen väline, ja varainhoitovuonna 2013 sosiaalirahastosta rahoitettiin noin 98 prosenttia toimintalohkon menoista. Sosiaalirahasto rahoittaa investointeja inhimillisen pääoman kehittämiseen koulutuksen avulla. Tarkoituksena on parantaa työllistymismahdollisuuksia muun muassa auttamalla heikommassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluvia henkilöitä löytämään työpaikkoja ja toteuttamalla muita työllisyystoimenpiteitä (esimerkiksi myönnetään tukea työttömien palkkaamiseen ja/tai sosiaaliturvamaksuihin).

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1081/2006, annettu 5 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan sosiaalirahastosta ja asetuksen (EY) N:o 1784/1999 kumoamisesta (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 12).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.5 Alan muut menot ovat tukia ja avustuksia organisaatioille, jotka toteuttavat ja koordinoivat sosiaali- ja työllisyystoimia. Muihin menoihin kuuluvat rahoitus EU:n virastoille ⁽²⁾, Euroopan globalisaatiorahastolle (EGR) ⁽³⁾ ja liittymistä valmis-televalle tukivälineelle (IPA) ⁽⁴⁾ sekä maksuosuudet eurooppalaisen Progress-mikrorahoitusjärjestelyn ⁽⁵⁾ kaltaisille rahoitusvälineille.

Menojen hallinnointi ja valvonta

6.6 Komissio ja jäsenvaltiot hallinnoivat yhteisesti sosiaalirahaston ja globalisaatiorahaston menojen toteuttamista. Sosiaalirahastoon sovelletaan samoja hallinto- ja valvontajärjestelmiä kuin koko koheesioalan menoihin. Niitä kuvataan viidennessä luvussa (ks. kohdat 5.6–5.11). Globalisaatiorahaston tapauksessa määrärahoista päättää EU:n budjettiviranomainen (neuvosto ja Euroopan parlamentti). Komissio arvioi jäsenvaltioiden esittämät rahoitushakemukset ja hyväksyy maksut.

6.7 IPA-välinettä hallinnoidaan hajautetusti. Hajautetun hallinnoinnin yhteydessä komissio siirtää tiettyjen toimintojen hallinnoinnin (esim. tarjouskilpailut, sopimustenteko ja maksut) edunsaajamaalle. Komissiolla on kuitenkin kokonaisvastuu yleisen talousarvion toteuttamisesta ⁽⁶⁾.

6.8 Komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto hallinnoi muita sosiaali- ja työllisyysmenoja pitkälti suoran hallintomallin mukaan.

⁽²⁾ Euroopan tasa-arvoinstituutille, Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiölle sekä Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirastolle.

⁽³⁾ Euroopan globalisaatiorahastosta tuetaan EU:ssa työntekijöitä, jotka on irtisanottu maailmantalouden suurten rakennemuutosten tai rahoitus- ja talouskriisin vuoksi.

⁽⁴⁾ Ainoastaan inhimillisten voimavarojen kehittämiseen tarkoitettuun IPA-välineen osaan liittyvät maksut on otettu mukaan työllisyys- ja sosiaaliasioiden talousarvioalaan. IPA-välineestä tuetaan muun muassa ehdokasmaita, kun ne valmistautuvat Euroopan sosiaalirahaston täytäntöönpanoon ja hallinnointiin.

⁽⁵⁾ Vuonna 2010 käynnistetyllä eurooppalaisella Progress-mikrorahoitusjärjestelyllä parannetaan (alle 25 000 euron) mikrolainojen saatavuutta pienyritysten perustamista ja kehittämistä varten.

⁽⁶⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002 (EYVL L 248, 16.9.2002, s. 1), 53 artiklan c kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit

6.9 Toimintalohkoon kohdistuvat riskit liittyvät pääasiassa siihen, 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. Nämä tekijät saattavat johtaa siihen, että EU:n ja/tai kansallisia tukikelpoisuussääntöjä tai lainsäädäntöä ei noudateta, minkä vuoksi tukeen oikeuttamattomia kuluja saatetaan hyväksyä tai tukihakemuksissa saattaa olla oikeellisuuden vaarantavia laskuvirheitä, joita ei havaita käytössä olevilla järjestelmillä. Tukihakemuksia saatetaan hyväksyä myös sellaisten kurssien osalta, jotka eivät ole toteutuneet tai joiden osallistujien lukumäärä on ollut ilmoitettua pienempi.

6.10 Jäsenvaltioiden viranomaiset joutuvat lisäksi tilanteisiin, joissa painopisteet ovat toisiinsa nähden kilpailuasemassa. Menot on tarkastettava asianmukaisesti, jotta varmistetaan, että ne ovat sääntöjenmukaisia ja että varainhoito on moitteetonta. Samanaikaisesti EU:n jakamat varat kannattaa hyödyntää. Tämä saattaa käytännössä hankaloittaa vaikuttavien kontrollien johdonmukaista soveltamista siten, että sääntöjen rikkomista ei havaita eikä korjata ja EU:n talousarviosta korvataan lopulta tukeen oikeuttamattomia menoja. Tilanne voi johtaa myös siihen, että rahoitetaan hankkeita, jotka ovat liian kalliita, joita ei ole pantu tehokkaasti täytäntöön tai joiden kohdalla on epätodennäköistä, että tavoitellut tulokset saavutetaan⁽⁷⁾. Tämä riski kasvaa tukikelpoisuuskauden loppua kohti.

6.11 Sosiaalirahaston alalla tehdään harvemmin julkisia hankintasopimuksia (varsinkaan sopimuksia, joiden suuruus ylittää EU:n asettamat rajat). Julkisten hankintamenettelyiden noudattamatta jättämistä koskeva riski on silti relevantti tällä toimintalohkolla.

6.9 Komissio on toteuttanut erityistoimia pienentääkseen havaittuja riskejä. Tällaisiin toimiin kuuluvat muun muassa ennalta ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet, kuten ohjeistus ja koulutus, yksinkertaistaminen ja tarvittaessa maksujen keskeyttämiseen ja/tai lykkäämiseen ja rahoitusoikaisuihin liittyvät tiukat käytännöt. Komissio pyrkii erityisen aktiivisesti edistämään yksinkertaisempien kustannusvaihtoehtojen käyttöä jäsenvaltioissa ja puuttumaan havaittuihin ylisääntelytapauksiin, joissa jotkin jäsenvaltiot ovat antaneet tarpeettoman monimutkaisia tukikelpoisuussääntöjä. Komissio painottaa myös perustason tarkastusten tärkeyttä. Tältä osin työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto on toteuttanut riskiperusteisen temaattisen tarkastuksen hallinnoinnin tarkastuksista ja toimittanut tarkastuksen johtopäätökset ja suositukset Euroopan sosiaalirahaston ohjelmien hallintoviranomaisille.

6.10 Jäsenvaltiot hyväksyvät hankkeita jatkuvasti monivuotisten toimenpideohjelmien toimintalinjojen mukaisesti. Asiaankuuluvien seurantakomiteoiden on varmistettava, että hankkeet, joilla on EU:n laajuista lisäarvoa, valitaan ja hyväksytään ja että kansalliset viranomaiset ja EU:n viranomaiset kohdistavat menoihin useita tarkastuksia.

⁽⁷⁾ Tuloksellisuutta käsitellään laajemmin kymmenennessä luvussa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**

6.12 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1 osassa 2**. Työllisyys- ja sosiaaliasiointa koskevan tarkastuksen osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksessa testattiin 182 tapahtuman otos⁽⁸⁾ **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos erityyppisistä toimintalohkon tapahtumista. Vuonna 2013 otokseen sisältyi 24 väli- tai loppumaksua (tai kirjanpidollista selvitystä), jotka koskivat sosiaalirahaston toimenpideohjelmiä 13 jäsenvaltiossa⁽⁹⁾ sekä kolmea EU:n virastoa ja eräitä muita komission suoraan hallinnoimia hankkeita ja toimia.
- b) Valvontajärjestelmien osalta arvioitiin
 - i) tarkastusviranomaisiin kohdistuvat komission valvontatoimet; tarkastuksen yhteydessä arvioitiin niiden tarkastusten vaikuttavuutta, joiden avulla komissio (työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto) arvioi tarkastusviranomaisten laatimien vuotuisten tarkastuskertomusten ja tarkastuslausuntojen sisältämien tietojen ja johtopäätösten oikeellisuutta ja luotettavuutta;
 - ii) työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuinen toimintakertomus.

⁽⁸⁾ Sosiaalirahastoa ja IPA-välinettä koskeneeseen tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuului 175 sosiaalirahaston hanketta, joista 161 oli ohjelmakaudelta 2007–2013 ja 14 ohjelmakaudelta 2000–2006. Loput seitsemän hanketta koskivat globalisaatiorahastoa ja muita työllisyys- ja sosiaalialan toimenpiteitä. Otos poimittiin alan kaikista maksuista ja kirjanpidollisista selvityksistä lukuun ottamatta ennakkomaksuja, joita vuonna 2013 oli yhteensä 220 miljoonaa euroa.

⁽⁹⁾ Bulgaria, Tšekki, Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Latvia, Unkari, Puola, Portugali, Romania ja Yhdistynyt kuningaskunta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

6.13 **Litteessä 6.1** esitetään yhteenvedo tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 182 tapahtumasta 50:een (27 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 30 virheen perusteella, että todennäköisin virhetaso on 3,1 prosenttia⁽¹⁰⁾.

6.13 Komission yhteinen vastaus 6.13 ja 6.14 kohtaan

Komissio ei hyväksy sitä, että tapaukseen katsotaan liittyvän virhe, jolla on merkittävä vaikutus, vaikkei ole evidenssiä, jonka perusteella voitaisiin todeta, että tällä hetkellä alustavan tutkimuksen kohteena olevan ja oikeusviranomaisen ratkaisua edelleen odottavan edunsaajan toteuttamaan hankkeeseen sisältyi sääntöjenvastaisuuksia, ja vaikkei mahdollisesti liian suurina ilmoitettuja menoja koskevalla väitteellä ole merkitystä tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman toimen kannalta, koska kyseistä toimea toteutettaessa sovellettiin hallintoviranomaisen hyväksymiä vakioyksikkökustannuksia (ks. 6.16 kohta). Jos väitteet osoittautuvat lopulta paikkansa pitäviksi, komissio toteuttaa tarvittavat rahoitusoikaisut.

Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden esiintyvyys on vähentynyt työllisyyden ja sosiaaliasioiden alalla 27 prosenttiin vuonna 2013, kun se oli 35 prosenttia vuonna 2012 ja 40 prosenttia vuonna 2011.

Komissio ottaa huomioon sen, että tilintarkastustuomioistuimen ilmoittama virhetaso on vuotuinen arvio, jossa on otettu huomioon sellaiset hankkeisiin liittyvien virheellisten menojen ja korvausten oikaisut, joiden perustana olevat virheet on havaittu ja kirjattu ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta. Komissio korostaa, että sen on noudatettava varainhoitoasetusta, jonka 32 artiklan 2 kohdan e alakohdassa säädetään, että sisäisen valvonnan järjestelmällä tulisi varmistaa muun muassa "tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvien riskien riittävä hallinta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne". Komissio hoitaa jatkossakin valvontatehtävänsä erityisesti toteuttamalla rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia, joiden taso vastaa havaittujen sääntöjenvastaisuuksien ja puutteiden tasoa.

Komissio huomauttaa lisäksi, että koheesiopolitiikan hallinto- ja valvontajärjestelmien monivuotisen luonteen vuoksi vuonna 2013 tapahtuneet virheet voidaan oikaista myös myöhemmin vuosina jopa ohjelmien sulkemisen jälkeen. Esimerkkinä voidaan mainita, että vuonna 2013 Euroopan sosiaalirahaston ohjelmakausia 2000–2006 ja 2007–2013 koskevien rahoitusoikaisujen arvo oli 689 miljoonaa euroa, ja tähän sisältyvät ne oikaisut, jotka tilintarkastustuomioistuin oli jo ottanut huomioon virhetasoa määrittäessään. Lisäksi vuonna 2013 toteutettiin myös ohjelmakauteen 1994–1999 liittyviä rahoitusoikaisuja, joiden arvo oli 153 miljoonaa euroa. Vuonna 2013 perittiin takaisin yhteensä 56 miljoonaa euroa.

⁽¹⁰⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 1,5 prosentin (alempi virheraja) ja 4,7 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

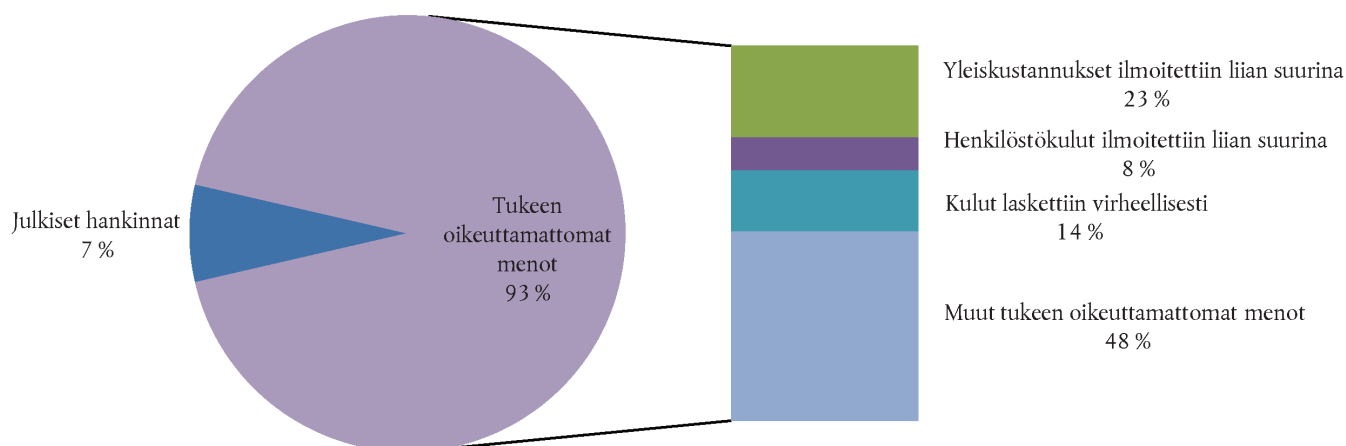
KOMISSIION VASTAUKSET

6.14 Ensimmäisessä luvussa arvioidaan EU:n konsolidoidun tilinpäätöksen liitetiedossa 6 esitettyjä rahoitusoikaisuja koskevien lukujen oikeellisuutta ja luotettavuutta (ks. kohdat 1.12–1.14). Varainhoitovuoden 2012 vuosikertomuksen ensimmäisessä luvussa selitetään, missä määrin tilintarkastustuomioistuin ottaa rahoitusoikaisut huomioon arvioidessaan todennäköisintä virhetasoa ⁽¹⁾.

6.15 Suurin osa tällä toimintalohkolla havaituista virheistä koski tukeen oikeuttamattomia menoja ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämistä. **Kaaviossa 6.1** esitetään, missä määrin erityyppiset sääntöjenvastaisuudet vaikuttivat vuoden 2013 todennäköisintä virhetasoa koskevaan tilintarkastustuomioistuin arvioon.

6.15 Komissio toteuttaa jatkotoimia kaikkien tilintarkastustuomioistuin ilmoittamien virheiden osalta ja tekee rahoitusoikaisuja, kun ne ovat tarpeen ja lain mukaan mahdollisia. Komissio huomauttaa, että joissakin tapauksissa sosiaalirahastosta rahoitettuihin menoihin sovellettavat kansalliset tai alueelliset säännöt ovat tiukempia kuin vastaaviin kansallisesti rahoitettuihin menoihin sovellettavat säännöt. Tällaisia lisävaatimuksia voidaan pitää ylisääntelynä, jolla tarpeettomasti lisätään sosiaalirahastosta rahoitettuihin menoihin liittyvää hallinnollista raskautta ja monimutkaisuutta, kuten vastikään julkaistussa komission kertomuksessa ⁽¹⁾ todetaan.

Kaavio 6.1 – Todennäköisin virhetaso virhetyypeittäin



⁽¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.19–1.37.

⁽¹⁾ <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74496/20131115ATT74496EN.pdf>

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.16 Vuonna 2013 tilintarkastustuomioistuin poimi tarkastukseen 31 tapahtumaa. Tapahtumat liittyivät 14:ään sellaisille toimenpideohjelmille suoritettuun maksuun, joita koskevissa kuluilmoituksissa käytettiin yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja. Kyseisille toimenpideohjelmille suoritettiin yhteensä 24 tällaista maksua. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytössä virheitä. Tämä osoittaa, että yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja käyttävät hankkeet eivät ole yhtä alttiita virheille kuin hankkeet, joiden yhteydessä käytetään tosiasiallisia kustannuksia.

Tukeen oikeuttamattomat menot

6.17 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tukeen oikeuttamattomia tai virheellisesti laskettuja kuluja oli korvattu 28 tapahtuman kohdalla eli 15 prosentissa tarkastetuista 182 tapahtumasta. Näistä tapahtumista 26 koski sosiaalirahaston hankkeita. Kyseiset virheet muodostavat 93 prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ja noin 93 prosenttia toimintalohkon arvioidusta virhetasosta.

6.18 Tämä on aiempien vuosien tapaan pääasiallinen virheiden lähde. Suurin osa virheistä aiheutui seuraavista syistä:

- a) Yleiskustannukset ilmoitettiin liian suurina.
- b) Henkilöstökulut ilmoitettiin liian suurina.
- c) Kulut oli laskettu virheellisesti.
- d) Muut tukeen oikeuttamattomat menot.

KOMISSION VASTAUKSET

6.16 Komissio on pyrkinyt aktiivisesti edistämään yksinkertaisempien kustannusvaihtoehtojen käytön lisäämistä vähitellen jo niiden käyttöönotosta lähtien, ja komission mielestä näillä toimilla on saatu aikaan myönteisiä tuloksia. Komissio jatkaa yksinkertaisempien kustannusvaihtoehtojen käytön edistämistä aktiivisesti ohjelmakaudella 2014–2020 vähentääkseen sekä edunsaajiin kohdistuvaa hallinnollista raskautta että virheriskiä.

6.17 Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuinten esille ottamia tapauksia ja varmistaa, että korjaavia toimenpiteitä toteutetaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.19 Laatikossa 6.1 annetaan esimerkkejä tähän kategoriaan kuuluvista virheistä.

Laatikko 6.1 – Esimerkkejä tukeen oikeuttamattomista menoista

- a) *Yleiskustannukset ilmoitettiin liian suurina:* EU:n ja/tai kansallisten tukikelpoisuussääntöjen mukaan yleiskustannukset on kohdennettava tukitoimeen perustellusti ja oikeasuhteisesti. Tšekissä erään koulutushanketta toteuttaneen edunsaajan yleiskustannukset ohjattiin sosiaalirahaston hankkeelle käyttämällä virheellistä kustannustekijää, minkä seurauksena yleiskustannuksia veloitettiin liikaa.

Vastaavanlaisia tapauksia havaittiin muissa sosiaalirahaston hankkeissa, jotka toteutettiin Espanjassa ja Romaniassa.

- b) *Henkilöstökulut ilmoitettiin liian suurina:* Eräässä portugalilaisessa yksityiskoulussa koulun johtajan palkka maksettiin kokonaisuudessaan sosiaalirahaston hankkeesta ottamatta huomioon johtajan muita tehtäviä, jotka eivät liittyneet sosiaalirahastoon. Huomioon ei otettu myöskään sosiaalirahastosta palkkoihin ohjattavalle osarahoitukselle asetettua ylärajaa. Portugalin viranomaiset korjasivat virheen tarkastuksen perusteella maaliskuussa 2014.

Vastaavanlaisia havaintoja tehtiin myös eräässä komission suoraan hallinnoimassa hankkeessa sekä muiden Saksassa, Espanjassa, Italiassa, Puolassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettujen sosiaalirahaston hankkeiden tapauksessa.

- c) *Kulut laskettiin virheellisesti:* Erään Saksassa toteutetun hankkeen yhteydessä edunsaajan tytäryrityksen laskutamat vuokraan, ateriapalveluihin, julkaisuihin jne. liittyvät kulut ilmoitettiin ilman tositteita ja yhteyttä toteutettuihin toimiin. Kansalliset viranomaiset eivät puuttuneet tähän ongelmaan, vaikka ne olivat tietoisia tilanteesta.

Vastaavanlaisia tapauksia havaittiin myös muissa sosiaalirahaston hankkeissa, jotka toteutettiin Puolassa ja Portugalissa.

- d) *Muut tukeen oikeuttamattomat kulut:* Erään Espanjassa toteutetun sosiaalirahaston hankkeen yhteydessä työntantajien sosiaaliturvamaksuja alennetaan, kun työsuhdetta jatketaan äitiysloman jälkeen. Tämän tuen ehtoihin lukeutuu se, että verovelvoitteet on oltava täytettyinä. Yhdessä tapauksessa edunsaaja jätti noudattamatta tätä velvoitetta kuusi kuukautta yhdeksästä, minkä seurauksena aiheutui tukeen oikeuttamattomia menoja.

Vastaavanlaisia tukeen oikeuttamattomia kuluja havaittiin myös eräässä toisessa sosiaalirahaston hankkeessa, joka toteutettiin Puolassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Julkisia hankintoja koskevia sääntöjä rikottiin

6.20 Julkisiin hankintamenettelyihin liittyvien tapahtumien osuus on pienempi työllisyys- ja sosiaaliasioiden alalla kuin aluepolitiikan, liikenteen ja energian alalla. Otokseen poimituista 182 tapahtumasta 53:ssa oli sovellettu EU:n ja/tai kansallisia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Tilintarkastustuomioistuim havait si näiden julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisia 11 tapahtuman (21 prosenttia) yhteydessä. Näistä tapauksista kahdessa havaittiin vakavia rikkomisia, jotka johtivat kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviin virheisiin. Asianomaiset virheet muodostavat seitsemän prosenttia kaikista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ja noin seitsemän prosenttia tämän toimintalohkon arvioidusta virhetasosta (ks. laatikko 6.2).

6.21 Kolmessa jäsenvaltiossa tarkastettiin seitsemän tapahtumaa ⁽¹²⁾, joiden kohdalla kansalliset viranomaiset olivat havainneet vakavia tapauksia, joissa oli jätetty noudattamatta julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Viranomaiset olivat määränneet tapausten osalta hanketasolla toteutettavia rahoitusoikaisuja ⁽¹³⁾. Asianomaisia virheitä ei ole otettu huomioon virhetason laskennassa, sillä korjaavat toimenpiteet toteutettiin ennen kuin tilintarkastustuomioistuin ilmoitti toimittavansa tarkastuksen.

6.20 Komissio ja tilintarkastustuomioistuin tarkastavat julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisen samalla tavalla, mutta komissio on soveltanut ohjelmakaudesta 2000–2006 lähtien suhteutettuja kiinteämääräisiä oikaisuja ja puuttuu näin EU:n talousarviolle aiheutuvan vahingon riskiin sekä ottaa huomioon todellisten sääntöjenvastaisuuksien luonteen ja vakavuuden.

Komissio ja valtaosa kansallisista viranomaisista soveltavat kiinteämääräisiä oikaisuja määrätessään rahoitusoikaisuja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisesta, myös silloin kun ne toteuttavat jatkotoimia tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamien virheiden osalta.

Komissio huomauttaa lisäksi, että vastuuvapauden myöntävä viranomainen on kehottanut komissiota ja tilintarkastustuomioistuinta yhdenmukaistamaan menetelmät, joita nämä käyttävät julkisissa hankinnoissa esiintyvien virheiden kvantitatiivisessa ilmaise misessa (Euroopan parlamentin päätös 17. huhtikuuta 2013 vastuuvapauden myöntämisestä Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2011).

Komissio saattoi vuonna 2013 ajan tasalle päätöksensä, joka koski julkisissa hankinnoissa esiintyvien virheiden kvantitatiivista ilmaise mista yhteistyössä toteutettavan hallinnoinnin osalta, koheesiopolitiikan alan maksut ja maaseudun kehittäminen mukaan luettuina (ks. komission päätös C(2013) 9527 final).

Kyseisen komission päätöksen perusteella komissio arvioi, että julkisissa hankinnoissa vuonna 2013 esiintyneiden virheiden kvantitatiivisesti ilmaistu määrä olisi enintään 0,1 prosenttia pienempi kuin mitä tilintarkastustuomioistuin on laskenut omalla menetelmällään.

⁽¹²⁾ Tšekki, Puola ja Romania.

⁽¹³⁾ Euroopan komission COCOF-ohjeen 07/0037/03 mukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 6.2 – Esimerkkejä tapauksista, joissa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä oli rikottu

- a) *Yhdenvertaisen kohtelun periaatetta ei noudatettu:* erään Ranskassa toteutetun ESR:n hankkeen yhteydessä ei noudatettu yhdenvertaisen kohtelun periaatetta arviointiprosessissa, joka koski EU:n asettaman ylärajan ylittävää julkista hankintaa. Lisäksi palvelusopimus jaettiin asianmukaisten menettelytapojen vastaisesti eriin. Kultakin maantieteelliseltä alueelta saatiin vain yksi tarjous, mikä käytännössä rajoitti kilpailua. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että mainittujen ongelmien olisi pitänyt johtaa menettelyn perumiseen.
- b) *Palvelusopimuksia tehtiin puitesopimuksen ulkopuolella:* Unkarissa yksi edunsaaja tuotti ohjelmistokehityspalveluja olemassa olevan puitesopimuksen avulla. Kyseinen sopimus perustui Unkarin yhteishankintaviranomaisen toteuttamaan julkiseen hankintamenettelyyn. Kyseisessä tarjouspyynnössä todettiin suoraan, että puitesopimus ei kattanut ohjelmistojen kehittämistä ja että asianomaiset hankinnat voitiin tehdä ainoastaan erillisen julkisen hankintamenettelyn avulla.

Lukuisissa tapauksissa ei noudatettu menettelyvaatimuksia

6.22 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lukuisia tapauksia, joissa hallintoviranomaiset ja edunsaajat olivat jättäneet noudattamatta sosiaalirahaston hankkeiden hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta annettuja menettelyvaatimuksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 24 tapauksessa kyse on vakavasta noudattamatta jättämisestä. Laatikossa 6.3 annetaan esimerkkejä keskeisistä virhetypeistä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti. Nämä virheet eivät vaikuta virhetasoa koskevaan arvioon.

Laatikko 6.3 – Esimerkkejä tapauksista, joissa ei noudatettu menettelyvaatimuksia

- a) *Edunsaajille suoritettavat maksut viivästyivät:* Ranskassa kansalliset viranomaiset siirsivät sosiaalirahaston varoja edunsaajina oleville alueellisille elimille vakavilla viipeillä, eli menettely ei ollut sääntöjen mukaista. Kahdessa tapauksessa maksuviive oli yli viisi kuukautta.
- b) *Ilmoitus tehdystä sopimuksesta lähetettiin myöhässä tai sitä ei lähetetty lainkaan:* EU:n julkisia hankintoja koskevien sääntöjen mukaan hankintaviranomaisten on lähetettävä ilmoitus hankintamenettelyn tuloksista 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen tekemisestä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Yhdistyneessä kuningaskunnassa kolme tapausta, joissa tätä sääntöä ei ollut noudatettu.

Samankaltaisia havaintoja tehtiin myös eräässä sosiaalirahaston hankkeessa Ranskassa.

6.22 Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia virheitä ja varmistaa, että korjaavia toimenpiteitä toteutetaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) *Valtiontukisääntöjen noudattamista ei tarkastettu:* Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutetun sosiaalirahaston hankkeen yhteydessä tarjottiin ilmaisia työvoimakursseja. Myönnetty avustukset ovat todennäköisesti määrällisesti vähämerkityksisiä, mutta kansallisten viranomaisten ja hankerahoittajan olisi pitänyt tarkistaa, että toimenpide on valtiontukisääntöjen mukainen.

KOMISSION VASTAUKSET

Liian suurina ilmoitetut kulut eivät johtaneet virheisiin

6.23 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi neljässä jäsenvaltiossa ⁽¹⁴⁾ seitsemän tapausta, joissa EU:n talousarviosta rahoitettavat kulut olivat liian suuria, mutta asetukset eivät olleet niin selkeitä, että asianomaiset menot olisi voitu todeta sääntöjen vastaisiksi. Asianomaiset tapaukset voivat olla esimerkkejä EU:n varojen tehottomasta käytöstä, mutta niitä ei ole otettu huomioon virhetason laskennassa (ks. esimerkit laatikossa 6.4).

Laatikko 6.4 – Esimerkkejä ilmoitetuista liian suurista kuluista

- a) *Liian suurena maksetut palkat:* Romaniassa havaittiin tapauksia, joissa sosiaalirahaston hankkeiden parissa työskenteleville henkilöille maksettiin jopa viisi kertaa suurempaa palkkaa kuin tavanomaisten kansallisin varoin rahoitettujen hankkeiden parissa työskenteleville. Kansalliset tukikelpoisuussäännöt mahdollistivat mainitun menettelyn. Sääntöjen mukaan EU-hankkeiden parissa työskenteleville oli mahdollista maksaa huomattavasti suurempaa palkkaa kuin maan keskimääriäisten palkkaehtojen mukaan.
- b) *Ylisuuret kulut:* Portugalissa eräs sosiaalirahaston hankkeen edunsaaja ilmoitti vuokratulut alivuokrasopimuksen perusteella, minkä seurauksena vuokra oli kaksinkertainen samasta toimituspaikasta kolme viikkoa aiemmin tehtyyn vuokrasopimukseen verrattuna. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että käyttöön asetetut lisälaitteet ja -kalusteet eivät riitä perusteeksi näin suurelle vuokrahinnan korotukselle. Tilintarkastustuomioistuin ei pystynyt kvantifioimaan tätä havaintoa, koska tiedot vuokraajalle aiheutuneista kalusteiden hankintakustannuksista eivät olleet sen saatavilla. Vuokraaja ei ollut edunsaaja.

6.23 Ks. komission vastaus laatikossa 6.4 olevaan a alakohtaan.

Laatikko 6.4 — Esimerkkejä tukeen oikeuttamattomista menoista

- a) Euroopan sosiaalirahastosta Romaniassa rahoitettujen hankkeiden palkkatilanne oli yksi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuonna 2012 tekemässä tarkastuksessa esille ottamista kysymyksistä. Kyseiseen toimenpideohjelmaan on tehty 25 prosentin kiinteämääräinen oikaisu. Tämän tuloksena asianomainen hallintoviranomainen teetti tutkimuksen kustannusrakenteesta ja palkkakustannuksista käytettäväksi pohjana määritettävässä tulevissa hankkeissa sovellettavaa palkkojen enimmäistasoa. Komissio on antanut hallintoviranomaiselle lisäsuosituksia sosiaalirahastosta rahoitetuissa hankkeissa sovellettavien palkkojen enimmäismäärien määrittämiseksi, sillä nykyisiä enimmäismääriä pidetään edelleen liian korkeina.

⁽¹⁴⁾ Ranska, Puola, Portugal, Romania.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) Ylimääräisen ennakkorahoituksen kertyminen: Ranskan kansalliset viranomaiset hakivat komissiolta osarahoituksen enimmäismäärää kutakin toimintalinjaa kohti⁽¹⁵⁾, vaikka edunsaajille maksettavat osarahoitusosuudet ovat pienempiä⁽¹⁶⁾. Tarkastetun toimintalinjan osalta tähän mennessä kertynyt erotus on 32 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa, että Ranskalle on käytännössä maksettu ylimääräinen ennakkomaksu ilman että kyseessä olisi erillinen poikkeus⁽¹⁷⁾. Jos kertyneitä määriä ei ohjata edunsaajille ohjelmakauden lopussa, varat olisi palautettava EU:n talousarvioon ohjelmakauden päättyessä.

KOMISSIION VASTAUKSET

- c) Toimintalinjaan suuntautuvat EU:n maksut ja siihen kuuluvien toimien tosiasiallinen osarahoitusosuus rahastoista saattavat erota toisistaan. Tämä johtuu siitä, että hallinto- ja viranomaisilla on harkinnanvaraa, ja ne voivat soveltaa erilaisia osarahoitusosuuksia yksittäisissä toiminnaissa, kuten yleisiä säännöksiä koskevan asetuksen 53 artiklan 4 kohdassa säädetään.

Komission 20. maaliskuuta 2013 antamien sulkemista koskevien suuntaviivojen mukaan tuensaajille maksetun julkisen rahoitusosuuden (kansalliset rahastot ja Euroopan sosiaalirahasto) olisi oltava vähintään yhtä suuri kuin komission jäsenvaltiolle takaisin maksaman Euroopan sosiaalirahaston osuus.

Hallinnoinnin tarkastukset eivät olleet riittävän luotettavia

6.24 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 13 tapausta, joissa lopulliset edunsaajat olivat tehneet kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä, joiden osalta kansallisilla viranomaisilla oli riittävästi tietoa (joka oli peräisin esim. lopullisilta edunsaajilta, niiden tilintarkastajilta tai kansallisten viranomaisten omista tarkastuksista) ehkäistäkseen, havaitakseen ja korjatakseen virheet ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle. Jos kaikkea tätä tietoa olisi käytetty virheiden korjaamiseen, todennäköisin virhetaso olisi tämän luvun osalta ollut 1,3 prosenttiyksikköä pienempi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kolmessa tapauksessa tilintarkastustuomioistuimen havaitsema virhe oli kansallisten viranomaisten tekemä. Kyseisten virheiden osuus arvioidusta todennäköisimmästä virhetasosta oli 0,1 prosenttiyksikköä.

6.25 Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto kohdisti vuonna 2013 riskiperusteisen otannan perusteella aihekohtaisen tarkastuksen kahdeksaan toimenpideohjelmaan kuudessa eri jäsenvaltiossa⁽¹⁸⁾. Tarkastuksessa todettiin, että ensimmäisen tason tarkastukset eivät ole luotettavia, koska ne olivat lähinnä muodollisia ja osoittivat vain näennäisesti, että säännösten mukaisia vaatimuksia noudatettiin [...]. Näin ollen komissiolle todennettiin kuluja, jotka eivät tuottaneet lisäarvoa tai jotka eivät liittyneet asianomaiseen hankkeeseen⁽¹⁹⁾. Lisäksi julkisten hankintamenettelyiden rikkomiset jäivät usein havaitsematta hallinnoinnin tarkastuksissa, vaikka edunsaajien tiloissa toimitetuista tarkastuksista vastasi hallintoviranomainen tai sen välittäjäelin.

6.24 Komissio on laatinut uudet ohjeet hallinnoinnin tarkastusten luotettavuuden parantamiseksi ohjelmakaudella 2014–2020. Nämä ohjeet perustuvat aiemmilta ohjelmakausilta saatuihin kokemuksiin, ja ne on esitelty jäsenvaltioille ja julkaistaan vuoden 2014 jälkipuoliskolla.

6.25 Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston suorittamien sääntömääräisten tarkastusten yhteydessä tehdyn hallinnoinnin tarkastuksiin liittyvän laajamittaisen työn lisäksi tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa riskiperusteisessa aihekohtaisessa tarkastuksessa keskityttiin tiettyihin toimenpideohjelmiin. Näin pyrittiin määrittämään hallinnoinnin tarkastusten luotettavuuden puutteen perussyyt ja puuttumaan niihin. Komissio on esitellyt tämän aihekohtaisen tarkastuksen tulokset hallinto- ja tarkastusviranomaisille vuonna 2014, ja näitä tuloksia on käytetty laadittaessa 6.24 kohdassa mainittuja ohjeita.

⁽¹⁵⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006 (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 77 artikla.

⁽¹⁶⁾ Tämä ei ole asetuksen (EY) N:o 1083/2006 80 artiklan mukaista.

⁽¹⁷⁾ Asetuksen (EY) N:o 1083/2006 78 artiklan 2 kohdassa edellytetyllä tavalla.

⁽¹⁸⁾ Tanska, Saksa, Irlanti, Viro, Slovakia ja Espanja.

⁽¹⁹⁾ Ks. yhteenveto jäsenvaltioiden toimittamiin hallinnoinnin tarkastuksiin kohdistetun aihekohtaisen tarkastuksen tuloksista (Overview report on the results of the thematic audit on management verifications conducted by Member States): <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201311/20131115ATT74498/20131115ATT74498EN.pdf>

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Päätetyissä toimenpideohjelmissa havaitut virheet

6.26 Tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuului 14 tapahtumaa, jotka liittyivät kahden, kaudella 2000–2006 toteutetun toimenpideohjelman päättämisen yhteydessä suoritettuihin loppumaksuihin. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi näissä kahdessa ohjelmassa kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä viiden tapahtuman kohdalla. Kyseisistä tapahtumista neljässä kansallisilla viranomaisilla oli käytettävissään riittävästi tietoa, jonka avulla ne olisivat kyenneet estämään, havaitsemaan ja korjaamaan virheet ennen menojen ilmoittamista komissiolle. Nämä virheet olivat kuitenkin jääneet havaitsematta sekä jäsenvaltiolta että komissiolta päättämisen yhteydessä suoritetuissa tarkastuksissa ⁽²⁰⁾. Toimenpideohjelmista yksi päätettiin ilman rahoitusoikaisuja. Toisen toimenpideohjelman tapauksessa tehtiin viiden prosentin oikaisu, joka vaikutti joihinkin otokseen kuuluneisiin hankkeisiin. Tilintarkastustuomioistuin otti kyseiset hankekohtaiset oikaisut huomioon arvioinnissaan, minkä seurauksena sen raportoimat virhetasot alenivat huomattavasti. Kyseisten tapausten osuus tämän toimintalohkon arvioidusta virhetasosta on vielä oikaisujen huomioon ottamisen jälkeenkin 26 prosenttia.

6.27 Tilanne vahvistaa jälleen vuosien 2011 ja 2012 vuosikertomuksessa esitetyn huomautuksen ⁽²¹⁾, jonka mukaan ohjelmaan jää tukeen oikeuttamattomia menoja päättämisprosessin jälkeen, jos komissio ei suorita jälkitarkastusta ja ryhdy sen perusteella korjaaviin toimiin.

6.26 Komission yhteinen vastaus 6.26 ja 6.27 kohtaan

Komissio pyrkii varmistamaan ohjelmakauden 2000–2006 osalta, ettei virhetaso ole ohjelman sulkemisen yhteydessä yli 2:ta prosenttia missään toimenpideohjelmassa. Tätä varten työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto teki ohjelmakaudella 2000–2006 toteutettujen lukuisten tarkastusten lisäksi vuosina 2011–2013 yhteensä 14 riskiperusteista lopputarkastusta, jotka kattoivat 21 toimenpideohjelmaa ohjelmakaudelta 2000–2006, mikä on 8,8 prosenttia toimenpideohjelmien kokonaismäärästä ja 25,6 prosenttia kokonaismenoista.

Tämän laajamittaisen tarkastustyön pohjalta ohjelmien sulkemisen yhteydessä tehtiin merkittäviä rahoitusoikaisuja EU:n talousarvion suojaamiseksi. Kuten työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa 2013 (s. 121) todettiin, ohjelmakaudelta 2000–2006 oli vuoden 2013 loppuun mennessä suljettu 233 toimenpideohjelmaa. Komissio on toteuttanut ohjelmakauden 2000–2006 osalta kumulatiivisia rahoitusoikaisuja, joiden arvo on 1,7 miljardia euroa ja joista 452 miljoonaa euroa toteutettiin vuonna 2013. Ohjelmakauteen 2000–2006 liittyvät loppumaksut ja ennakkomaksujen selvittämiset olivat arvoltaan 3,3 miljardia euroa. Komissio toteuttaa jatkotoimia tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien yksittäisten virheiden korjaamiseksi ja huomauttaa pystyvänsä tekemään rahoitusoikaisuja vielä kolmen vuoden ajan ohjelman muodollisen sulkemisen jälkeen, jos jäännösvirheitä havaitaan.

Komissio myöntää, että edellä esitettyyn tilanteeseen liittyy riskejä, mutta korostaa, että on lähes väistämätöntä, että hanketasolle jää sulkemisen jälkeen yksittäisiä tukikelvottomia menoja, sillä menettelyn tavoitteena on saada varmuus siitä, että jäljellä oleva kokonaisvirhetaso jää alle 2 prosentin olennaisuusrajan. Lisäksi soveltaessaan kiinteämääräisiä oikaisuja sulkemisen yhteydessä komissio suojaa tosiasiallisesti EU:n talousarviota ilman, että jokaista tukikelvotonta menoa olisi välttämätöntä oikaista hanketasolla.

⁽²⁰⁾ Saksa (Thüringen) ja Espanja.

⁽²¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohdat 6.26 ja 6.27, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohdat 5.52–5.64.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Tarkastettavaksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi

6.28 **Litteessä 5.2** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen suorittaman järjestelmien arvioinnin tuloksista.

6.29 Ohjelmakaudella 2007–2013 jäsenvaltioihin perustettiin 113 tarkastusviranomaista tarkastamaan 322 EAKR:n ja koheesiorahaston ja 118 sosiaalirahaston toimenpideohjelmia⁽²²⁾. Tarkastusviranomaiset toimittavat vuosittain komissiolle vuotuisen tarkastuskertomuksen ja tarkastuslausunnon, joissa annetaan tietoa EU:n menojen sääntöjenmukaisuudesta. Vuonna 2013 laadittiin yhteensä 199 vuotuista tarkastuskertomusta ja tarkastuslausuntoa, joista 104 koski sosiaalirahaston toimenpideohjelmia. Tarkastusviranomaisista 63 vastaa eri rahastoista (EAKR/koheesiorahasto ja/tai sosiaalirahasto) tuettavien toimenpideohjelmien tarkastuksesta ja raportoi niistä samassa vuotuisessa tarkastuskertomuksessa.

**Arvio komission suorittamasta tarkastusviranomais-
ten valvonnasta**

6.30 Komission tarkastusviranomaisiin kohdistamaa valvontaa koskevan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tulokset esitetään viidennessä luvussa (ks. kohdat 5.37–5.51).

6.31 Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto arvioi tarkastusviranomaisien sosiaalirahaston osalta raportoitman virhetason täysin luotettavaksi 65 sosiaalirahaston toimenpideohjelman osalta (56 prosenttia); ohjelmien kokonaismäärä oli 117⁽²³⁾. Näin ollen virhetasoa ei laskettu uudelleen eikä annettuja vakiomuotoisia tai varauman sisältäviä tarkastuslausuntoja muutettu. Komissio mukautti tai piti epäluotettavina virhetasoa, joista raportoituihin 117 toimenpideohjelman joukkoon kuuluneiden loppujen 52 toimenpideohjelman osalta vuonna 2013 (vuonna 2012 virhetasoa pidettiin epäluotettavana 117 toimenpideohjelman joukossa 31 ohjelman kohdalla). Suuri kasvu edelliseen vuoteen verrattuna johtuu lähinnä toimenpideohjelmista, joiden osalta virhetasot ovat luotettavia, mutta ne on laskettu uudelleen (vuonna 2012 tapauksia oli 18 ja vuonna 2013 puolestaan 41). Kasvuun eivät niinkään ole vaikuttaneet toimenpideohjelmat, joihin liittyvät virhetasot ovat epäluotettavia tai ne on määritetty nollassa. Lisäksi 41 toimenpideohjelmasta 12:n kohdalla uudelleenlaskentaan perustunut muutos oli marginaalinen (+/- 0,1 prosenttia). Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio ei esitä varaumia yksinomaan virhetasojen perusteella. Se soveltaa arvioinnissaan myös ammatillista harkintaa ja ottaa huomioon kaikki muut saatavilla olevat tiedot.

6.29 Tarkastusviranomaisilla on keskeinen asema varmuuden muodostamisessa ohjelmakauden alusta ja järjestelmien perustamisesta lähtien.

Asetuksen mukaan komissio voi luottaa tietyin edellytyksin tarkastusviranomaisen työhön varmuuden saamiseksi (asetuksen (EY) N:o 1083/2006 73 artikla). Komissio tekee tiivistä yhteistyötä ja koordinoi toimintaansa tarkastusviranomaisien kanssa, ja se on arvioinut niiden menetelmiä ja tarkastustuloksia jo vuodesta 2009 lähtien. Tarkastusviranomaisien valmiuksia on samalla parannettu antamalla kyseisille viranomaisille neuvoja, ohjeita ja suosituksia komission uudelleen suorittamien, tarkastusviranomaisien alun perin tekemien tarkastusten perusteella.

Vuotuisessa toimintakertomuksessaan 2013 (ks. s. 42–44) työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto esitti yksityiskohtaisen arvion tarkastusviranomaisien laatimissa vuotuisissa tarkastuskertomuksissa 2013 ilmoitettujen tarkastustietojen ja -tulosten oikeellisuudesta ja luotettavuudesta.

⁽²²⁾ Lukuihin sisältyvät tarkastusviranomaiset, jotka perustettiin Kroatian liittyttyä EU:n jäseneksi (EAKR:oa/koheesiorahastoa varten perustettiin yksi tarkastusviranomainen ja sosiaalirahastoa varten yksi tarkastusviranomainen).

⁽²³⁾ Kroatian tarkastusviranomaisen ei tarvinnut toimittaa vuotuista tarkastuskertomusta vuodelta 2013.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

6.32 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi esimerkiksi seuraavat puutteet:

- a) Yhdessä tapauksessa komissio validoi kymmenen prosentin kiinteämääräisen virhetason, vaikka tarkastusviranomaisen havaitsi mittavia puutteita. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastusviranomaisen toimittamien tietojen perusteella virhetasoksi noin 25 prosenttia, ja se katsoo, että komission olisi pitänyt soveltaa kiinteämääräistä 25 prosentin virhetasoa (kymmenen prosentin sijasta).
- b) Yhdessä tapauksessa otoksen perusjoukko oli virheellinen. Lisäksi tarkastusviranomaisen arvioi ja ilmoitti vuotuisessa tarkastuskertomuksessaan kahden sosiaalirahaston toimenpideohjelman osalta erilliset virhetasot. Tarkastusviranomaisen olisi kuitenkin pitänyt ilmoittaa yleinen virhetaso, koska toimenpideohjelman kuului samaan otokseen kahden muun toimenpideohjelman kanssa. Komissio pani nämä ongelmat merkille, mutta validoi kuitenkin tarkastusviranomaisen arvioimat erilliset virhetasot. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että asianomaisten neljän toimenpideohjelman ryhmään olisi lisäselvitysten ja -tietojen puuttuessa periaatteessa pitänyt soveltaa kiinteämääräistä viiden prosentin virhetasoa (ks. laatikko 5.6).
- c) Yhdessä tapauksessa tarkastusviranomaisen piti erästä virhettä komission hyväksymänä epäsäännöllisenä virheenä⁽²⁴⁾. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan virhe oli kuitenkin luonteeltaan sellainen, että tällainen luokittelu ei ole perusteltu. Epäsäännöllisiä virheitä ei projisoida koko perusjoukkoon, joten virhetaso arvioidaan liian pieneksi.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen arviointi

6.33 Tilintarkastustuomioistuin arvioi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen vuodelta 2013 ja siihen liitetyn pääjohtajan lausuman. Vuonna 2013 hyväksytyjen maksujen sääntöjenmukaisuuden osalta tilintarkastustuomioistuin

- a) arvioi vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyt varaukset
- b) tarkasti ”riskinalaisia määriä” koskevan komission laskelman johdonmukaisuuden ja oikeellisuuden.

6.32

- a) Komissio totesi, ettei luotettavaa virhetasoa voitu laskea saatavilla olevien tietojen perusteella. Näin ollen se päätti soveltaa tilapäisesti 10 prosentin kiinteämääräistä oikaisua vuosina 2007–2013 tehtyihin rahoitusoikaisuihin sovellettavia periaatteita, perusteita ja ohjeellisia asteikkoja koskevien suuntaviivojen hyväksymisestä 19. lokakuuta 2011 annetun komission päätöksen (C(2011) 7321) mukaisesti.

⁽²⁴⁾ Tarkastusviranomaisille tarkoitettuja otantamenetelmiä koskevan COCOF-ohjeen 08/0021/03 osassa 4.3 määritellään epäsäännölliseksi virheeksi virhe, jonka osalta voidaan osoittaa, että virhe ei ole edustava perusjoukossa. Ohjeen mukaan tilastollinen otos edustaa perusjoukkoa, joten epäsäännöllisiä virheitä olisi hyväksyttävä vain erittäin poikkeuksellisissa ja hyvin perustelluissa tilanteissa. Ohjeessa todetaan myös, että mikäli epäsäännöllisen virheen käsitettä sovelletaan usein ilman asianmukaista perustetta, tarkastuslausunnon luotettavuus saattaa vaarantua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.34 Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto arvioi vuoden 2013 toimintakertomuksessaan, että vuoden aikana hyväksytyistä, ohjelmakauteen 2007–2013 liittyvistä ESR:n toimenpideohjelmille suoritetuista väli- ja loppumaksuista 2,6–3,5 prosenttiin liittyi virheriski. Arvio perustuu tarkastusviranomaisten vuoden 2012 menojen osalta raportointiin, komission maaliskuussa 2014 validoimiin virhetasoihin (ks. kohdat 6.30 ja 6.31). Noin 41 prosenttia maksuista suoritettiin toimenpideohjelmille, joiden osalta komissio totesi virhetason olennaiseksi (vähintään kaksi prosenttia) vuoden 2013 toimintakertomuksessa esittämässään lopullisessa arviossa.

6.35 Komission arvioima virhetaso ylittää sen asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan. Tilintarkastustuomioistuin painottaa, että komission raportoimat vuotuiset virhetasot eivät ole sellaisenaan vertailukelpoisia tilintarkastustuomioistuinten arvioimien vuotuisten virhetasojen kanssa.

6.36 Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään varauma, joka koskee ohjelmakauden 2007–2013 maksuja ja johon liittyvä riskinalainen määrä oli 123,2 miljoonaa euroa vuonna 2013. Varauma kattaa 36 sosiaalirahaston toimenpideohjelmaa 118:sta (vuonna 2012 se kattoi 27 toimenpideohjelmaa 117:sta).

6.37 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yhden toimenpideohjelman kohdalla komission olisi pitänyt ilmoittaa syyt varauksen esittämättä jättämiseen (ks. esimerkki laatikossa 5.6 ja kohta 6.32 b).

6.38 Kymmenennessä luvussa esitetään tilintarkastustuomioistuinten havainnot, jotka koskevat työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston raportointia toimintapolitiikkojen saavutuksista (ks. kohdat 10.32–10.39).

KOMISSIION VASTAUKSET

6.34 Vuotuista toimintakertomusta 2013 varten annetuissa komission ohjeissa edellytetään varaumaa vain, jos kumulatiivinen taloudellinen riski on yli 2 prosenttia. Näin ei kuitenkaan ollut valtaosassa tilintarkastustuomioistuinten mainitsemista toimenpideohjelmista, sillä tarvittavat rahoitusoikaisut oli toteutettu. Kuten työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa 2013 mainitaan, tilintarkastustuomioistuinten mainitsemat 41 prosenttia toimenpideohjelmille suoritetuista maksuista jakautui niin, että 30 prosenttiyksikköä liittyi sellaisiin toimenpideohjelmiin, joissa virhetaso oli 2–5 prosenttia, ja vain 11 prosenttiyksikköä maksuista suoritettiin toimenpideohjelmille, joissa virhetaso oli yli 5 prosenttia. Tämä vastaa selvästi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston järjestelmällisesti noudattamaa tiukkaa keskeytys- ja lykkäyskäytäntöä, jonka tuloksena vuonna 2013 tehtiin 25 keskeytystä, lähetettiin 12 varoituskirjettä ja annettiin 11 keskeytyspäätöstä.

6.35 Komissio on samaa mieltä siitä, ettei tilintarkastustuomioistuinten arvioimaa virhetasoa ja komission arvioimaa virhetasoa voi verrata suoraan keskenään. Prosessin tavoite on kuitenkin olennaisilta osin sama eli EU:n talousarvioon tietynä vuonna kohdistuvan riskin arvioiminen.

Komissio ottaa arvioinnissaan huomioon kaikki nämä erot, erityisesti ajoituksen, erot julkisissa hankinnoissa esiintyneiden ja muiden virheiden kvantifioinnissa ja ohjelmille määrittyjen kiinteämääraisten oikaisujen vaikutuksen (ks. komission vastaus mainitun tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomuksen 16/2013 11 kohtaan).

Edellä mainituista eroista huolimatta komissio katsoo, että vuoden 2013 vuosikertomuksessa komission arvioinnin tulos on tilintarkastustuomioistuinten laskemien virhetasojen mukainen. Tämä oli tilanne myös kolmen peräkkäisen, vuoden 2013 vuosikertomusta edeltäneen vuosikertomuksen osalta työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tapauksessa.

6.38 Ks. komission vastaukset 10.32–10.39 kohtaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös

6.39 Työllisyys- ja sosiaaliasioiden toimintalohkon

- a) tapahtumia testatessa ilmeni, että perusjoukon todennäköisin virhetaso on 3,1 prosenttia

- b) tarkastetut järjestelmät arvioitiin osittain vaikuttaviksi ⁽²⁵⁾.

6.40 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että hyväksytyjen menojen virhetaso on olennainen.

6.39

- a) Komission yhteinen vastaus 6.39 kohdan a ja b alakohtaan

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen tekemästä arviosta yhtä virhettä lukuun ottamatta (ks. komission vastaus 6.13 kohtaan).

Komissiolla on käytössä perusteellinen menetelmä, jolla se tarkistaa tarkastusviranomaisten ilmoittamien virhetasojen luotettavuuden, ja virhetasoa tarkistetaan tarpeen mukaan. Tarkastus- ja raportointijärjestelmien luotettavuuden vahvistaa se, että työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa ilmoitetut virhetasot ovat tilintarkastustuomioistuimen määrittämän virhetason mukaisia.

Komissio ottaa huomioon sen, että tilintarkastustuomioistuimen ilmoittama virhetaso on vuotuinen arvio, jossa on otettu huomioon sellaiset hankkeisiin liittyvien virheellisten menojen ja korvausten oikaisut, joiden perustana olevat virheet on havaittu ja kirjattu ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta. Komissio korostaa, että sen on noudatettava varainhoitoasetusta, jonka 32 artiklan 2 kohdan e alakohdassa säädetään, että sisäisen valvonnan järjestelmällä tulisi varmistaa muun muassa "tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvien riskien riittävä hallinta ottaen huomioon ohjelmien monivuotisuus ja suoritettavien maksujen luonne". Komissio hoitaa jatkossakin valvontatehtävänsä erityisesti toteuttamalla rahoitusoikaisuja ja takaisinperintätoimia, joiden taso vastaa havaittujen sääntöjenvastaisuuksien ja puutteiden tasoa.

Komissio huomauttaa lisäksi, että koheesiopolitiikan hallinto- ja valvontajärjestelmien monivuotisen luonteen vuoksi vuonna 2013 tapahtuneet virheet voidaan oikaista myös myöhempinä vuosina jopa ohjelmien sulkemisen jälkeen.

Komissio seuraa kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia tapauksia ja varmistaa, että korjaavia toimenpiteitä toteutetaan.

⁽²⁵⁾ Liite 1.1, kohdat 17 ja 18.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Suositukset

6.41 **Litteessä 6.2** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi varainhoitovuosien 2010 ja 2011 vuosikertomuksissa 15 suositusta, jotka koskevat koheesiopoliittikan, liikenteen ja energian toimintalohkoryhmää. Komissio on pannut kokonaisuudessaan täytäntöön kuusi suositusta ja viisi on pantu täytäntöön suurimmaksi osaksi. Viiden muun suosituksen täytäntöönpanoaste vaihtelee pääosastoittain.

6.42 Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella komissiolle seuraavaa:

- **Suositus 1:** Komission olisi kohdistettava jäsenvaltioiden kanssa seurantaa puutteisiin, jotka on havaittu työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston hallinnoinnin tarkastuksiin kohdistamissa riskiperusteisissa aihekohtaisissa tarkastuksissa. Tämä edellyttäisi julkisista hankinnoista annettujen sääntöjen noudattamista koskevien tarkastusten tehostamista ja muita relevantteja virhelähteitä (kulut eivät liity hankkeeseen taikka eivät tuota lisäarvoa) koskevien tarkastusten tehostamista.
- **Suositus 2:** Komission olisi vahvistettava vuotuisissa toimintakertomuksissaan, että se on suorittanut asianmukaiset tarkastukset sen varmistamiseksi, että jäännösvirhetaso perustuu rahoitusoikaisuja koskeviin oikeellisiin, täydellisiin ja luotettaviin tietoihin. Tätä varten komission olisi aiheelliseksi katsomissaan tilanteissa pyydettävä, että tarkastusviranomaiset todentavat todentamisviranomaisten kustakin toimenpideohjelmasta raportoitujen rahoitusoikaisuja koskevien tietojen oikeellisuuden.

6.42 Komissio on toteuttanut erityistoimia pienentääkseen havaittuja riskejä. Tällaisiin toimiin kuuluvat muun muassa ennalta ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet, kuten ohjeistus ja koulutus, yksinkertaistaminen ja tarvittaessa maksujen keskeyttämiseen ja/tai lykkäämiseen ja rahoitusoikaisuihin liittyvät tiukat käytännöt.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja on samaa mieltä jäsenvaltioiden tekemien perustason tarkastusten tärkeydestä sekä siitä, että näitä tarkastuksia olisi tehostettava entisestään. Näin ollen komissio on antanut jäsenvaltioille suuntaviivat siitä, miten hallintoviranomaisten tulisi suunnitella ja toteuttaa hallinnon tarkastuksensa. Lisäksi ohjelmakautta 2014–2020 varten on laadittu kattavat hallinnon tarkastuksia koskevat ohjeet, joissa on otettu huomioon ohjelmakaudella 2007–2013 saadut kokemukset ja tilintarkastustuomioistuimen huomautukset. Ohjeet julkaistaan vuoden 2014 jälkipuoliskolla.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja suostuu ilmoittamaan vuotuisissa toimintakertomuksissa ne tapaukset, joissa se katsoo, ettei se voinut ottaa poistettuja ja takaisin perittyjä määriä koskevia ilmoitettuja tietoja huomioon kumulatiivista jäännösriskiä laskiessaan, koska ilmoitetuista tiedoista ei saatu riittävää varmuutta.

Komissio ottaa myös jatkossa huomioon jäsenvaltioiden tekemien tarkastusten tulokset tällä alalla ja harkitsee pyytävänsä tarvittaessa tarkastusviranomaisilta lisätarkastuksia.

Lisäksi komissio laajentaa tulevana vuosina tarkastuksiaan poistettuihin ja takaisinperittyihin määriin saadakseen paremman varmuuden ilmoitettujen tietojen oikeellisuudesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- **Suositus 3:** Komission olisi varmistettava, että yleisiä säännöksiä koskevan asetuksen 78 ja 130 artiklaa sovelletaan ohjelmakaudella 2014–2020 siten, että alkuperäisten ennakkomaksujen lisäksi ei kerry muuta ennakkorahoitusta (ks. esimerkki laatikossa 6.4).
- **Suositus 4:** Komission olisi varmistettava, että rakenne-rahastojen hallinnoinnista vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset puuttuvat ongelmaan, joka syntyy siitä, että henkilöstökulut ilmoitetaan EU-hankkeiden yhteydessä korkeammiksi kuin kansallisin varoin rahoitettavien hankkeiden yhteydessä.
- **Suositus 5:** Komission olisi varmistettava uuden ohjelmakauden toimenpideohjelmaa hyväksyessään, että jäsenvaltiot ovat ottaneet huomioon kaikki ohjelmakaudelta 2014–2020 koskevilla Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevilla asetuksissa annetut yksinkertaistamismahdollisuudet.
- **Suositus 6:** Komission olisi esitettävä vuotuisessa toimintakertomuksessaan aina perustelut varauksien esittämättä jättämiselle (tai sille, että on esitetty varauksia, joiden taloudellinen vaikutus on pienempi) tapauksissa, joissa tällainen toimintatapa johtuu sovellettaviin komission ohjeisiin tai hyväksyttyihin tarkastusstrategioihin tehdyistä poikkeuksista.

Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että kausia 2007–2013 ja 2014–2020 koskevilla asetuksissa jäsenvaltioille jätetty harkintavalta, jonka ansiosta ne voivat jakaa varoja kyseiselle toimintalinjalle soveltaen vahvistettua osarahoitusosuutta pienempää tai suurempaa rahoitusosuutta, voi aiheuttaa eroja komission rahastosta jäsenvaltiolle maksaman määrän ja jäsenvaltion hanketasolla korvaaman Euroopan sosiaalirahaston rahoitusosuuden välillä. Tätä ei komission mielestä kuitenkaan voida rinnastaa ennakkorahoitukseen.

Ohjelmakaudelta 2014–2020 varten annetun yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisesti komissio varmistaa jokaisen saapuneen maksupyyntönsä ja jokaisen ohjelman sulkemisen yhteydessä, ettei jäsenvaltioille toimintalinjan tasolla maksettu sosiaalirahaston rahoitusosuus ei ole suurempi kuin prioriteettia koskevassa maksatushakemuksessa ilmoitetut tukikelpoiset menot (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 130 artiklan 2 kohta). Lisäksi asetuksen 132 artiklan 1 kohdassa säädetään, että hallintoviranomaisen on varmistettava, että tuensaaja saa erääntyneiden tukikelpoisten julkisten menojen kokonaismäärän täysimääräisenä viimeistään 90 päivän kuluessa päivästä, jona tuensaaja on esittänyt maksatushakemuksen. Jäsenvaltion on vielä varmistettava, että tuensaajille maksettujen julkisten menojen määrä on viimeistään toimenpideohjelman sulke-misvaiheessa ainakin yhtä suuri kuin komission rahastoista jäsenvaltioille maksama rahoitusosuus (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 129 artikla).

Komissio hyväksyy tämän suosituksen, mutta katsoo, että näihin kysymyksiin on puututtava tapauskohtaisesti. Tämä seikka on otettu esille jo useissa komission (työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston) antamissa tarkastuskertomuksissa. Joidenkin jäsenvaltioiden kohdalla ongelman on katsottu liittyvän järjestelmään, ja niiltä on pyydetty toimintasuunnitelmat nimenomaan tähän seikkaan puuttumiseksi.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja panee jo sitä täytäntöön. Ohjelmakaudelta 2014–2020 koskevan yksinkertaistamisen osalta komissio on toteuttanut tarvittavat toimet varmistaakseen, että jäsenvaltiot toteuttavat EU:n rakenne- ja investointirahastoja koskevien asetusten mukaiset olennaiset toimenpiteet toimenpideohjelmissaan. Jäsenvaltioille annetaan tarvittavaa tukea sen varmistamiseksi, että kaikki yksinkertaistamismahdollisuudet otetaan huomioon koulutuksessa, yksinkertaisempia kustannusvaihtoehtoja koskevilla ohjeilla ja teknisissä työryhmissä, joissa edistetään aktiivista parhaiden käytäntöjen vaihtoa. Yksinkertaistamistoimien toteuttamismahdollisuudet näkyvät myös tehtäessä kumppanuussopimuksia, joiden nojalla jäsenvaltioiden on osoitettava tarvittavat toimenpiteet hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi sekä omat hallinnolliset valmiutensa. Valmisteilla on myös yksinkertaistamista koskeva ohjeistus, jolla autetaan jäsenvaltioita hyödyntämään nämä merkittävästi paremmat yksinkertaistamismahdollisuudet täysimääräisesti uudella ohjelmakaudella.

Komissio hyväksyy suosituksen ja suostuu ilmoittamaan tarkempia tietoja vuotuisen toimintakertomuksen liitteessä niistä yksittäisistä tapauksista, joissa komissio on tehnyt tilannekohtaisen arvioinnin pohjalta perustellun päätöksen olla tekemättä varauksia tai olla sisällyttämättä tapausta kvantitatiivisesti ilmaistuihin varauksiin.

LIITE 6.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TYÖLLISYYS- JA SOSIAALIASIAT

ESR + IPA	2013		2012	2011	2010
	Muut sosiaaliasiat	Yhteensä			

OTOKSEN KOKO JA RAKENNE

Tapahtumien yhteismäärä:

175	7	182	180	180	66
-----	---	-----	-----	-----	----

TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus, lukumäärä), joissa

ei ilmennyt virheitä

ilmeni yksi tai useampi virhe

73 %	(127)	71 %	(5)	73 %	(132)	65 %	60 %	73 %
27 %	(48)	29 %	(2)	27 %	(50)	35 %	40 %	27 %

Analyysi tapahtumista, joissa ilmeni virheitä

Analyysi virhetyypeittäin

Muut säännönmukaisuustekijät ja virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:

Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:

42 %	(20)	0 %	—	40 %	(20)	51 %	58 %	39 %
58 %	(28)	100 %	(2)	60 %	(30)	49 %	42 %	61 %

KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS

Todennäköisin virhetaso

3,1 %	3,2 %	2,2 %	—
-------	-------	-------	---

Ylempi virheraja

Alempi virheraja

4,7 %	1,5 %
-------	-------

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

LIITE 6.2

AIEMPIEN SUOSTUSTEN SEURANTA – KOHEESIOPOLITIIKKA, LIIKENNE JA ENERGIA

T = työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden päätös; A = alue- ja kaupunkipolitiikan päätös; X = kaikkia päätöksiä koskeva yleisarviointi

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuinten suositus	Tilintarkastustuomioistuinten arvio edistymisestä					Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytetty	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta nykyisessä toimintakehyksessä	Evidenssi riittämätön
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin			
	Suositus 1 (suositukset 1 ja 3 vuonna 2010): Komissio vaatii, että EU:n myöntämää rahoitusta koskevia tukikelpoisuusvaatimuksia sovelletaan oikein, ja arvioi ohjelmakaudella 2007–2013 saamiensa kokemusten pohjalta kansallisten tukikelpoisuussääntöjen käyttöä ja pyrkii yksilöimään ne osa-alueet, joita voitaisiin vielä yksinkertaistaa, ja poistamaan virhelähteet, jotka voisivat aiheuttaa virheitä vuoden 2013 jälkeen.		T ⁽¹⁾	A ⁽¹⁾			
	Suositus 2, kuudes luku ja suositus 3, viides luku: Komissio muistuttaa jäsenvaltioita siitä, että niiden tehtävänä on laatia menettelyt, joilla voidaan varmistaa ilmoitettujen menojen oikeellisuus ja sääntöjenmukaisuus, sekä auttaa hallintoviranomaisia ja välittäjäläimiä korjaamaan perustason tarkastusten puutteet antamalla lisää ohjeita ja koulutusta.	T	A ⁽²⁾				
	Kuudes luku, suositus 3 (suositus 2 vuonna 2010): Komissio kannustaa 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, kunnes jäsenvaltio on toteuttanut korjaavat toimenpiteet, ja tehdä tarvittaessa rahoitusoikaisuja.	X					
	Suositus 4 (suositus 5 vuonna 2010): Komissio antaa tarkastusviranomaisille lisäohjeita nykyistä ohjelmakautta varten erityisesti otannan, hanketarkastusten yhteydessä tehtävien tarkistusten sisällön sekä laadunvalvonnan osalta; kannustaa tarkastusviranomaisia suorittamaan järjestelmätarkastuksia, joiden kohteena ovat hallintoviranomaisten ja välittäjäläinten tekemät perustason tarkastukset.		X ⁽³⁾				

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytettyyn	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta nykyisessä toimintakehyksessä	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
	Kuudes luku, suositus 5 : Komissio tarkastaa huolellisesti tarkastusviranomaisten vuotuissa valvontakertomuksissa ja tarkastuslausunnoissa antamien tietojen oikeellisuuden ja täydellisyyden. Komissio ottaa tarkastuksessaan kaikilta osin huomioon tarkastusviranomaisten järjestelmätarkastuksista ja tapahtumatarkastuksista saatavilla olevat tiedot.		T ⁽⁴⁾					
	Kuudes luku, suositus 6 : Komissio kannustaa jäsenvaltioita käyttämään asetuksissa sallittuja yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja virhemahdollisuuksien vähentämiseksi.	T						
	Viides luku, suositus 1 : Komissio tekee seuraamusjärjestelmistä vaikuttavampia lisäämällä rahoitusolikaisujen vaikutusta ja vähentämällä mahdollisuutta ilmoittaa tukeen oikeuttamattomien menojen sijasta muita menoja, kuten komissio on ehdottanut koheesio politiikan alalla tehtävän seuraavaa ohjelmakautta silmällä pitäen. Perusoletuksena pitäisi olla, että jokainen tilinpäätöksen esittämisen jälkeen havaittu sääntöjen vastaisuus johtaa nettomääräiseen rahoitusolikaisuun.	A						
2011	Viides luku, suositus 5 : Lisätäkseen monivuotisten ohjelmien päättämismenettelyn tehokkuutta koheesio politiikan alalla komission olisi — kehoitettava jäsenvaltioita varmistamaan, että kauden 2007–2013 ohjelmien osalta toimitettavat loppuilmotukset ovat luotettavia — otettava käsiteltävien tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet, joita esiintyy kauden 2000–2006 ohjelmien päättämistä koskeissa lausumissa — selvitetävä, onko kyseisiä ongelmia esiintynyt myös muiden toimenpideohjelmien kohdalla ja sovellettava tarvittaessa rahoitusolikaisuja — varmistettava, että käynnissä olevissa päättämistarkastuksissa käsitellään riittävässä määrin tilintarkastustuomioistuimen esin tuomia kysymyksiä.	A A A A A						

(

SEITSEMÄS LUKU

Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	7.1–7.10
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	7.2–7.9
Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit	7.5–7.9
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	7.10
Toimien sääntöjenmukaisuus	7.11–7.18
Tarkastettavaksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi	7.19–7.21
EuropeAid	7.19
Laajentumisasioiden pääosasto	7.20
Puitesopimukset	7.21
Johtopäätös ja suositukset	7.22–7.25
Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös	7.22–7.23
Suositukset	7.24–7.25
Liite 7.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat	
Liite 7.2 – Järjestelmätarkastusten tulokset – ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat	
Liite 7.3 – Aiempien suositusten seuranta – ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

7.1 Tässä luvussa esitetään erityisarvio ulkosuhteiden, unionin ulkopuolelle suunnatun tuen ja laajentumisasioiden alalta. Luvussa käsitellään toimintalojkoja "ulkosuhteet", "kehitysyhteistyö ja suhteet Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioihin (AKT-valtioihin)" ⁽¹⁾, "laajentumisasiat" ja "humanitaarinen apu". Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2013 menoista esitetään **taulukossa 7.1**.

Taulukko 7.1 – Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat – Keskeiset tiedot 2013

(miljoonaa euroa)

Toimintalohko	Kuvaus	Maksut
Ulkosuhteet	Euroopan naapuruuspolitiikka ja suhteet Venäjään	1 423
	Suhteet Aasiaan, Keski-Aasiaan ja Lähi-idän maihin	623
	Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka	312
	Suhteet Latinalaiseen Amerikkaan	298
	Kriiseihin vastaaminen ja yleismaailmalliset turvallisuushat	264
	Hallintomenot	157
	Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline	136
	Yhteistyö unionin ulkopuolisten maiden kanssa maahanmuutto- ja turvapaikkakäymyksissä	39
	Toimintastrategia ja koordinointi	24
	Kolmansien teollisuusmaiden kanssa toteutettava kumppanuus ja yhteistyö	19
		3 295
Kehitysyhteistyö ja suhteet AKT-valtioihin	Hallintomenot	349
	Alueellinen yhteistyö Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden (AKT-maiden) kanssa	295
	Valtiosta riippumattomat kehitysyhteistyöalan toimijat	212
	Elintarviketurva	203
	Ympäristö ja luonnonvarojen kestävä hoito, energia mukaan luettuna	134
	Inhimillinen ja sosiaalinen kehitys	108
	Kehitysyhteistyötoimet ja <i>ad hoc</i> -ohjelmat	30
	Toimintastrategia ja koordinointi	14
		1 345

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

(miljoonaa euroa)

Toimintalohko	Kuvaus	Maksut
Humanitaarinen apu	Humanitaarinen apu	1 197
	Hallintomenot	36
	Pelastuspalvelun rahoitusväline	16
		1 249
Laajentumisasiat	Laajentumisprosessi ja -strategia	833
	Hallintomenot	87
		920

Varainhoitovuoden maksut yhteensä	6 809
– hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾	629
Toimintamenot yhteensä	6 180
– ennakkomaksuja ⁽²⁾	4 181
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys ⁽²⁾	4 020
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	6 019

Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä	9 173
---	--------------

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksännessä luvussa.

⁽²⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liitteen 1.1** kohta 7).

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2013 konsolidoitu tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

7.2 EU:n ulkoisia toimia ohjaavista periaatteista määrätään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklassa. **Kehitysyhteistyön** alalla EU:n päätavoitteena on köyhyyden vähentäminen ja lopulta sen poistaminen ⁽²⁾. **Laajentumistuen** tavoite on auttaa ehdokasvaltioita ja mahdollisia ehdokasvaltioita noudattamaan ihmisarvon kunnioittamisen, vapauden, kansanvallan, tasa-arvon, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen periaatteita ⁽³⁾. **Humanitaarisen avun** tarkoituksena on tapauskohtaisesti avustaa ja suojella sellaisten kolmansien maiden asukkaita, joissa on tapahtunut luonnon tai ihmisen aiheuttama suuronnettomuus ⁽⁴⁾.

7.3 Rahoitusta myönnetään seuraavien ohjelmien ja välineiden kautta:

- a) maantieteelliset ohjelmat, jotka kattavat naapuruuspolitiikan, laajentumisasiat ja kehitysmaat (3 526 miljoonaa euroa)
- b) alakohtaiset ohjelmat, jotka kohdistuvat elintarviketurvaan, valtioista riippumattomiin toimijoihin ja paikallisviranomaisiin, ympäristökysymyksiin, terveydenhuoltoon ja koulutukseen sekä demokratia- ja ihmisoikeuskysymyksiin (846 miljoonaa euroa)
- c) yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan ulkopoliittiset toimet, vakautusväline, vaalitarkkailutehtävät ja teollisuusmaiden kanssa tehtävän yhteistyön väline (595 miljoonaa euroa)
- d) humanitaarinen apu ja pelastuspalvelun rahoitusväline (1 213 miljoonaa euroa).

7.4 Ulkosuhteisiin ja kehitysyhteistyöhön liittyvän talousarvion toteuttamisesta vastasivat kehitys- ja yhteistyöpääosasto (EuropeAid) sekä ulkopoliitiikan välineiden hallinto. Laajentumisasioiden talousarvion toteuttamisesta vastasi laajentumisasioiden pääosasto ja humanitaarisen avun talousarvion toteuttamisesta vastaa humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioden pääosasto (ECHO).

⁽²⁾ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 208 artikla.

⁽³⁾ Sopimus Euroopan unionista, 49 artikla.

⁽⁴⁾ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 214 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET*Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit*

7.5 Tässä luvussa käsiteltäviä menoja toteutetaan lukuisten erilaisten yhteistyövälineiden ja avunantomenetelmien avulla yli 150:ssä eri maassa. Säännöt ja menettelyt ovat usein mutkikkaita esimerkiksi tarjouskilpailujen ja sopimusten teon yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan toimintariski on suuri.

7.6 Välineiden ja maksuehtojen luonne rajoittaa tapahtumien virhealttiutta kahdella alalla – budjettituen ⁽⁵⁾ yhteydessä ja kansainvälisten järjestöjen ⁽⁶⁾, kuten YK:n, toteuttamille useiden rahoittajien tukemille hankkeille suunnatun EU-rahoituksen yhteydessä.

7.7 Budjettituki suunnataan joko suoraan asianomaisen valtion yleiseen talousarvioon taikka alakohtaisen toimintapolitiikan tai tavoitteen tukemiseen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko komissio noudattanut erityisiä ehtoja, jotka koskevat budjettituen maksua tietylle kumppanimaalle, ja onko komissio tarkistanut, että yleiset tukikelpoisuusehdot täyttyvät (esimerkiksi julkisen sektorin varainhoidossa saavutetun edistymisen osalta).

7.8 Komissiolla on kuitenkin huomattavan laaja liikkumavara yleisten ehtojen täyttymisen arvioinnissa. Tilintarkastustuomioistuin toimittama sääntöjenmukaisuuden tarkastus voi ulottua vain siihen vaiheeseen saakka, jossa tuki maksetaan kumppanimaalle. Siirretyt varat sekoittuvat tämän jälkeen tuensaajamaan talousarviovaroihin. Tuensaajamaan varainhoidon puutteet eivät näy virheinä tilintarkastustuomioistuin toimittamassa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa.

⁽⁵⁾ Yleisestä talousarviosta maksettiin varainhoitovuonna 2013 budjettitukea yhteensä 805 miljoonaa euroa.

⁽⁶⁾ Yleisestä talousarviosta maksettiin varainhoitovuonna 2013 kansainvälisille järjestöille yhteensä 1,5 miljardia euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.9 Useiden rahoittajien tukemiin hankkeisiin suunnattavat komission rahoitusosuudet kootaan yhteen muiden rahoittajien maksamien osuuksien kanssa, eikä niitä sidota käyttötarkoituksen perusteella tiettyihin tukikelpoisiin menoeriin. Komissio soveltaa "nimellistä lähestymistapaa", jonka yhteydessä oletetaan, että tilien perustana olevat toimet ovat sääntöjenmukaisia, jos kootun määrän vastineeksi ilmoitetaan tukikelpoisia menoja määrä, joka riittää vastaamaan EU:n rahoituksen määrää. Jos jokin toinen rahoittaja noudattaa samaa lähestymistapaa ja soveltaa maksuosuuteensa samoja tukikelpoisuusperusteita, aiheutuu riski, että kokonaisuutena katsottuna menot eivät täytä sekä komission että toisten rahoittajien ehtoja.

KOMISSION VASTAUKSET

7.9 Komissio katsoo, että käytössä olevilla sisäisillä valvontatoimilla sekä kansainvälisten organisaatioiden valvontatoimilla tämä teoreettinen riski voidaan rajoittaa hyväksyttävälle tasolle.

Komissio ei ole tietoinen erityisistä ongelmista, jotka koskisivat ns. nimellistä lähestymistapaa (joka on kehitetty, jotta komission olisi mahdollista osallistua useiden rahoittajien tukemiin toimiin, mukaan lukien erityisrahastoihin). Tällä lähestymistavalla taataan EU:n rahoitukseen sovellettavien oikeudellisten vaatimusten täyttyminen ulkoisissa toimissa (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, julkisia hankintoja, tietojen julkaisua jälkikäteen sekä henkilötietojen suojausmenettelyjä ennen kuin ryhtyy yhteistyöhön sen kanssa. Lisäksi komissio arvioi sen paikan päällä olevaa henkilöstöä (ja osallistumista ohjausryhmiin) ja kansainväliseltä organisaatiolta vaadittavaa tarkkaa tilinpäätösraportointia. Ulkoisiin toimiin liittyvien ohjelmien toteuttamisen yhteydessä järjestelmiä arvioidaan lisäksi säännöllisesti ulkopuolisten tarkastajien suorittamien tarkastuskäyntien avulla.

Komission toteuttamissa tarkastuksissa ei tähän mennessä ole havaittu mitään "erityisriskejä", eikä komissio ole tietoinen toisesta rahoittajasta, joka soveltaisi samoja tukikelpoisuusperusteita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**

7.10 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1 osassa 2**. Ulkosuhteita, unionin ulkopuolelle suunnattua tukea ja laajentumisasioita koskevan tarkastuksen osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksessa tutkittiin 172 tapahtuman otos **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos kaikenlaisista toimintalohkoryhmän tapahtumista. Vuodelta 2013 poimittu otos sisälsi 60 komission keskushallinnon hyväksymää tapahtumaa ja 112 EU:n edustustojen hyväksymää tapahtumaa ⁽⁷⁾.
- b) Tapauksissa, joissa havaittiin virheitä, asianomaisia valvontajärjestelmiä analysoitiin puutteiden tarkempaa määrittelyä silmällä pitäen.
- c) Valvontajärjestelmien arvioinnin yhteydessä tarkastettiin EuropeAidin toteuttamat ennakkotarkastukset, seuranta ja valvonta sekä sisäinen tarkastus.
- d) Tilintarkastustuomioistuin valitsi arvioitavaksi tiettyjä komission yksiköiden tekemiä puitesopimuksia.
- e) Tilintarkastustuomioistuin tarkasti ulkopoliittikan välineiden hallinnon ja EuropeAidin vuotuiset toimintakertomukset.
- f) Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki, oliko komissio noudattanut varainhoitovuosien 2010 ja 2011 vuosikertomuksissa annettuja suosituksia (ks. **liite 7.3**).

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

7.11 **Liitteessä 7.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 172 tapahtumasta 50:een (29 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 30 virheen perusteella, että todennäköisin virhetaso on 2,6 prosenttia ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Tarkastajat tekivät tarkastuskäynnin edustustoihin Bosnia ja Hertsegovinassa, Kambodžassa, Moldovassa, Palestiinassa, Perussa, Tunisiassa ja Turkissa. Afganistanissa, Bangladeshissa ja Irakissa sijaitsevien edustustojen osalta toimitettiin asiakirjatarkastus.

⁽⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 1,2 prosentin (alempi virheraja) ja 4,0 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

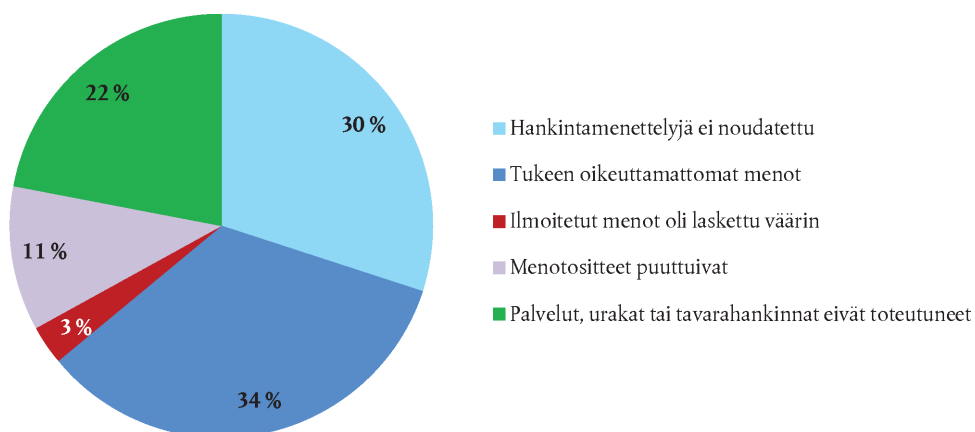
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

7.12 Kaikkiaan 172 maksusta ja selvittämistoimesta 30:ssä esiintyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Näistä 20 havaittiin loppumaksuissa ja selvittämistoimissa. Kaikki nämä kvantifioitavissa olevat virheet liittyivät tapahtumiin, jotka komissio oli periaatteessa tarkastanut; virheistä ainoakaan ei ollut estetty tai havaittu. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi kahdessa tapahtumassa virheitä, joita edunsaajien nimeämät tarkastajat eivät olleet havainneet.

7.13 **Kaaviossa 7.1** esitetään yhteenveto virheiden luonteesta ja erityyppisten virheiden vaikutuksesta toimintalohekoryhmän arvioituun kokonaisvirhetasoon.

Kaavio 7.1 – Todennäköisin virhetaso virhetyypeittäin



7.14 Tukeen oikeuttamattomia menoja koskeva virheluokka (14 tapahtumaa) sisältää menoja, jotka eivät liity sopimuksen mukaisiin toimiin tai jotka eivät ole aiheutuneet tukikelpoisuuskaudella, sekä tukeen oikeuttamattomia veroja ja virheellisesti välittöminä kustannuksina ilmoitettuja välillisiä kustannuksia. Kolmessa muussa tapauksessa komissio oli virheellisesti hyväksynyt (ja selvittänyt) palveluihin, urakoihin ja tavaratoimituksiin liittyviä menoja, jotka eivät olleet vielä aiheutuneet hyväksymisajankohtana. Virheistä esitetään esimerkkejä jäljempänä (ks. esimerkki laatikossa 7.1).

7.12 Yhteinen vastaus kohtiin 7.12–7.15

Komission tarkastukset on suunniteltu siten, että virheiden havaitseminen ja korjaaminen jälkitarkastuksissa – loppumaksujen jälkeen – on vielä mahdollista. Ulkoisen avun pääosastot vastaavat viralliseen riskinarviointiprosessiin perustuvan laajan jälkitarkastusohjelman suunnittelusta ja toteutuksesta vuositasolla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 7.1 – Esimerkkejä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä

Menot eivät oikeuttaneet tukeen

HUMANITAARISEN AVUN PÄÄOSASTO

Komissio teki saksalaisen valtioista riippumattoman järjestön kanssa 750 000 euron avustussopimuksen humanitaarista apua koskevasta hankkeesta, jossa tarjottiin terveydenhoitoa heikossa asemassa oleville henkilöille Nigerissä vuosina 2011–2012. Valtioista riippumaton järjestö ilmoitti hankkeen osalta 12 800 euron verran sosiaaliturvamaksuja ja veroja, joita komission ei olisi pitänyt korvata, koska kulut eivät liittyneet EU:n rahoittamaan hankkeeseen.

Menot eivät toteutuneet

EuropeAid – Moldova

Komissio teki Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelmaan liittyvän 10,6 miljoonan euron rahoitusopimuksen, jonka mukaisesti EU osoitti 9,5 miljoonaa euroa taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseen Moldovassa.

Komissio hyväksyi vuonna 2013 virheellisesti 1,8 miljoonan euron menot, jotka liittyivät järjestön tekemiin sopimuksiin, joista ei kuitenkaan ollut aiheutunut menoja.

Laatikko 7.1 – Esimerkkejä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä

Komissio korostaa, että ennen kutakin maksua suoritettavat ennakkotarkastukset on nähtävä osana valvontajärjestelmän kokonaisuutta. Käytössä olevilla valvontajärjestelmillä olisi vielä voitu havaita virheet jälkitarkastusten toteuttamisen yhteydessä, koska tilintarkastustuomioistuimen tarkastamaa toimea ei tarkastettu komission valvontaketjun viimeisten vaiheiden jälkeen.

Komissio kuitenkin huomautti kumppanilleen sen sopimusvelvoitteista ja tarpeesta parantaa edelleen sen sisäisiä valvontajärjestelmiä.

7.15 Ilmenneistä 30:stä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevasta virheestä neljä koski sääntöjenvastaisia hankinta- tai sopimuskomentokomenettelyjä, jotka oli toteuttanut komissio (yksi tapaus) tai avustuksensaaja (kolme tapausta) (ks. esimerkki laatikossa 7.2).

Laatikko 7.2 – Sääntöjenvastainen sopimuskomentokomenettely**EuropeAid – Tunisia**

Komissio teki ranskalaisen oikeudellisen asiantuntijan kanssa 98 000 euron suuruisen palvelusopimuksen neuvontapalveluista Tunisiassa. Tosiasiassa kyse oli jo olemassa olevan palvelusopimuksen jatkamisesta. Sopimuksen jatkaminen ei ollut varainhoitoasetuksen mukaista, vaan sitä on pidettävä sääntöjenvastaisena.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.16 Yhdeksän tapahtumaa liittyi kansalliseen liittymistä valmistelemaan ohjelmaan. Komissio validoi (eli selvitti⁽⁹⁾) näihin liittyvät kaikkiaan 150 miljoonan euron menot omasta aloitteestaan, vaikka sillä ei ollut todentavia asiakirjoja, joiden avulla se olisi saanut vahvistuksen, että menot olivat tosiasiallisesti aiheutuneet, että ne oikeellisesti vastasivat hyväksyttyjä määriä ja että ne olivat tukikelpoisia. Selvitetyt määrät perustuivat komission omiin arvioihin pikemminkin kuin aiheutuneisiin, maksettuihin ja hyväksyttyihin kuluihin, jotka vastaavat tosittain osoitettuja tosiasiallisia kuluja. Tilintarkastustuomioistuimien havaitseminen, että otokseen sisältyneiden yhdeksän tapahtuman lisäksi sama systeeminen virhe esiintyi muissakin tapahtumissa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen johdosta komissio myönsi, että tilintarkastustuomioistuimen yksilöimä virhe selvittämisessä oli tapahtunut, ja se teki kirjanpidossaan oikaisut kyseisten tapahtumien osalta. Komissio teki myös tarvittavat muutokset selvittämismenettelyihinsä.

7.17 Otokseen sisältyneiden 172 tapahtuman joukossa havaittiin 20 tapahtumaa, joihin liittyi 30 virhettä, joita ei voida ilmaista kvantitatiivisesti; virheet koskivat lähinnä oikeudellisten tai sopimusvelvoitteiden noudattamatta jättämistä.

7.18 Tarkastetuissa 20 budjettitukitapahtumassa ei ilmennyt sääntöjenmukaisuuteen liittyviä virheitä. Yksi tapahtumista koski komission marraskuussa 2013 suorittamaa 15 miljoonan euron maksua. Kyse oli ensimmäisestä kiinteämääräisestä tukierästä, joka liittyy Ukrainan kansallisen ympäristöpolitiikan toteuttamiseen tarkoitettuun 35 miljoonan euron suuruiseen budjettitukeen. Komissio hyväksyi maksun, koska sekä yleiset että erityiset ehdot täyttyivät. Käytännössä tämä merkitsee kahden yleisen ehdon kohdalla sitä, että komission käsityksen mukaan Ukrainan hallitus huolehti maan makroekonomisesta vakauudesta ja julkisen varainhoidon luotettavuudesta ja avoimuudesta (vaikka osassa keskeisistä tulosindikaattoreista saavutukset olivat hyvin vähäisiä). Tämä esimerkki havainnollistaa kohdissa 7.7 ja 7.8 kuvattuja riskejä.

TARKASTETTAVAKSI VALITTUJEN VALVONTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

EuropeAid

7.19 **Liitteessä 7.2** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen suorittaman EuropeAidin järjestelmien arvioinnin tuloksista. Yksityiskohtaiset tulokset EuropeAidin järjestelmien arvioinnista sekä jäännösvirhetasoa koskevasta EuropeAidin selvityksestä esitetään kahdeksatta, yhdeksättä ja kymmenettä Euroopan kehitysrahastoa koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen kohdissa 33–45.

KOMISSION VASTAUKSET

7.16 Komissio on yhtä mieltä siitä, että sen menettelyjä ei noudatettu näissä selvityksissä, jotka tehtiin yksinomaan sisäistä kirjanpitoa ja hallinnointia varten ja jotka ovat erillisiä ilmoitettujen menojen muodollisista hyväksymismenettelyistä. Komissio myöntää, että kirjanpitoa on muutettava, ja se on jo peruuttanut kyseiset selvitykset. Laajentumisasioiden pääosasto ottaa käyttöön uuden selvitysmenettelyn. Liittymistä valmistelevan tuen toimituksen yhteydessä järjestelmät ja menettelyt tarkastetaan huolellisesti ja niitä seurataan ennen tuen maksamista. Jokainen ohjelma kestää useita vuosia, ja vasta ohjelman toimeenpanon loppuvaiheessa on mahdollista arvioida tosiasiallisesti aiheutuneita kustannuksia ja itse hankkeen onnistumista.

7.18 Komissio panee tyytyväisenä merkille, että budjettitukitapahtumissa ei ollut virheitä.

⁽⁹⁾ Ennakot pitäisi selvittää vastaanottajilta saatujen tarkastettavissa olevien tietojen perusteella varainhoitoasetuksessa ja sen soveltamisäännöissä määritettyjen menettelyjen mukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Laajentumisasioiden pääosasto

7.20 Laajentumisasioiden pääosaston pääjohtaja ilmoitti vahvistuslausumassaan vuodelta 2013 saaneensa kohtuullisen varmuuden siitä, että käytössä olevat valvontamenetellyt tarjotavat tarvittavat takuut tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta ja että kertomuksessa esitetyt tiedot ovat luotettavat, täydelliset ja oikeelliset. Kuten kohdassa 7.16 kuvataan, tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin, että laajentumisasioiden pääosaston kirjaamat menot perustuivat pääosaston omiin arvioihin pikemminkin kuin aiheutuneisiin, maksettuihin ja hyväksyttyihin kuluihin, jotka vastaavat tosittain osoitettuja tosiasiallisia kuluja. Riskinallinen määrä on 150 miljoonaa euroa, joten pääjohtajan olisi pitänyt esittää varaus.

Puitesopimukset

7.21 Tilintarkastustuomioistuin arvioi puitesopimukset, jotka toimintalohkoryhmästä vastaavat kolme pääosastoa sekä ulkopoliittikan välineiden hallinto olivat tehneet tarjouskilpailujen avulla. Arvioinnissa ei tullut esiin virheitä eikä järjestelmäpuutteita.

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET**Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös**

7.22 Toimintalohkoryhmässä

- a) ilmeni tapahtumia testatessa, että perusjoukon todennäköisin virhetaso on 2,6 prosenttia
- b) havaittiin laajentumisasioiden pääosaston menojen selvittämisessä systeeminen virhe, joka vastaa suuruudeltaan 150:tä miljoonaa euroa
- c) tarkastetut EuropeAidin järjestelmät arvioitiin osittain vaikuttaviksi⁽¹⁰⁾.

7.23 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että hyväksyttyjen menojen virhetaso on olennainen.

7.20 Katso komission vastaukset kohtaan 7.16.

Komissio katsoo, että laajentumisasioiden pääosaston pääjohtajan ei tarvinnut esittää varaumaa. Kaikki kyseiset tapahtumat peruutettiin ennen lopullisen tilinpäätöksen vahvistamista.

7.22

- c) Komissio panee merkille, että EuropeAidin hallinnoimissa tapahtumissa virhetaso on alhaisempi kuin vuonna 2012.

⁽¹⁰⁾ Järjestelmiä koskeva johtopäätös koskee ainoastaan niitä järjestelmiä, jotka valittiin tarkastettaviksi kohdassa 7.10 määritetyn tarkastusalueen puitteissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Suositukset

7.24 **Liitteessä 7.3** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi varainhoitovuosien 2010 ja 2011 vuosikertomuksissa 11 suositusta. Komissio on pannut niistä täytäntöön kahdeksan kokonaan, kaksi suurimmaksi osaksi ja yhden joiltakin osin.

7.25 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

- **Suositus 1:** Komission ja etenkin laajentumisasioiden pääosaston olisi varmistettava, että henkilöstöä ohjeistetaan selvittämään menot ainoastaan aiheutuneiden menojen eikä tekemiensä omien arvioiden perusteella.
- **Suositus 2:** Ulkopoliitiikan välineiden hallinnon olisi hyväksyttävä kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operaatiot ns. ”kuuden pilarin arviointien” mukaisesti ⁽¹⁾.

Komissio hyväksyy suosituksen ja korostaa, että pääosastolle jo toimitetuissa voimassa olevissa kirjanpitosäännöissä ja -ohjeissa kerrotaan, miten selvityksiä olisi asianmukaisesti käsiteltävä. Laajentumisasioiden pääosasto ottaa käyttöön uuden selvitysmenettelyn. Kustannukset määritetään jatkossakin tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn perusteella.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Tilintarkastajat ovat panneet merkille liitteessä 7.3 esitetyt parannukset. Ulkopoliitiikan välineiden hallinto on ottanut tavoitteekseen saattaa operaatiot asteittain vaatimusten mukaisiksi suurimmasta operaatiosta alkaen. Tätä tavoitetta toteutetaan edelleen, mutta ulkopoliitiikan välineiden hallinto katsoo, että vaatimusten noudattamatta jättämisestä johtuvat riskit ovat lieventyneet. Neljä suurinta operaatiota ovat vaatimusten mukaisia tai niiden on määrä täyttää vaatimukset lähitulevaisuudessa. Niiden osuus operaatioiden hallinnoimasta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määrärahoista on yli 80 prosenttia. Operaatioiden vaatimustenmukaisuuteen liittyy myös kustannustehokkuuspuoli, sillä monet operaatiot ovat käynnissä vain vähän aikaa. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan uudet operaatiot eivät lähtökohtaisesti voi täyttää vaatimuksia alusta lähtien, sillä järjestelmien vakiinnuttaminen vaatii aikaa. Jos operaatio ei täytä vaatimuksia, ulkopoliitiikan välineiden hallinto ei siirrä koko varainhoitoa vaan säilyttää lieventävät valvontamenettelyt. Tämä tunnustetaan nyt täysimääräisesti varainhoitoasetuksessa (60 artiklan 2 kohta).

⁽¹⁾ Ks. liite 7.3.

LIITE 7.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – ULKOSUHTEET, UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI JA LAAJENTUMISASIAT

	2013					2012	2011	2010
	EuropeAid-yhteistyö-toimisto ⁽¹⁾	Ulkopoliittikan välineiden hallinto	Laajentumis-asioiden pääosasto	Humanitaarisen avun pääosasto	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE								
Tapahntumien yhteismäärä	115	9	18	30	172	174	120	90
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus, lukumäärä), joissa								
ei ilmennyt virheitä	77 % (88)	78 % (7)	50 % (9)	60 % (18)	71 % (122)	77 %	59 %	62 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	23 % (27)	22 % (2)	50 % (9)	40 % (12)	29 % (50)	23 %	41 %	38 %
Analyyssi tapahtumista, joissa ilmeni virheitä								
Analyyssi virhetyyppittäin								
Muut säännönmukaisuustekijät ja virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	22 % (6)	100 % (2)	100 % (9)	25 % (3)	40 % (20)	25 %	55 %	47 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	78 % (21)	0 % (0)	0 % (0)	75 % (9)	60 % (30)	75 %	45 %	53 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS								
Todennäköisin virhetaso					2,6 %	3,3 %	—	—
Ylempi virheraja					4,0 %			
Alempi virheraja					1,2 %			

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

⁽²⁾ Suluissa esitetyt luvut vastaavat tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

⁽³⁾ Orokseen sisältyy kaksi koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston tapahtumaa.

LIITE 7.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – ULKOSUHTEET, UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI JA LAAJENTUMISASIAT

Arvio tarkastetuista järjestelmistä

Järjestelmä	Ennakkotarkastukset	Seuranta ja valvonta	Sisäinen tarkastus	Yleisarvio
EuropeAid	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava

LIITE 7.3

AIEMPIEN SUOSTUSTEN SEURANTA – ULKOSUHTEET, UNIONIN ULKOPUOLELLE SUUNNATTU TUKI JA LAAJENTUMISASIAT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta nykyisessä toimintakelyksessä	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
2011	Suositus 1: EuropeAid, humanitaarisen avun pääosasto ja ulkopoliittikan välineiden hallinto parantavat avustussopimusten valvontaa niin, että paikan päälle tehtyjä käyntejä hyödynnetään paremmin, jotta käytntien avulla voidaan ehkäistä ja havaita tukeen oikeuttamattomien menojen ilmoittaminen ja/tai lisätä komission teettämien tarkastusten kattavuutta.		X					
	Suositus 2.1: Ulkopoliittikan välineiden hallinnon olisi varmistettava, että sisäisen tarkastuksen toiminto saadaan käynnistettyä.	X						
	Suositus 2.2: Ulkopoliittikan välineiden hallinnon olisi ilmoitettava selvästi perusteet, joita riskinarvioinnin yhteydessä sovelletaan valittaessa tarkastettavaksi vakautusvälineen ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia sopimuksia.	X						
	Suositus 2.3: Ulkopoliittikan välineiden hallinnon olisi varmistettava, että kaikki yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan operatiot hyväksytään ns. ”kuuden pilarin arviointien” mukaisesti.			X				Ks. komission vastaus suositukseen 2.
	Suositus 2.4: Ulkopoliittikan välineiden hallinnon olisi nopeutettava yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kauan sitten tehtyjen sopimusten päättämistä. (Vuoden 2009 suositukseen liittyvä seuranta/tilannepäivitys vuodelta 2011)		X					

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta nykyisessä toimintakelyksessä	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2010	Suositus 3: Laajentumisasioiden pääosaston olisi määriteltävä yksityiskohtaisemmin perusteet, joiden täytyttyä ennakkotarkastuksista luovutaan ja hallintovastuun siirto hajautetun hallinnon maille lakkauteaan, ja sen olisi tarkastettava kansallisten viranomaisten käyttämien järjestelmien toimivuus. (Vuoden 2009 suositukseen liittyvä seuranta/tilannepäivitys vuodelta 2010)	X						
	Suositus 4: Laajentumisasioiden pääosaston olisi parannettava edelleen hallintotietojärjestelmäänsä tallennettujen tietojen laatua. (Vuoden 2009 suositukseen liittyvä seuranta/tilannepäivitys vuodelta 2010)	X						
	Suositus 5: Laajentumisasioiden pääosaston olisi kehitettävä väline, joka auttaa konsolidoimaan laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat paikalla tehtyjen tarkastusten tulokset. (Vuoden 2009 suositukseen liittyvä seuranta/tilannepäivitys vuodelta 2010)	X						
	Suositus 6: Laajentumisasioiden pääosaston olisi lisättävä tapahtumien jälkitarkastuksia keskitetyn hallinnoinnin osalta.	X						
	Suositus 7: Komission olisi määriteltävä johdonmukainen menetelmä, jonka avulla ulkosuhteista vastaavat pääosastot laskevat jännösvirhetason, jonka perusteella pääjohtajat antavat tiedot.	X						
	Suositus 8: 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 (Humanitarian Procurement Centres). (Vuoden 2009 suositukseen liittyvä seuranta/tilannepäivitys vuodelta 2010)	X						

KAHDEKSAS LUKU

Tutkimus ja muut sisäiset politiikat

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	8.1–8.5
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	8.2–8.4
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	8.5
Toimien sääntöjenmukaisuus	8.6–8.16
Tutkimusmenoissa oli samantyyppisiä virheitä kuin aiemmin ja virhetason vaihteluväli oli samankaltainen	8.8–8.12
Koulutuksen ja kulttuurin toimintalohkossa oli aiempaa enemmän virheitä	8.13
Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen nosti merkittävästi virhetasoa vuonna 2013	8.14–8.15
Tukeen oikeuttamattomat kulut saattavat vähentää eurooppalaista lisäarvoa	8.16
Tarkastettavaksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi	8.17–8.32
Kuluilmoitusten todentamisella ei päästä kaikista virheistä	8.18–8.20
Ennen maksujen hyväksymistä tehdyissä tarkastuksissa oli puutteita	8.21–8.24
Edunsaajiin kohdistuvat tarkastukset ovat viivästyneet eräissä pääosastoissa	8.25–8.30
Arvio tarkastukseen valituista komission vuotuisista toimintakertomuksista	8.31–8.32
Johtopäätös ja suositukset	8.33–8.36
Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös	8.33–8.34
Suositukset	8.35–8.36
Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoon kohdistetun tarkastuksen tulokset vuodelta 2013	8.37–8.40
Liite 8.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – tutkimus ja muut sisäiset politiikat	
Liite 8.2 – Järjestelmätarkastusten tulokset – tutkimus ja muut sisäiset politiikat	
Liite 8.3 – Aiempien suositusten seuranta – tutkimus ja muut sisäiset politiikat	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**JOHDANTO**

8.1 Tässä luvussa esitetään erityisarvio tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen aloilta. Luvussa käsitellään toimintalohkoja "tutkimus", "koulutus ja kulttuuri", "viestintä-verkot, sisällöt ja teknologia", "yritystoiminta", "sisäasiat", "suora tutkimustoiminta", "talous- ja rahoitusasiat", "viestintä", "oikeus-asiat", "sisämarkkinat", "kauppa" sekä "kilpailu". Lisäksi luvussa raportoidaan toistuvasta tarkastuksesta, jonka tilintarkastustuomioistuin kohdistaa ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahastoon. Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2013 menoista esitetään **kaaviossa 8.1**.

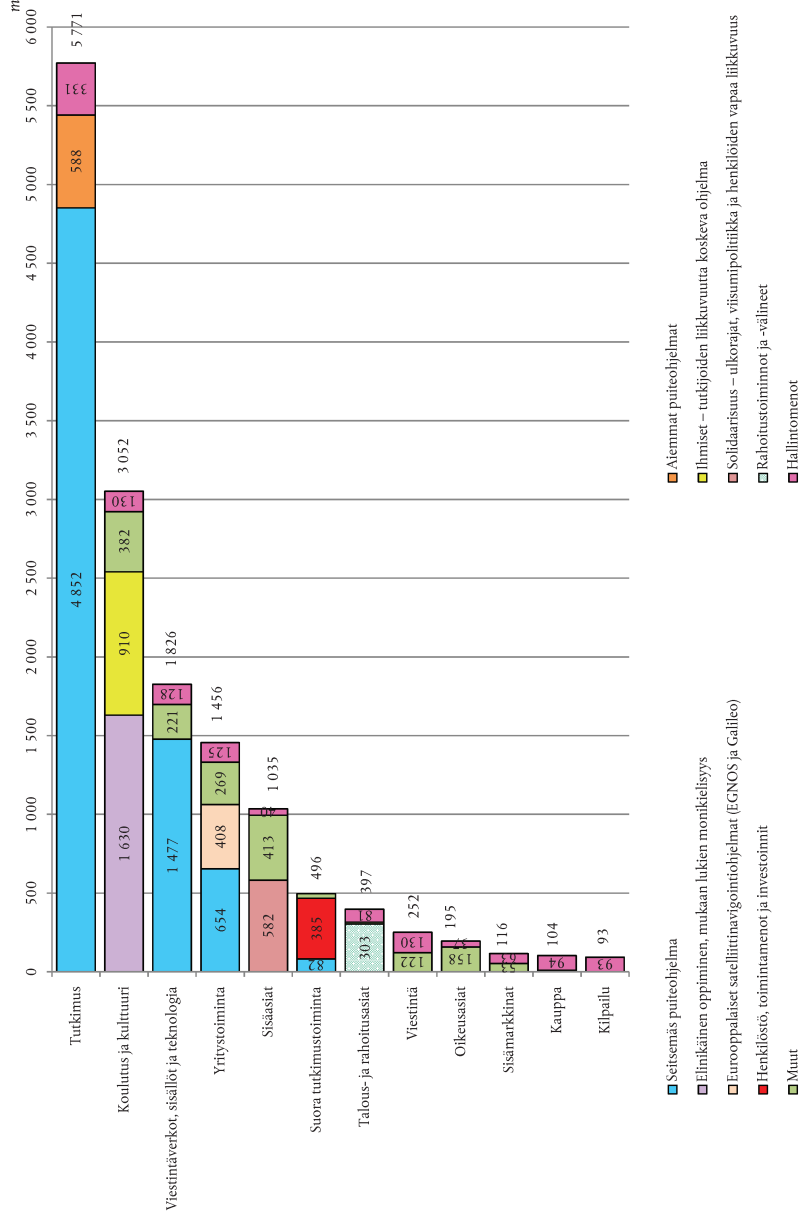
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

8.2 Menot kattavat laajan joukon toimintapoliittisia tavoitteita. Niiden piiriin kuuluvat esimerkiksi tutkimus ja innovointi, koulutus, turvallisuus, maahanmuutto sekä rahoituskriisin vaikutusten torjunta.

8.3 Lähes 90 prosenttia menoista muodostuu avustuksista, joita myönnetään hankkeisiin osallistuville edunsaajille. Muita menoja ovat muun muassa tuki Euroopan investointipankin hallinnoimille rahoitusvälineille sekä rahoitusosuudet jäsenvaltioiden hallinnoimille ohjelmille (esimerkiksi ulkorajarahasto).

8.4 Ennakkorahoitus maksetaan, kun avustussopimus tai rahoituspäätös on tehty. Muu EU:n rahoitus perustuu edunsaajien ohjelma- tai hankekuluilmoituksissa ilmoittamien kulujen korvaamiseen. Keskeinen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuva riski on, että edunsaajat sisällyttävät kuluilmoituksiinsa tukeen oikeuttamattomia tai tosittain perustelemattomia kuluja, joita ei havaita eikä korjata komission tai jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien avulla.

Kaavio 8.1 – Tutkimus ja muut sisäiset politiikat – Keskeiset tiedot 2013

Maksut EU:n varainhoitovuoden 2013 talousarviosta
miljoonaa euroa

Edellä olevassa kaaviossa esitetyt varainhoitovuoden maksut yhteensä	14 793
– hallintomenot yhteensä ⁽¹⁾	1 637
Toimintamenot yhteensä	13 156
– ennakkomaksuja ⁽²⁾	8 823
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys ⁽²⁾	6 098
Tarkastettu perusjoukko yhteensä	10 431

Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä	17 812
---	---------------

⁽¹⁾ Hallintomenoja koskevaa tarkastusta käsitellään yhdeksänsessä luvussa.⁽²⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liitteen 1.1** kohta 7).

Lähde: Euroopan unionin varainhoitovuoden 2013 konsolidoitu tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa**

8.5 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1. osassa 2**. Tutkimusta ja muita sisäisiä politiikkoja koskevan tarkastuksen osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksessa tutkittiin 150 tapahtuman otos **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos kaikenlaisista toimintalohekoryhmän tapahtumista. Vuodelta 2013 poimittu otos sisälsi 89 tapahtumaa tutkimuksen alalta (86 liittyi seitsemänteen puiteohjelmaan ja kolme kuudenteen puiteohjelmaan), 25 tapahtumaa, jotka koskivat elinikäisen oppimisen ohjelmaa ja Youth in Action -ohjelmaa, sekä 36 tapahtumaa muista ohjelmista.
- b) Valvontajärjestelmien arviointi kohdistettiin seitsemänteen puiteohjelmaan, jossa on kolme keskeistä valvonnan osatekijää:
 - riippumattomat tarkastajat todentavat edunsaajien hankekuluilmoitukset ennen kuin ne toimitetaan komissiolle
 - komissio tarkastaa kuluilmoitukset ja hankkeiden edistymisestä annetut kertomukset ennen maksujen hyväksymistä
 - komissio tarkastaa edunsaajien joukosta poimitun otoksen ja perii takaisin tukeen oikeuttamattomat määrät, jotka havaitaan tarkastusten avulla.
- c) Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston, koulutuksen ja kulttuurin pääosaston sekä koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston toimintakertomukset vuodelta 2013.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

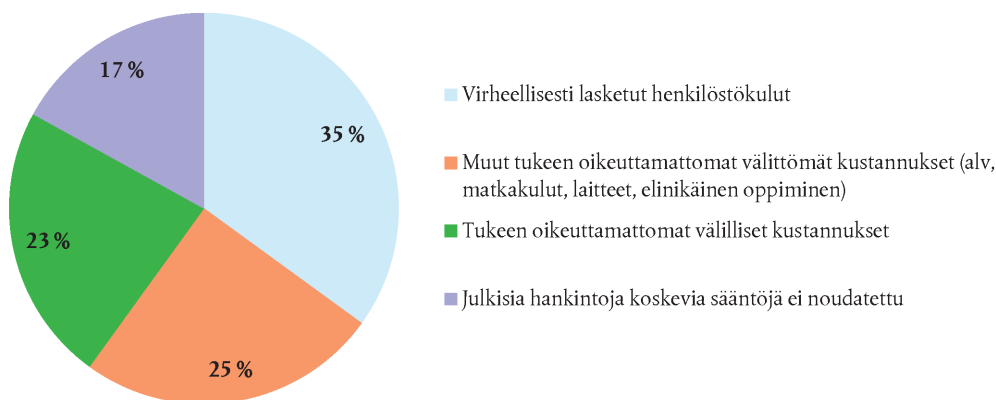
TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

8.6 **Litteessä 8.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 150 tapahtumasta 76:een (51 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 54 virheen perusteella, että todennäköisin virhetaso on 4,6 prosenttia ⁽¹⁾.

8.7 Useimmin esiintyi seuraavanlaisia virheitä: henkilöstökulut oli laskettu virheellisesti tai huomioon oli otettu muita tukeen oikeuttamattomia välittömiä kustannuksia (kuten tosittein perustelemattomia matka- tai laitekuluja) tai välillisiä kustannuksia, jotka pohjautuvat virheellisiin yleiskustannuksiin tai joihin sisältyy tukeen oikeuttamattomia kustannuslajeja, jotka eivät liity hankkeeseen. Lisäksi tapaukset, joissa edunsaajat eivät noudattaneet julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, nostivat merkittävästi virhetasoa vuonna 2013, vaikka tämä ei aiemmin ole ollut toimintalohkoryhmässä merkittävä virhelähde (ks. **kaavio 8.2**).

8.6 Komissio pitää tilintarkastustuomioistuimen havaitsemaa virhetasoa osoituksena EU:n menojen tehokkaasta täytäntöönpanosta. Lisäksi on tarkasteltava monivuotisen valvontastrategian tuloksia. Tämän perusteella komission yksiköt laskevat jäännösvirhetason, jossa otetaan huomioon ohjelman koko toteutuskauden takaisinperinnät ja oikaisut sekä kaikkien valvontatoimien ja tarkastusten vaikutukset. Laskettu jäännösvirhetaso oli vuoden 2013 lopussa noin 3 prosenttia tutkimuksen osalta, 0,95 prosenttia kansallisten virastojen kautta hallinnoitujen elinikäisen oppimisen ohjelman sekä Youth in Action -ohjelman osalta ja alle kaksi prosenttia oikeus- ja sisäasioiden alalla.

Kaavio 8.2 – Todennäköisin virhetaso virhetyypeittäin



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

⁽¹⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 2,6 prosentin (alempi virheraja) ja 6,6 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Tutkimusmenoissa oli samantyyppisiä virheitä kuin aiemmin ja virhetason vaihteluväli oli samankaltainen

8.8 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tutkimusmenoissa samantyyppisiä virheitä kuin aiempina vuosina, ja virhetason vaihteluväli oli samankaltainen. Komission suorittamissa tarkastuksissa tämäntyyppisillä virheillä havaitaan suunnilleen vastaava esiintyvyys, ja virhetason vaihteluväli oli suunnilleen sama.

8.9 Useimmissa tapauksissa on kyse siitä, että edunsaajat ovat laskeneet väärin tukikelpoiset hankekulut tai ilmoittaneet kuluja, jotka eivät liity hankkeeseen tai joita ei voida perustella tosittain. Henkilöstökulut on monesti ilmoitettu liian suurina siksi, että edunsaajat ilmoittavat budjetoidut menot tosiasiallisten sijaan, että tuntihinnat ovat virheelliset tai että kuluja on ilmoitettu ajalta, jota ei ole käytetty hankkeen parissa. Muiden välittömien kustannusten kohdalla edunsaajat tekevät usein virheitä, koska ne laskevat tukikelpoiset kulut väärin (esimerkiksi ilmoittavat hankkeessa käytettyjen laitteiden poistokustannukset liian suurina) tai ilmoittavat välillisiä veroja tukikelpoisina kuluina. Välilliset kustannukset on monesti ilmoitettu todellista suurempina sen vuoksi, että edunsaajat sisällyttävät niihin tutkimustoimintaan kuulumattomia maksuja, kuten markkinointi- tai jakelukuluja (ks. esimerkki laatikossa 8.1).

Laatikko 8.1 – Erään eurooppalaista tutkimusrahoitusta koskevan hankkeen (seitsemäs puiteohjelma) osalta ilmoitetuissa kuluissa havaitut virheet

Seitsemännen puiteohjelman hankkeeseen osallistunut edunsaaja ilmoitti 185 500 euron verran kuluja. Komissio maksoi ilmoituksen perusteella 98 000 euron suuruisen EU:n rahoitusosuuden. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi ilmoitetuissa kuluissa lukuisia virheitä, joista voidaan mainita seuraavat esimerkit:

- henkilöstökuluihin oli sovellettu virheellistä laskentamenetelmää, joka perustui arvioihin
- matkakulujen yhteydessä oli ilmoitettu tukeen oikeuttamattomia arvonlisäveroja
- kuluilmoitus sisälsi välillisiä kustannuksia, jotka eivät liittyneet hankkeeseen.

Edunsaaja oli ilmoittanut noin 36 000 euron arvosta tukeen oikeuttamattomia kuluja.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tukeen oikeuttamattomia kuluja oli ilmoitettu yli kolmanneksessa otokseen poimituista seitsemännen puiteohjelman hankkeista.

8.10 Viimeiset seitsemänteen puitesopimukseen liittyvät avustussopimukset tehtiin vuonna 2013. Komissio hallinnoi hankkeita ja kohdistaa niihin tarkastuksia ainakin vuoteen 2017 asti. Samaan aikaan käynnistetään seuraavaa tutkimusohjelmaa (Horizon 2020).

8.9 Komissio myöntää virheiden tyyppiä ja määrää koskevat tilintarkastustuomioistuinten havainnot.

Laatikko 8.1 – Erään eurooppalaista tutkimusrahoitusta koskevan hankkeen (seitsemäs puiteohjelma) osalta ilmoitetuissa kuluissa havaitut virheet

Komissio haluaa korostaa, että tilintarkastustuomioistuinten havaitsemia virheitä ei olisi voitu havaita ennakkotarkastuksessa vaan ainoastaan perusteellisessa jälkikäteen toteutetussa tilintarkastuksessa.

Uuden Horisontti 2020 -puiteohjelman (Horizon 2020) säännöillä pyritään välttämään useimpia tämän tyyppisiä virheitä, sillä arvioitujen keskimääräisten henkilöstökustannusten käyttäminen hyväksytään (jos tämä on edunsaajan tavanomainen käytäntö), arvonlisävero on tukikelpoinen kustannus, jos sitä ei palauteta, ja välilliset kustannukset ovat kiinteämäärisiä, jolloin tällaisia virheitä ei synny.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

8.11 Horizon 2020 -ohjelman säännöt ovat yksinkertaisemat: edunsaajat voivat esimerkiksi käyttää tavanomaisia kirjanpitoikäytäntöjään laajemmin ja välillisiin kustannuksiin voidaan soveltaa kiinteämääräisiä korvauksia. Tarkoituksena on vähentää ohjelman monimutkaisuutta edunsaajien näkökulmasta ja alentaa virhetasoa. Vaikutus virhetasoon näkyy kuitenkin vasta vuoden 2016 lopussa sen jälkeen, kun suurempien välimaksujen ensimmäinen joukko on suoritettu.

8.12 Komissio sai vuonna 2013 edelleen lyhennettyä aikaa, joka kuluu tutkimusavustusten maksamiseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin 14 tapausta, joissa hankekoordinaattorit siirsivät varoja muille hankekumppaneille viipeellä. Toisinaan viivästyksiin oli ymmärrettävä syy (kuten epävarmuus kumppanin tosiasiallisista menoista), mutta tarpeettomat viipeet vaikeuttavat sellaisten edunsaajien (esimerkiksi pienten ja keskiuurten yritysten) tilannetta, joiden tutkimustoiminnan rahoitus riippuu pitkälti EU:n tuesta.

Koulutuksen ja kulttuurin toimintaloikossa oli aiempaa enemmän virheitä

8.13 Vuonna 2013 noin puolet tapahtumista, jotka poimitiin otokseen elinikäisen oppimisen ohjelman maksujen joukosta (12 tapahtumaa 22:sta), koski muita koulutushankkeita kuin Erasmus-opiskelijavaihtoa. Näitä hankkeita toteuttavat tyypillisesti pienet organisaatiot, kuten valtioista riippumattomat järjestöt, koulut ja pk-yritykset. Tällaisten edunsaajien hallinnolliset valmiudet ovat rajalliset. Nämä edunsaajat ovat vasta perehtymässä ohjelmaan, eivätkä sen säännöt ja menettelyt ole niille kaikilta osin tuttuja. Tämä koskee etenkin vaatimusta erillisestä hankekirjanpidosta ja vaatimusta säilyttää kaikki hankekuluihin liittyvä todentava aineisto. Siksi virheitä esiintyy useammin (ks. esimerkki laatikossa 8.2).

Laatikko 8.2 – Virheet elinikäisen oppimisen ohjelmaan kuuluvan hankkeen ilmoitetuissa kuluissa

Elinikäisen oppimisen ohjelmaan kuuluvaan koulutushankkeeseen osallistunut edunsaaja ilmoitti kuluilmoituksessaan yli 260 000 euron henkilöstökulut. Komissio myönsi kuluilmoituksen perusteella noin 190 000 euroa EU:n osarahoitusta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi ilmoitetuissa kuluissa lukuisia virheitä:

- henkilöstökuluja laskettaessa oli käytetty virheellisiä tuntihintoja
- alihankintakulut oli ilmoitettu henkilöstökuluina
- ilmoitus sisälsi kuluja, jotka olivat aiheutuneet ennen hankkeen tukikelpoisuuskauten alkamista.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tämän hankkeen osalta noin 114 000 euron kulut ja yksilöi noin 48 000 euron verran tukeen oikeuttamattomia kuluja.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tukeen oikeuttamattomia kuluja oli ilmoitettu yli neljänneksessä otokseen poimituista elinikäisen koulutuksen ohjelman hankkeista.

8.12 Varojen maksamiseen sovelletaan edunsaajien tekemän konsortiosopimuksen määräyksiä, eikä komissio ole kyseisen sopimuksen sopimuspuoli. Komission mielestä on parasta, että varojen siirtoa konsortion jäsenten välillä hallinnoidaan konsortion sisällä. Jos varojen maksut viivästyvät, komissio tiedustelee vakiokäytäntönsä mukaisesti hankekoordinaattorilta viivästyksen syytä.

Lisäksi komissio on muistuttanut hankekoordinaattoreita velvoitteesta siirtää varat ajallaan.

Laatikko 8.2 – Virheet elinikäisen oppimisen ohjelmaan kuuluvan hankkeen ilmoitetuissa kuluissa

Komissio myöntää tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet ja perii takaisin aiheuttamasti maksetut varat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen nosti merkittävästi virhetasoa vuonna 2013

8.14 Tutkimuksen ja muiden sisäisten politiikkojen alan tapahtumat eivät yleensä liity julkisiin hankintoihin. Otokseen poimituista 150 tapahtumasta vain kahdeksassa oli sovellettu EU:n tai kansallisia julkisia hankintoja koskevia sääntöjä.

8.15 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi näistä kahdeksasta tapauksesta kahdessa kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Yhdessä tapauksessa oli kyse koulutuspalveluja koskevan sopimuksen tekemisestä Youth in Action -ohjelmaan liittyvää hanketta varten. Jäsenvaltiossa hankintaviranomainen sovelsi hankintasopimuksen tekoperusteita virheellisesti, minkä vuoksi sopimus tehtiin väärän yrityksen kanssa. Toisessa tapauksessa oli kyse tutkimushankkeeseen liittyvien seminaarien järjestämisestä koskevasta sopimuksesta. Edunsaaja teki sopimuksen erään yrityksen kanssa suoraan, vaikka kansallisissa hankintasäännöissä vaaditaan kilpailuttamista (ks. **liite 1.1**, kohdat 10 ja 11).

Tukeen oikeuttamattomat kulut saattavat vähentää eurooppalaista lisäarvoa

8.16 Tukeen oikeuttamattomien kulujen korvaaminen todennäköisesti haittaa toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamista, minkä lisäksi menojen sääntöjenmukaisuudesta ei tällöin ole varmuutta. Laatikossa 8.3 esitetään esimerkki siitä, kuinka tukeen oikeuttamattomat kulut saattavat vähentää hankkeiden EU:n tasolla tuottamaa lisäarvoa.

Laatikko 8.3 – Tukeen oikeuttamattomat kulut saattavat vähentää hankkeiden EU:n tasolla tuottamaa lisäarvoa

Ulkorajarahasto on pääasiallinen rahoitusväline, jolla EU tukee ulkorajavalvontaa. Tarkoituksena on varmistaa, että valvonta EU:n ulkorajoilla on tehokasta ja vaikuttavaa. Ulkorajarahastosta osarahoitetaan ohjelmia ja hankkeita, joita jäsenvaltiot hallinnoivat.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Espanjassa hankkeen, jossa hankittiin neljä helikopteria ulkorajojen valvontaa varten. Jäsenvaltion vastuuviranomainen ilmoitti, että helikoptereiden käytöstä 75 prosenttia liittyisi ulkorajavalvontaan.

8.15 Toisessa mainitussa tapauksessa yliopisto ei noudattanut järjestämiensä seminaarien kustannusten (24 000 euroa) osalta kansallisia sääntöjä, joissa edellytettiin täysimääräistä tarjouskilpailumenettelyä, mikäli summa ylittää 10 000 euroa. Tämän vuoksi seminaarien kustannukset eivät ole tukikelpoisia, vaikka ne tuottavatkin lisäarvoa (ja ovat siksi hyväksyttäviä kustannuksia). Tämä tapaus korostaa komission vaikeuksia varmistaa kaikkien kustannusten tukikelpoisuus, etenkin silloin, kun kansalliset (tai jopa alueelliset) viranomaiset antavat ylimääräisiä sääntöjä, jotka ovat tutkimuksen puiteohjelman vaatimuksia tiukempia eivätkä välttämättä sovellu tutkimusrahoitukseen.

Laatikko 8.3 – Tukeen oikeuttamattomat kulut saattavat vähentää hankkeiden EU:n tasolla tuottamaa lisäarvoa

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilintarkastustuomioistuin tutki helikoptereiden käyttöä vastuuviranomaisen antamien tietojen perusteella. Tiedoissa oli virheitä ja epä johdonmukaisuuksia, joten tämä tietolähde oli epäluotettava selvittäessä helikoptereiden käyttöä ulkorajarahaston kannalta tukikelpoisiin toimiin. Tilintarkastustuomioistuin arvioi saamiensa tietojen perusteella, että helikoptereiden käytöstä enintään 25,5 prosenttia liittyi ulkorajavalvontaan. Ulkorajarahastosta voitaisiin niin ollen myöntää osarahoitusta enintään 8,3 miljoonaa euroa pikemminkin kuin ilmoitettu 24,3 miljoonan euron määrä.

Tukeen oikeuttamattomien kulujen suuri määrä, joka johtuu hankitun kaluston käyttämisestä muihin kuin osarahoitetun hankkeen mukaisiin tarkoituksiin, saattaa vähentää ulkorajarahaston EU:n tasolla tuottamaa lisäarvoa. Se on myös osoitus jäsenvaltion vastuuviranomaisen toteuttaman seurannan riittämättömyydestä. Ulkorajarahastoa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 15/2014 ⁽²⁾ tuodaan esiin ulkorajarahaston vaikuttavuuteen ja lisäarvoon liittyviä kysymyksiä.

KOMISSIION VASTAUKSET

Tämä havainto liittyy ongelmaan, joka syntyy, kun samaa laitteistoa käytetään useisiin sisäisiin turvallisuustehtäviin. Komissio aikoo havainnon vuoksi avata vuoden 2009 ulkorajarahaston Espanjan vuosiohjelman uudelleen.

TARKASTETTAVAKSI VALITTUJEN VALVONTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

8.17 **Liitteessä 8.2** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen suorittaman järjestelmien arvioinnin tuloksista.

Kuluilmoitusten todentamisella ei päästä kaikista virheistä

8.18 Seitsemännen puiteohjelman edunsaajien on toimitettava kuluilmoitustensa mukana tarkastuslausunto tapauksissa, joissa EU:n rahoitusosuus hankkeesta ylittää 375 000 euroa. Riippumattoman tarkastajan on todennettava, vastaavatko ilmoitetut kulut tukikelpoisuuskriteereitä, ja raportoitava mahdollisista poikkeuksista.

8.19 Tilintarkastustuomioistuin vertasi oman tarkastuksensa tuloksia riippumattoman tarkastajan johtopäätökseen niiden kuluilmoitusten osalta, joista lausunto oli toimitettu (32 tapahtumaa otokseen sisältyneistä 89 tapahtumasta; tapahtumat koskivat eurooppalaista tutkimusrahoitusta (seitsemäs puiteohjelma)). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuluilmoitusten virhetason merkittäväksi yhdeksässä tapauksessa, joissa riippumattoman tarkastaja oli todentanut ilmoitettujen kulujen täyttävän tukikelpoisuuskriteerit.

⁽²⁾ <http://eca.europa.eu>

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

8.20 Kuluilmoitusten todentaminen auttaa alentamaan puiteohjelmien kokonaisvirhetasoa. Vaikka komissio on käynnistänyt kampanjan, jossa riippumattomille tarkastajille kerrataan tukikelpoisuussääntöjä, tarkastuslausuntojen perustana olevan työn laatu ei ole riittävää poistamaan kaikki virheet.

Ennen maksujen hyväksymistä tehdyissä tarkastuksissa oli puutteita

8.21 Komissio on vähentänyt ennen maksua tehtävät tarkastukset minimiin, jotta maksut voitaisiin suorittaa nopeammin ja jotta luottamuksen ja valvonnan välillä olisi kohtuullinen tasapaino.

8.22 Ennen kuin komissio suorittaa maksun, hankkeesta vastaava toimihenkilö käy läpi hankkeiden edistymistä koskevat kertomukset, jotka edunsaajat ovat toimittaneet. Rahoitus-toimihenkilö tarkastaa maksuun liittyvät kuluilmoitukset ja tarkastuslausunnot. Joissakin tapauksissa saatetaan tehdä perusteellisia tarkastuksia, joissa tutkitaan yksittäisiä kulueriä edunsaajalta pyydetyn lisäaineiston avulla.

8.23 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaksi erityistä näkökohtaa:

- Yhdessä tapauksessa komissio korvasi henkilöstö- ja välillisiä kustannuksia, jotka virheellisesti perustuivat budjetoituihin määriin. Riippumaton tarkastaja oli kuitenkin todennut tämän virheen kuluilmoituksesta antamassaan tarkastuslausunnossa. Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston sisäisen tarkastuksen yksikkö havaitsi näiden tarkastusten osalta samanlaisen ongelman.
- Toinen näkökohta liittyy komission tarkastusten epäjohtamukaisuuteen. Jos edunsaajalla ei kuluilmoituksen laatimisajankohtana ole käytettävissään tietoja tosiasiallisista kuluista, se voi ilmoittaa arvioitua kulua. Kuluja voidaan tarvittaessa mukauttaa seuraavan raportointikauden kuluilmoituksessa. Hankkeen viimeisen raportointikauden kuluilmoitusten osalta komissio ei aina tarkasta, ovatko lisämukautukset vielä tarpeen ennen kuin komissio suorittaa maksun.

8.24 Seitsemättä puiteohjelmaa käsittelevässä erityiskertomuksessaan nro 2/2013⁽³⁾ tilintarkastustuomioistuin toi esiin, että komissio ei aina sovelta yhdenmukaisia käytäntöjä, mikä puolestaan vähentää ohjelman täytäntöönpanon vaikuttavuutta ja lisää edunsaajien hallinnollista taakkaa. Myös tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen pääosaston sekä viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston sisäisen tarkastuksen yksiköiden kertomuksissa vuodelta 2013 viitataan näihin riskeihin.

8.23

Horisontti 2020 -ohjelman (Horizon 2020) sääntöjä on mukautettu siten, että budjetoituihin määriin perustuvat henkilöstökustannukset ovat tukikelpoisia, mikäli määrät perustuvat edunsaajien tavanomaisiin käytäntöihin. Välillisten kustannusten korvaaminen perustuu kiinteämää räisiin korvauksiin, jotta tämän tyyppisiä virheitä ei syntyisi.

Arvioitujen kustannusten mukauttamista koskevan yleisen veloitteen asianmukainen seuranta on osoittautunut vaikeaksi seitsemännessä puiteohjelmassa. Tästä syystä Horisontti 2020 -ohjelmassa (Horizon 2020) pyritään poistamaan tämä virheriski hyväksymällä arvioitujen keskimääräisten henkilöstökustannusten käyttö, mikäli tämä on edunsaajan tavanomainen käytäntö.

8.24 Komissio myöntää ongelman ja pyrkii merkittäväällä panoksella varmistamaan yhdenmukaisen menettelyn Horisontti 2020 -ohjelmassa (Horizon 2020), erityisesti perustamalla yhteisen tukikeskuksen, joka tarjoaa oikeudelliseen neuvontaan, liiketoimintaprosesseihin, tietotekniikkaan ja tarkastuksiin liittyviä palveluja yhdessä paikassa ja tukee kaikkia tutkimusta hallinnoivia komission yksiköitä.

⁽³⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_02/SR13_02_FL.PDF.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Edunsaajiin kohdistuvat tarkastukset ovat viivästyneet eräissä pääosastoissa

8.25 Komission edunsaajiin kohdistamien tarkastusten avulla saadaan olennaisia tietoja pääjohtajien vuotuisiin vahvistuslausumiin. Tiedot koskevat tapahtumien sääntöjenmukaisuutta, ja tukeen oikeuttamattomiin kuluihin liittyvät varat voidaan niiden perusteella periä takaisin edunsaajilta.

8.26 Tutkimusalan pääosastot ja toimeenpanovirastot ovat laatineet yhteisen strategian seitsemännen puiteohjelman menojen tarkastamista varten. Strategiaan kuuluu yhteinen edustava tarkastusotos, jonka avulla arvioidaan eurooppalaisen tutkimusrahoituksen (seitsemäs puiteohjelma) yleinen virhetaso. Lisäksi toimitetaan riskiperusteisia tarkastuksia.

8.27 Vuoden 2013 loppuun mennessä tutkimusalan pääosastot ja virastot olivat tarkastaneet menoja 1,4 miljardin euron määrän, mikä vastaa seitsemää prosenttia seitsemännen puiteohjelman rahoituksesta. Päätökseen vietiin hivenen pienempi määrä tarkastuksia (2 195) kuin tarkastusstrategiassa oli suunniteltu (2 236). Päätökseen vietyjä tarkastuksia tehtiin näin ollen 1,8 prosenttia aiottua vähemmän. Tämän prosenttiosuuden taustalla olevat, eri pääosastojen ja virastojen toimittamien tarkastusten lukumäärät vaihtelevat. Esimerkiksi tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto sai päätökseen 977 tarkastusta (3,2 prosenttia enemmän kuin suunnitellut 947 tarkastusta); viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto sai päätökseen 435 tarkastusta (8,4 prosenttia vähemmän kuin suunnitellut 475 tarkastusta) ja Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto 192 tarkastusta (18,3 prosenttia vähemmän kuin suunnitellut 235 tarkastusta).

8.28 Jos komissio havaitsee tarkastustensa aikana virheitä, edunsaajan on palautettava tukeen oikeuttamattomien kulujen perusteella maksetut korvaukset perintämääräyksen mukaisesti tai vähentämällä ne myöhemmistä maksuista.

8.29 Vuoden 2013 loppuun mennessä oli peritty takaisin 29,6 miljoonaa euroa; tosin takaisin perimättä oleva määrä oli myös kasvanut 12 miljoonasta eurosta (vuoden 2012 lopussa) lähes 17 miljoonaan euroon. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että takaisinperintään käytetty aika vaihtelee pääosastoittain ja saman pääosaston eri osastojen kesken.

8.27 Tarkastusstrategia on komission laajuinen monivuotinen strategia, jossa on odotettavissa vuotuista vaihtelua sekä tarkastusten kokonaismäärässä että yksiköiden välillä. Tämä ei kuitenkaan vaikuta merkittävästi jälkitarkastusten kokonaistehokkuuteen. Tarkastusstrategian monivuotisen luonteen mukaisesti tietyn vuoden tarkastusten kasautumista puretaan seuraavina vuosina.

Erityisesti Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanoviraston (ERCEA) osalta tarkastukset aloitettiin hieman tarkastusstrategiassa suunniteltua myöhemmin. Suuntaus osoittaa eron kuitenkin kaventuvan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

8.30 Tilintarkastustuomioistuin selvitti lisäksi, kuinka komissio oli edistynyt tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2012 yksilöimiä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä koskevien perintätoimien toteuttamisessa. Muiden sisäisten politiikkojen kohdalla varat oli peritty takaisin suurimmassa osassa kyseisiä virhetapauksia. Tutkimuksen alalla 35 tarkastetusta tapauksesta seitsemää ei ollut vielä käsitelty kokonaisuudessaan. Komissio oli vuoden 2013 loppuun mennessä perinyt takaisin 0,4 miljoonaa euroa, jotka liittyvät tilintarkastustuomioistuimen havaitsemiin 3,6 miljoonan euron virheisiin.

Arvio tarkastukseen valituista komission vuotuisista toimintakertomuksista

8.31 Tilintarkastustuomioistuin arvioi tutkimuksen ja innovoinnin pääosaston, viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston, koulutuksen ja kulttuurin pääosaston sekä koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanoviraston vuotuiset toimintakertomukset. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vuotuisissa toimintakertomuksissa annetaan oikea arvio varainhoidosta tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden osalta. Annetut tiedot vahvistavat suurimmilta osin tilintarkastustuomioistuimen havainnot ja johtopäätökset.

8.32 Jos jonkin menoalan jäännösvirhetaso ylittää raportointivuoden lopussa kaksi prosenttia, sen osalta olisi yleensä annettava varaus. Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston pääjohtaja ei kuitenkaan esittänyt varaumaa tieto- ja viestintätekniikkapolitiikan tukiohjelman⁽⁴⁾ menojen osalta, vaikka niiden jäännösvirhetaso vuoden 2013 lopussa oli 2,77 prosenttia. Kun jäännösvirhetasoa sovelletaan ohjelman 122,9 miljoonan euron maksuihin vuodelta 2013, riskinalainen määrä on 3,4 miljoonaa euroa.

8.32 Vuotuinen toimintakertomus on täysin läpinäkyvä, ja siinä annetaan tietoja jäännösvirhetasosta, riskin määrästä ja olennaisuustasosta. Päätös jättää varaus esittämättä kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan kuuluvan tieto- ja viestintätekniikkapolitiikan tukiohjelman maksujen osalta tehtiin huolellisesti sen perusteella, että virhetasoa ei olisi voitu käyttää ekstrapolointiin tai luotettavien johtopäätösten tekemiseen otoksen suppeuden vuoksi (14 päätökseen vietyä tarkastusta). Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosasto pyrkii kaikkiin tavoin panemaan muita aloja kuin tutkimusta koskevan tarkastusstrategian täysimääräisesti täytäntöön ja seuraamaan huolellisesti sen tuloksia. Uudella ohjelmakaudella tämä kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelman ohjelmaloheko on sisällytetty Horisontti 2020 -ohjelmaan (Horizon 2020).

⁽⁴⁾ Kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan kuuluva alaohjelma.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös

8.33 Toimintalohkoryhmän

- tapahtumatarkastuksessa ilmeni, että perusjoukon todennäköisin virhetaso on 4,6 prosenttia

- seitsemännen puiteohjelman osalta tarkastettu järjestelmä arvioitiin osittain vaikuttavaksi: tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita tarkastuslausunnoissa (kohta 8.17) ja maksun hyväksymistä edeltävissä tarkastuksissa (kohdat 8.21 ja 8.22) sekä viipeitä tukeen oikeuttamattomien korvattujen kulujen takaisinperinnässä (kohdat 8.27 ja 8.30).

8.34 Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että hyväksytyjen menojen virhetaso on olennainen.

Suositukset

8.35 **Liitteessä 8.3** esitetään tilintarkastustuomioistueimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi varainhoitovuosien 2010 ja 2011 vuosikertomuksissa seitsemän suositusta. Komissio on pannut niistä täytäntöön kolme kokonaan ja neljä suurimmaksi osaksi.

8.33.

Komissio pitää tilintarkastustuomioistueimen havaitsemaa virhetasoa osoituksena EU:n menojen tehokkaasta täytäntöönpanosta. Lisäksi on tarkasteltava monivuotisen valvontastrategian tuloksia. Tämän perusteella komission yksiköt laskevat jäännösvirhetason, jossa otetaan huomioon toteutetut takaisinperinnät ja oikaisut sekä kaikkien valvontatoimien ja tarkastusten vaikutukset. Laskettu jäännösvirhetaso oli vuoden 2013 lopussa noin 3 prosenttia tutkimuksen osalta, 0,95 prosenttia kansallisten virastojen kautta hallinnoitujen elinikäisen oppimisen ohjelman sekä Youth in Action -ohjelman osalta ja alle kaksi prosenttia oikeus- ja sisäasioiden alalla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.36 Tilintarkastustuomioistuin suositaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että komissio

- **Suositus 1:** laajentaisi ja tehostaisi tiedotuskampanjaansa, jolla lisätään edunsaajien ja riippumattomien tarkastajien tietoisuutta seitsemännen puiteohjelman tutkimusmenoihin sovellettavista tukikelpoisuussäännöistä
- **Suositus 2:** lisäisi kontrollitoimintojensa riskiperusteisuutta koko toimintalohkoryhmässä sekä kohdentaisi tarkastukset edunsaajiin, joiden kohdalla riski on suuri (esimerkiksi organisaatiot, joilla on vain vähän kokemusta EU:n rahoituksesta), ja keventäisi vähäriskisemmille edunsaajille tarkastuksista aiheutuvaa taakkaa
- **Suositus 3:** antaisi edunsaajille ja hallintoviranomaisille tutkimusalan ja muiden sisäisten politiikkojen uusien (vuosien 2014–2020) ohjelmien osalta oikea-aikaisesti johdonmukaiset ja selkeät ohjeet muutetuista tukikelpoisuus- ja kontrollivaatimuksista.

KOMISSION VASTAUKSET

8.36.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Tiedotuskampanja on tähän mennessä tavoittanut yli 3 100 osallistujaa yhteensä 24 tapahtumassa. Komissio aikoo jatkossakin antaa Horisontti 2020 -ohjelmaan (Horizon 2020) liittyviä ohjeita (katso suositus 3).

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Tutkimuksen alalla komission henkilöstö saa tietoa erityyppisiin edunsaajiin liittyvistä riskeistä tiedotustoimien kautta. Tämä koskee sekä maksatusvaihetta, jolloin voidaan vielä vaikuttaa seitsemänteen puiteohjelmaan, että sopimusten tekovaihetta, jolloin vaikutus kohdistuu Horisontti 2020 -ohjelmaan (Horizon 2020). Kyseisen ohjelman osalta tämän tyyppiset tiedot otetaan aikaisempaa järjestelmällisemmin osaksi komission käyttämiä tietojärjestelmiä. Odotettavissa on, että 83 prosenttia vuosia 2012–2016 koskevista jälkitarkastuksista valitaan erilaisten riskitekijöiden perusteella, mikä edistää tilintarkastustuomioistuimen suosituksen noudattamista.

Muiden sisäisten politiikkojen osalta suositusta on tarkasteltava lähemmin uusien ohjelmien puitteissa, jotta löydetään kustannustehokas ratkaisu.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja tunnustaa velvoitteensa tarjota edunsaajille ohjeita oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Kauden 2014–2020 ohjelmien tapauksessa ohjeita onkin tarjottu paljon varhaisemmassa vaiheessa kuin koskaan aikaisemmin.

Tutkimuksen osalta osallistujaportaalin verkkosivulla on jo saatavilla joukko ohjeasiakirjoja (http://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/funding/reference_docs.html).

Näiden asiakirjojen joukossa on muun muassa selityksin varustettu Horisontti 2020 -ohjelman (Horizon 2020) avustussopimus, jossa selitetään yksityiskohtaisesti ja lukuisten käytännön esimerkkien avulla kaikki avustussopimusten määräykset. Erityistä huomiota on kiinnitetty sellaisiin avustussopimuksen osiin, jotka eroavat merkittävästi seitsemännestä puiteohjelmasta, kuten henkilöstökustannuksia koskeviin uusiin määräyksiin.

Koulutuksen ja kulttuurin osalta komissio on kehittänyt kattavasti ohjeita kansallisille virastoille hankkeen elinkaaren hallintaa ja sisäistä valvontaa koskevien vaatimusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien esimerkiksi Erasmus+-ohjelman edunsaajia koskevien tarkastusten valintaan, toteuttamiseen ja kirjaamiseen liittyvät ohjeet.

Lisää kohdennettua ohjeistusta laaditaan tarvittaessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**ULKOSUHTEISIIN LIITTYVIEN HANKKEIDEN TAKUURAHASTOON KOHDISTETUN TARKASTUKSEN TULOKSET VUODELTA 2013**

8.37 Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto takaa kolmansille maille myönnettyjä EU:n lainoja. Sen tarkoituksena on huolehtia lainansaajan laiminlyönnestä lainan takaisinmaksusta unionin lainanantajalle ja välttää takaisinmaksu suoraan unionin talousarviosta. Takuurahaston hallinnosta huolehtii komission ja Euroopan investointipankin (EIP) välisen sopimuksen mukaisesti talouden ja rahoituksen pääosasto. EIP vastaa takuurahaston varainhoidosta.

8.38 Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastuksessaan siihen, onko komission ja Euroopan investointipankin välistä sopimusta noudatettu takuurahaston varainhoidon osalta. Lisäksi tarkastuskohteena oli komission toteuttama seuranta.

8.39 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että takuurahaston varainhoito vuonna 2013 vastasi komission ja Euroopan investointipankin välistä sopimusta ja että komissio oli toteuttanut riittävää seurantaa.

8.40 Euroopan investointipankki ja komissio soveltavat takuurahaston vuosituloksen toteamisessa vertailuindeksiä. Takuurahaston arvopaperisijoitusten tuotto vuonna 2013 oli 0,7914 prosenttia, mikä on 34 korkopistettä alle vertailuarvon.

LIITE 8.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITTIKAT

2013								2012	2011	2010					
Puiteohjelma	Elinikäinen oppiminen ja Youth in Action	Muut	Yhteensä												
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE															
Tapahtumien yhteismäärä					89	25	36	150	86	73					
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾															
Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus, lukumäärä), joissa ei ilmennyt virheitä															
					42 %	(37)	56 %	(14)	64 %	(23)	49 %	(74)	51 %	51 %	61 %
ilmeni yksi tai useampi virhe					58 %	(52)	44 %	(11)	36 %	(13)	51 %	(76)	49 %	49 %	39 %
Analyysi tapahtumista, joissa ilmeni virheitä															
Analyysi virhetyyppittäin															
Muut säännönmukaisuustekijät ja virheet, jotka eivät ole ilmaistaavissa kvantitatiivisesti:					29 %	(15)	27 %	(3)	31 %	(4)	29 %	(22)	32 %	38 %	33 %
Kvantitatiivisesti ilmaistaavissa olevat virheet:					71 %	(37)	73 %	(8)	69 %	(9)	71 %	(54)	68 %	62 %	67 %
KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAIVISSA OLEVIENT VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS															
Todennäköisin virhetaso					4,6 %						3,9 %	—	—		
Ylempi virheraja					6,6 %										
Alempi virheraja					2,6 %										
⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintalohtokoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaa paremmin esiin.															
⁽²⁾ Suluissa esitetyt luvut vastaavat tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.															

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

⁽²⁾ Suluissa esitetyt luvut vastaavat tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 8.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITTIKAT

Arvio tarkastetuista järjestelmistä

Järjestelmä	Kululmoituksia koskevat tarkastuslausunnot	Kululmoitusten tarkastus ennen maksujen hyväksymistä	Tarkastukset ja takaisinperintä	Yleisarvio
Seitsemäs tutkimuksen puiteohjelma	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Ei sovelleta ⁽¹⁾	Osittain vaikuttava

⁽¹⁾ Tarkastukset ja takaisinperintä liittyvät enimmäinkin usealta vuodelta saatavaan varmuuteen kuin yksittäiseen varainhoitovuoteen.

LIITE 8.3

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – TUTKIMUS JA MUUT SISÄISET POLITIIKAT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
	Tilintarkastustuomioistuin suosittaa komissiolle seuraavaa: — tutkimuksen puiteohjelmien alalla: Suositus 1: komission olisi tehostettava toimiaan, joilla se käsittelee väli- ja loppumaksuissa havaittuja virheitä Suositus 2: komission olisi tehostettava aloitteitaan, joiden avulla edunsaajat ja riippumattomat tarkastajat saadaan tietoisiksi tilintarkastustuomioistimen ja komission jälkitarkastuksilla havaituista virheistä Suositus 3: komission olisi varmistettava, että komission puolesta tarkastuksia tekevät ulkopuoliset tilintarkastusyrietykset mukauttavat menettelynsä komission ohjeisiin ja vakiokäytäntöihin sekä parantavat erityisesti tarkastusdokumentaationsa laatua Suositus 4: Komission olisi — muiden sisäisten politiikkojen alalla: otettava mahdollisimman pian käyttöön TVT-politiikan tukiohjelmaa koskeva jälkitarkastusstrategia; strategiasa olisi hyödynnettävä kokemuksista, joita tietoyhteiskunnan ja viestinnän pääosasto on saanut puiteohjelmahankkeita koskevasta riskilähtöisestä jälkitarkastusstrategiasta		X					
2011			X					

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
2010	Tilintarkastustuomioistuin suositaa komissiolle seuraavaa: — tutkimuksen puiteohjelmien alalla: Suositus 1: i) komission olisi hyödynnettävä tietoyhteiskunnan ja viestintien pääosaston soveltamasta hyvästä käytännöstä – riskiperusteisesta jälkitarkastusmenetelmästä – kertyneitä kokemuksia tehostaakseen komission ennakkotarkastuksia suhteellisen korkean riskiprofiilin maksujen havaitsemista silmällä pitäen Suositus 2: ii) komission olisi pyrittävä lisäämään tarkastuslausuntojen luotettavuutta tehostamalla toimiaan, joiden tarkoituksena on lisätä riippumattomien tarkastajien tietoisuutta menojen tukikelpoisuussäännöistä, esimerkiksi tiedottamalla tarkastajille aktiivisesti tapauksista, joissa tukeen oikeuttamattomat menot ovat jääneet havaitsematta (kohta 6.51) Suositus 3: Komission olisi — elinikäisen oppimisen ohjelman alalla: painotettava edelleen perustason valvonnan toteuttamista. Huomiota olisi kiinnitettävä erityisesti sen varmistamiseen, että kansalliset toimistot tarkastavat vähintään komission edellyttämän vähimmäismäärän tiedostoja ja että kaikki tarkastukset dokumentoidaan asianmukaisesti. (kohta 6.51)		X					
			X					

YHDEKSÄS LUKU

Hallintomenot ja niihin liittyvät menot

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	9.1–9.6
Toimintalohkoryhmän erityispiirteet	9.3–9.4
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	9.5–9.6
Toimien sääntöjenmukaisuus	9.7
Tarkastettavaksi valittujen valvontajärjestelmien arviointi	9.8
Toimielimiä ja elimiä koskevat huomautukset	9.9–9.17
Komissio	9.10–9.12
Euroopan ulkosuhdehallinto	9.13–9.15
Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto ja neuvosto, tuomioistuin ja muut toimielimet ja elimet	9.16
Tilintarkastustuomioistuin	9.17
Johtopäätös ja suositukset	9.18–9.20
Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös	9.18
Suositukset	9.19–9.20

Liite 9.1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – hallintomenot ja niihin liittyvät menot

Liite 9.2 – Järjestelmätarkastuksen tulokset – hallintomenot ja niihin liittyvät menot

Liite 9.3 – Aiempien suositusten seuranta – hallintomenot ja niihin liittyvät menot

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

9.1 Tässä luvussa esitetään Euroopan unionin toimielinten ja elinten hallintomenoja ja niihin liittyviä menoja koskeva erityisarvio ⁽¹⁾. Keskeiset tiedot toimielimistä ja elimistä sekä vuoden 2013 menoista esitetään **taulukossa 9.1**.

Taulukko 9.1 — Hallintomenot ja niihin liittyvät menot – Keskeiset tiedot 2013

(miljoonaa euroa)

Toimintalohko	Kuvaus	Maksut
Hallintomenot ja muut menot	Komissio	6 544
	Euroopan parlamentti	1 770
	Euroopan ulkosuhdehallinto	735
	Eurooppa-neuvosto ja neuvosto	496
	Tuomioistuin	342
	Tilintarkastustuomioistuin	132
	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	125
	Alueiden komitea	87
	Euroopan oikeusasiamies	10
	Euroopan tietosuojavaltuutettu	7

Varainhoitovuoden maksut yhteensä	10 248
--	---------------

– ennakkomaksuja ⁽¹⁾	19
---------------------------------	----

+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys ⁽¹⁾	371
--	-----

Tarkastettu perusjoukko yhteensä	10 600
---	---------------

10 505

Varainhoitovuoden sitoumukset yhteensä	10 505
---	---------------

⁽¹⁾ Tilien perustana olevia toimia koskevan yhdenmukaistetun määritelmän mukaisesti (tarkemmat tiedot, ks. **liite 1.1**, kohta 7).

Lähde: Euroopan unionin vuoden 2013 konsolidoitu tilinpäätös.

⁽¹⁾ Tässä yhteydessä käsitellään myös menoja, jotka on yleisessä talousarviossa luokiteltu toimintamenoiksi siitä huolimatta, että ne on useimmiten osoitettu enemmänkin komission hallinnon tarpeisiin kuin toimintapolitiikkojen täytäntöönpanoon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.2 Tilintarkastustuomioistuin raportoi erikseen EU:n virastoista ja muista elimistä sekä Eurooppa-kouluista ⁽²⁾. Tilintarkastustuomioistuimella ei ole valtuuksia toimittaa tilintarkastusta Euroopan keskuspankissa.

Toimintalohkoryhmän erityispiirteet

9.3 Hallintomenot ja niihin liittyvät menot koskevat henkilöstöresursseja (palkat, korvaukset ja eläkkeet), joiden osuus näiden menojen kokonaismäärästä on 60 prosenttia, sekä kiinteistöjä, laitteita, energiaa, viestintää ja tietotekniikkaa.

9.4 Hallintomenoissa ja niihin liittyvissä menoissa suurin riski on, että hankintaa, sopimusten täytäntöönpanoa, palvelukseenottoa sekä palkkojen ja korvausten laskentaa koskevia menettelyjä ei noudateta.

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

9.5 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja tarkastusmenetelmistä esitetään yleiskuva ensimmäisessä luvussa olevan **liitteen 1.1 osassa 2**. Hallintomenoja ja niihin liittyviä menoja koskevan tarkastustyön osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat:

- a) Tarkastuksessa tutkittiin 153 tapahtuman otos **liitteen 1.1** kohdassa 7 esitetyn määritelmän mukaisesti. Tarkoituksena oli poimia edustava otos kaikenlaisista toimintalohkoryhmän tapahtumista. Vuodelta 2013 poimittu otos sisälsi 95 tapahtumaa, jotka koskivat palkkojen, eläkkeiden ja niihin liittyvien korvausten maksamista, 17 maksua, jotka koskivat kiinteistöihin liittyviä sopimuksia, ja 41 muihin menoihin liittyvää maksua.
- b) Valvontajärjestelmien tarkastuksessa arvioitiin, vastasiko kunkin toimielimen tai muun elimen käyttämä valvontajärjestelmä varainhoitoasetuksessa asetettuja vaatimuksia ⁽³⁾.

⁽²⁾ EU:n virastoja ja muita elimiä koskevat tilintarkastustuomioistuimen erityisvuosikertomukset julkaistaan virallisessa lehdessä. Eurooppa-kouluja koskeva tilintarkastustuomioistuimen erityisvuosikertomus annetaan Eurooppa-koulujen johtokunnalle ja siitä toimitetaan kopio Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle.

⁽³⁾ Ennakko- ja jälkitarkastus, sisäinen tarkastus, poikkeusten raportointi ja sisäisen valvonnan standardit.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) Valvontajärjestelmien arvioinnin yhteydessä tarkastettiin myös väliaikaisten ja sopimussuhteisten toimihenkilöiden palvelukseenottomenettelyt sekä komission ja tuomioistuimen hankintamenettelyt ⁽⁴⁾.
- d) Tarkastuksessa käytiin läpi niiden neljän komission pääosaston ja yksikön ⁽⁵⁾ vuotuiset toimintakertomukset, jotka ensisijaisesti vastaavat hallintomenoista, sekä kaikkien muiden toimielinten ja elinten vuotuiset toimintakertomukset.
- e) Tarkastuksessa tutkittiin EU:n toimielinten eläkevelka ⁽⁶⁾. Tutkimuksen tulokset esitetään kohdassa 1.10.

9.6 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastaa ulkoinen tilintarkastusyriys ⁽⁷⁾. Se on antanut tarkastuskertomuksensa tilintarkastustuomioistuimen tilinpäätöksestä 1. tammikuuta 2013 alkaneelta ja 31. joulukuuta 2013 päättyneeltä varainhoitovuodelta sekä varmennuskertomuksen, joka koskee tilintarkastustuomioistuimen resurssien käytön sääntöjenmukaisuutta sekä vuonna 2013 sovellettuja valvontamenettelyjä (ks. kohta 9.17).

TOIMIEN SÄÄNTÖJENMUKAISUUS

9.7 **Litteessä 9.1** esitetään yhteenveto tapahtumatarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 153 tapahtumasta 15:een (10 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa yhdeksän virheen perusteella, että todennäköisin virhetaso on yksi prosentti ⁽⁸⁾.

TARKASTETTAVAKSI VALITTUJEN VALVONTAJÄRJESTELMIEN ARVIOINTI

9.8 **Litteessä 9.2** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen suorittaman järjestelmien arvioinnin tuloksista.

⁽⁴⁾ Vuodesta 2012 alkaen sovelletun vuorotteluperiaatteen mukaisesti järjestelmätarkastus kohdistetaan vuosittain kahteen toimielimeen tai elimeen. Kummankin toimielimen tai elimen sekä jokaisen tarkastettavan järjestelmän osalta poimitaan tapahtumaotos.

⁽⁵⁾ Henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosasto, henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto, infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto (Bryssel) sekä tietotekniikan pääosasto.

⁽⁶⁾ Eläkevelka perustuu vakuutusmatemaattiseen laskelmaan, jonka Eurostat on tehnyt ulkoisen konsultin avustuksella.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuin laskee arvioidun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 0,0 prosentin (alempi virheraja) ja 2,3 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**TOIMIELIMIÄ JA ELIMIÄ KOSKEVAT HUOMAUTUKSET**

9.9 Jäljempänä esitetään kutakin Euroopan unionin toimielintä tai elintä koskevat huomautukset. Ne eivät vaikuta kohdissa 9.7 ja 9.8 esitettyihin yleisiin arvioihin. Huomautukset eivät ole olennaisia koko hallintomenojen ja niihin liittyvien menojen alan näkökulmasta, mutta ne ovat merkittäviä yksittäisen toimielimen tai elimen kannalta.

Komissio

9.10 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti neljä yhteisen tutkimuskeskuksen maksua, jotka koskivat palveluja. Kahdessa maksuista oli virhe, sillä todentavista asiakirjoista ei saatu vahvistusta sille, että kaikki palvelut oli suoritettu sopimuksen mukaisesti.

9.11 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimiston osalta 66 maksua ja totesi, että kolmessa palkkoihin ja eläkkeisiin liittyvässä tapahtumassa ja kahdessa matkakorvauksiin liittyvässä tapahtumassa oli virhe. Lisäksi havaittiin puutteita 11 tapauksessa, joissa oli kyse perhelisien hallinnoinnista. Puutteiden syynä olivat se, että henkilöstön jäsenten henkilökohtaisesta tilanteesta ei ollut ajantasaisia tietoja, ja se, että lisät oli laskettu virheellisesti. Tilintarkastustuomioistuin on havainnut vastaavanlaisia puutteita aiempinakin vuosina.

9.12 Valvontajärjestelmien arvioinnissa, joka perustui 15 palvelukseenottomenettelyyn ja 19 hankintamenettelyn arvioimiseen, ei tullut esiin vakavia puutteita.

KOMISSION VASTAUKSET

9.10 Komissio panee merkille molemmat havainnot ja varmistaa, että kaikki todentavat asiakirjat ovat saatavilla, jotta voidaan vahvistaa, että palvelut suoritetaan sopimusten mukaisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

9.11 Ks. komission vastaus suositukseen nro 1.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan ulkosuhdehallinto

9.13 Tarkastuksessa tutkittiin yksitoista ulkosuhdehallinnon suorittamaa maksua. Neljä maksusta koski henkilöstön palkkoja, ja yhdessä näistä maksuista ilmeni virhe. Samassa maksussa havaittiin myös puutteita, jotka liittyivät perhelisien hallinnointiin. Hallinnoinnista huolehtii ulkosuhdehallinnon puolesta henkilökohtaisten etuuskien hallinto- ja maksutoimisto palvelutasosopimuksen perusteella.

9.14 Keniassa sijaitsevaa edustustoa koskevaa turvallisuuspalvelujen hankintasopimusta jatkettiin sääntöjenvastaisesti yli kahden vuoden ajaksi (sopimukseen liittyviä maksuja suoritettiin 865 000 euron arvosta vuonna 2013). Sopimuksen jatkamisen syynä olivat keskusyksiköiden havaitsemat ongelmat, jotka liittyivät edustuston käynnistämään hankintamenettelyyn; ongelmissa oli kyse siitä, että uutta sopimusta vastaavista tulevista palveluista ei voitu tehdä ajoissa.

9.15 Yhdessä IT-palveluja koskevaan sopimukseen liittyvässä maksussa ilmeni virhe, sillä todentavista asiakirjoista ei saatu vahvistusta sille, että kaikki palvelut oli suoritettu puitesopimuksen mukaisesti. Lisäksi tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että sopimuksen tekemisessä käytetty neuvottelumenettely oli dokumentoitu puutteellisesti.

EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

9.13 Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) on muistuttanut vuosina 2012 ja 2013 useaan otteeseen henkilöstöään velvollisuudesta ilmoittaa muista lähteistä peräisin olevista lisistä. Lisäksi PMO on viime vuoden aikana lisännyt niiden maiden määrää, joihin sovelletaan muista muista lähteistä saatujen lisien moduulia. PMO:n antamien tietojen mukaan vuonna 2014 moduuliin on tarkoitus sisällyttää myös Itävalta – sen henkilöstön jäsenen kotimaa, jonka palkkamaksut on tarkastettu.

EUH:n perustamisen yhteydessä korvausten laskemiseen ja suorittamiseen liittyvät tehtävät ja resurssit (6,5 virkaa) siirrettiin PMO:lle. EUH on kirjannut käyttämättä jääneet lomat Sysper2-tietokantaan. Kirjauksen jälkeen PMO suorittaa maksun automaattisesti ilman EUH:n väliintuloa PMO:n hallinnoimalla NAP-ohjelmalla (Nouvelle Application Paie). Tiedot siirretään Sysper2-tietokannasta NAP-ohjelmaan, ja NAP-ohjelma laskee veroprosentin. EUH on tämän vuoksi yhteydessä PMO:hon NAP-ohjelman mukauttamiseksi vastaa-vasti.

EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

9.14 Kuten EUH:n päätoimipaikan molemmista tarjouskilpailuista antamassa kielteisessä lausunnossa korostettiin, edustustossa perustetut komiteat tekivät virheitä lähinnä tarjouskilpailujen käynnistämisen ja osallistumispyyntöjen arvioinnissa. Tästä seurasi, että voimassa ollut sopimusta oli jatkettava yli sen alkuperäisen voimassaoloajan. Tämä hankintamenettely samoin kuin useiden muiden turvallisuusalan hankintasopimusten uusinnat on nyt otettu käsittelyyn päätoimipaikassa perustetussa työryhmässä, jonka tehtävänä on käsitellä edustustojen turvallisuusalan hankintasopimuksia. Uusi sopimus olisi tehtävä vuoden 2014 loppuun mennessä.

EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

9.15 Hankkeen aikana palveluntarjoaja on tarjonnut uusia televiestintätekniikoita parantaakseen puitesopimuksessa tarkoitettujen palvelujen laatua. Näiden palvelun parannusten hinnat on sisällytetty asiaa koskeviin palvelutlauslomakkeisiin, jotka ovat erottamaton osa puitesopimuksen perusteella tehtyä sopimusta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan parlamentti, Eurooppa-neuvosto ja neuvosto, tuomioistuin ja muut toimielimet ja elimet

9.16 Osana tuomioistuimen valvontajärjestelmien arviointia tarkastetuissa 15 palvelukseenottomenettelyssä ja 15 hankintamenettelyssä ei havaittu vakavia puutteita. Euroopan parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa ja neuvostoa, talous- ja sosiaalikomiteaa, alueiden komiteaa, Euroopan oikeusasiamiestä ja Euroopan tietosuojavaltuutettua koskevissa tarkastuksissa ei tullut esiin merkittäviä puutteita.

Tilintarkastustuomioistuin

9.17 Ulkoisen tarkastajan kertomuksessa ⁽⁹⁾ esitetyn lausunnon mukaan "tilinpäätös antaa ... oikean ja riittävän kuvan Euroopan tilintarkastustuomioistuimen taloudellisesta asemasta 31 päivästä joulukuuta 2013 sekä sen taloudellisista tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta".

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET**Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös**

9.18 Toimintalohkoryhmän

- tapahtumia testatessa ilmeni, että perusjoukon todennäköisin virhetaso on yksi prosentti
- tarkastetut järjestelmät arvioitiin vaikuttaviksi ⁽¹⁰⁾.

Tarkastusevidenssi osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna, että hyväksyttyjen menojen virhetaso ei ole olennainen.

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUKSET

9.16 *Parlamentti on pannut merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.*

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTUN VASTAUS

9.16. *EDPS ottaa tarkasti huomioon tilintarkastustuomioistuimen analyysin tulokset ja kehittää edelleen järjestelmäänsä seurannan ja valvonnan oikea-aikaisuuden parantamiseksi.*

⁽⁹⁾ Ks. kohdassa 9.6 tarkoitettu ulkoisen tarkastajan tarkastuskertomus tilinpäätöksestä.

⁽¹⁰⁾ Järjestelmiä koskeva johtopäätös perustuu ainoastaan tarkastukseen valittuihin järjestelmiin, kuten tarkastuksen laajuutta koskevasta kohdasta 9.5 käy ilmi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Suosituks

9.19 **Lüitteessä 9.3** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi varainhoitovuosien 2010 ja 2011 vuosikertomuksissa 12 suositusta. Näistä suosituksista jätettiin tänä vuonna tarkastamatta neljä tilintarkastustuomioistuimen soveltaman vuorotteluperiaatteen seurauksena. Suosituksia saaneet, nyt tarkastetut toimielimet ja elimet panivat täytäntöön viisi suositusta suurimmaksi osaksi ja kolme suositusta joiltakin osin.

9.20 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

- **Suositus 1:** Komission ja ulkosuhdehallinnon olisi lisätoimin varmistettava, että henkilöstö toimittaa henkilökohtaista tilannettaan koskevat asiakirjat säännöllisesti. Niiden olisi myös parannettava järjestelmiään, jotta perhelisiä koskeviin laskelmiin vaikuttavat asiakirjat käsiteltäisiin nopeammin (ks. kohdat 9.11 ja 9.13).

9.20

KOMISSIION VASTAUKSET

Tämä suositus on jälleen toistettu, ja sitä kommentoidaan vuotta 2013 koskevilla havainnoilla:

Toimenpiteisiin on ryhdytty havaittujen virheiden korjaamiseksi.

Käyttöön on otettu samanluonteisten lisien automaattipäivitys, joka on nyt täysin toiminnassa. Automaattipäivitys kattaa jo yli 90 prosenttia kohderyhmästä. Kehitteillä on uusia laajennuksia. Lisätarkastuksia suoritetaan osana nykyisiä menettelyjä (palvelukseen otto ja palveluksen keskeyttäminen).

Vuonna 2013 otettiin käyttöön moduuli, jossa samanluonteiset etuudet voidaan ilmoittaa. Toinen moduuli, jossa henkilöstön jäsen ilmoittaa puolison ammatilliseen toimintaan liittyvistä muutoksista, otettiin käyttöön kesäkuun 2014 lopussa.

EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

EUH on muistuttanut henkilöstöään velvollisuudesta toimittaa ajantasaiset tiedot henkilökohtaisesta tilanteestaan ja erityisesti ilmoittaa muista lähteistä maksettavat lisät.

EUH lähetti vuosina 2012 ja 2013 henkilökohtaisen sähköpostiviestin kaikille henkilöstönsä jäsenille, jotka olivat ilmoittaneet saavansa lisiä muista lähteistä muistuttaen heitä velvollisuudesta pitää ilmoitetut tiedot ajan tasalla.

Lisäksi asiasta on muistutettu koko EUH:n henkilöstöä hallinnollisessa viikkotiedotteessa ja EUH:n verkkosivustolla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 2:** Ulkosuhdehallinnon olisi parannettava hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinointia ja toteuttamista siten, että sen keskusyksiköt antavat enemmän tukea ja ohjeita edustustoille (ks. kohdat 9.14 ja 9.15).

EUROOPAN ULKOSUHDEHALLINNON VASTAUKSET

Varainhoitosäännösten mukaan komission päätoimipaikassa ja edustustoissa tehtävät hankinnat, joiden arvo ylittää 60 000 euroa, edellyttävät avoimia tarjouskilpailumenettelyjä ja tarkastusta ennen hankintailmoituksen julkaisemista tai sopimuksen allekirjoittamista. Asiaan erikoistunut osasto päätoimipaikassa suorittaa menettelyjen ja tarjouskilpailuasikirjojen tarkastuksen. Se myös tukee hankintaviranomaisia tarjouskilpailumenettelyn kaikissa vaiheissa.

Operatiiviset yksiköt, erityisesti edustustot, jakavat keskenään malleja ja hyviä käytänteitä parantaakseen laatua ja vähentääkseen hankintaviranomaisten riskejä.

Tämän uuden järjestelyn ansiosta operatiivisten osastojen ja edustustojen valmisteleminen tarjouskilpailujen laadun on havaittu parantuneen merkittävästi vuoden 2012 jälkeen.

Erityistä huomiota on kiinnitetty turvapalveluja koskeviin sopimuksiin, koska ne ovat tavallisimpia sopimuksia, joiden tarjouskilpailuista maailmalla huolehtivat edustustot.

Vuoden 2013 lopussa perustettiin työryhmä, joka muodostuu ennakkovalvontaosaston sekä kenttäturvallisuusosaston jäsenistä, ja sen tehtävänä on yhdenmukaistaa turvallisuuteen liittyviä hankintoja ja varmistaa määräaikojen noudattaminen.

LIITE 9.1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – HALLINTOMENOT JA NIIHIN LIITTYVÄT MENOT

	2013				2012	2011	2010
	Henkilöstöön liittyvät menot	Kiinteistöihin liittyvät menot	Muut menot	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE							
Tapahtumien yhteismäärä	95	17	41	153	151	56	58
TARKASTUKSEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Tarkasteut tapahtumat (prosenttiosuus, lukumäärä), joissa							
ei ilmennyt virheitä	94 % (89)	82 % (14)	85 % (35)	90 % (138)	99 %	93 %	93 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	6 % (6)	18 % (3)	15 % (6)	10 % (15)	1 %	7 %	7 %
KVANTTATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS							
Todennäköisin virhetaso				1,0 %	0,0 %	0,1 %	0,4 %
Ylempi virheraja				2,3 %			
Alempi virheraja				0,0 %			
⁽¹⁾ Oros on jaettu osioihin, jotta toimintalohtokoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaa paremmin esiin. Tarkastustulokset kuvastavat kunkin segmentin suhteellista osuutta toimintalohtokoryhmässä.							
⁽²⁾ Suluissa esitetyt luvut vastaavat tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.							

LIITE 9.2

JÄRJESTELMÄTARKASTUKSEN TULOKSET – HALLINTOMENOT JA NIIHIN LIITTYVÄT MENOT

Arvio tarkastetuista järjestelmistä

Järjestelmä	Komissio	Tuomioistuin	Muut toimielimet ja elimet	Yleisarvio
Varainhoitoasetuksessa ja sisäisen valvonnan standardeissa määritellyt keskeiset kontrollit	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava	Vaikuttava
Väliaikaisen ja sopimussuhteisen henkilöstön palvelukseenotto	Vaikuttava	Vaikuttava	Ei arvioitu	Vaikuttava
Hankinnat	Vaikuttava	Vaikuttava	Ei arvioitu	Vaikuttava

LIITE 9.3

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – HALLINTOMENOT JA NIIHIN LIITTYVÄT MENOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistimen suositus	Tilintarkastustuomioistimen arvio edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
2011	Suositus 1 (Euroopan parlamentti): <i>Henkilöstön jäsenten henkilökohtaisia tilannetta koskevien tietojen ja henkilöstön saamien lisien päivittäminen</i> Euroopan parlamentin olisi toteutettava toimenpiteitä varmistukseksi, että henkilöstö toimittaa sopiviksi katsotuin väliajoin henkilökohtaisia tilannettaan todistavat asiakirjat. Lisäksi sen olisi pantava täytäntöön järjestelmä, jonka avulla kyseisten asiakirjojen tilannetta seurataan oikea-aikaisesti (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohta 9.12).		Tarkastuksessa ei tullut esiin vakavia puutteita perhelisien hallinnoinnin osalta (ks. kohta 9.16).				Parlamentti on pannut merkille tilintarkastustuomioistimen huomautukset.	
	Suositus 2 (komissio): <i>Henkilöstön jäsenten henkilökohtaisia tilannetta koskevien tietojen ja henkilöstön saamien lisien päivittäminen</i> Komission olisi toteutettava toimenpiteitä varmistukseksi, että henkilöstö toimittaa sopiviksi katsotuin väliajoin henkilökohtaisia tilannettaan todistavat asiakirjat. Lisäksi sen olisi pantava täytäntöön järjestelmä, jonka avulla kyseisten asiakirjojen tilannetta seurataan oikea-aikaisesti (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohta 9.19).			Perhelisien hallinnoinnissa ilmeni yhä puutteita (ks. kohta 9.11).			Vuonna 2013 otettiin käyttöön moduuli, jossa samanluonteiset etuudet voidaan ilmoittaa. Toinen moduuli, jossa henkilöstön jäsen ilmoittaa puolison ammatilliseen toimintaan liittyvistä muutoksista, otettiin käyttöön kesäkuun 2014 lopussa. Koritaulouslisa myönnetään nyt vain sillä edellytyksellä, että puolison tulot ilmoitetaan. Lähikuukausina tullee mahdolliseksi katkaista automaattisesti myös huollettavana olevista yli 18-vuotiaista lapsista myönnettävän lisan maksaminen, jos vuotuista koulutuslismuutusta ei tehdä.	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jollitakin osin				
2011	Suositus 3 (Euroopan ulkosuhdehallinto): <i>Henkilöstön jäsenten henkilökohtaista tilannetta koskevien tietojen ja henkilöstön saamien lisen päivittäminen</i> Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi toteutettava toimenpiteitä varmistaakseen, että henkilöstö toimittaa sopiviksi katsottuin väliajoin henkilökohtaista tilannettaan todistavat asiakirjat. Lisäksi sen olisi pantava täytäntöön järjestelmä, jonka avulla kyseisten asiakirjojen tilannetta seurataan oikea-aikaisesti (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohta 9.25).			Perhelisten hallinnoinnissa ilmeni yhä puutteita (ks. kohta 9.13).			EUH on muistuttanut henkilöstöään velvollisuudesta toimittaa ajantasaista henkilökohtaista tilanteestaan ja erityisesti ilmoittaa muista lähteistä maksettavat lisät. EUH lähetti vuosina 2012 ja 2013 henkilökohtaisen sähköpostiviestin kaikille henkilöstönsä jäsenille, jotka olivat ilmoittaneet saavansa lisä muista lähteistä muistuttaa heitä velvollisuudesta pitää ilmoitetut tiedot ajan tasalla. Lisäksi asiasta on muistutettu koko EUH:n henkilöstöä hallinnollisessa viikkotiedotteessa ja EUH:n verkkosivustolla.	
	Suositus 4 (Euroopan parlamentti): <i>Väliaikaisen ja sopimuussuhteisen henkilöstön palvelukseenotto</i> Euroopan parlamentin olisi toteutettava toimenpiteitä varmistaakseen, että asiaankuuluvien asetusten säännöksiä sovelletaan, kun tehdään, jatketaan tai muutetaan työsopimuksia muun kuin vakinaisen henkilöstön kanssa (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohta 9.13). Sen olisi myös varmistettava, että huolehditaan asianmukaisesta dokumentaatiosta, jolla perustellaan tehdyt palvelukseenottopäätökset (ks. varainhoitovuoden 2010 vuosikertomus, kohta 7.15).		Vuonna 2012 tilintarkastustuomioistuin toimitti 15 palvelukseenotto-menettelyn tarkastuksen eikä havainnut menettelyissä virheitä tai puutteita (ks. varainhoitovuoden 2012 vuosikertomus, kohta 9.11).				Parlamentti on pannut merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
2011	Suositus 5 (Euroopan talous- ja sosiaalikomitea): <i>Välitullikaisen ja sopimussuhteisen henkilöstön palvelukseenotto</i> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean olisi toteutettava toimenpiteitä varmistukseen, että asiaankuuluvien asetusten säännöksiä sovelletaan, kun tehdään, jatketaan tai muutetaan työsopimuksia muun kuin vakinaisen henkilöstön kanssa (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.23 ja 9.24).				X			
	Suositus 6 (Euroopan ulkosuhdehallinto): <i>Välitullikaisen ja sopimussuhteisen henkilöstön palvelukseenotto</i> Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi toteutettava toimenpiteitä varmistukseen, että asiaankuuluvien asetusten säännöksiä sovelletaan, kun tehdään, jatketaan tai muutetaan työsopimuksia muun kuin vakinaisen henkilöstön kanssa (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohta 9.26).				X		Siirtymävaiheessa, jolloin jäsenvaltioiden diplomaattikumasta palkattiin suuri määrä väliaikaisia toimihenkilöitä, jotka sopimukset on saatettu allekirjoittaa vasta jonkin ajan kuluuttua siitä, kun kyseiset henkilöt ovat alkaneet hoitaa työtehtäviään. Nämä ovat poikkeustapauksia. Kaikki henkilöt on palkattu tavallomaisten ja sääntöjen mukaisesti menettelyjen mukaisesti. EUH on ryhtynyt tarvittaviin toimiin sen varmistamiseksi, että tällaiset tapaukset eivät toistu.	
	Suositus 7 (Euroopan parlamentti): <i>Hankinta</i> Euroopan parlamentin olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenettelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenettelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.15–9.17).		Vuonna 2012 tilintarkastustuomioistuin toimitti 18 hankintamenettelyn tarkastuksen eikä havainnut menettelyissä vakavia virheitä tai puutteita (ks. varainhoitovuoden 2012 vuosikertomus, kohta 9.12).				Parlamentti on pannut merkille tilintarkastustuomioistuimen huomautukset.	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2011	Suositus 8 (Eurooppa-neuvosto ja neuvosto): <i>Hankinta</i> Neuvoston olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenetelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenetelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohta 9.18).		Vuonna 2012 tilintarkastustuomioistuin toimitti 15 hankintamenetelyn tarkastuksen eikä havainnut menetelyissä vakavia virheitä tai puutteita (ks. varainhoitovuoden 2012 vuosikertomus, kohta 9.14).					
	Suositus 9 (komissio): <i>Hankinta</i> Komission olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenetelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenetelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohdat 9.20 ja 9.21).		Tarkastuksessa ei tullut esiin hankintamenetelyihin liittyviä vakavia puutteita (ks. kohta 9.12).					Kyseiset yksiköt ovat vuoden 2011 puolivälin jälkeen toteuttaneet monia yksinkertaistamistoimenpiteitä hankintamenetelyihin liittyvien tarjoustiedostojen laadun parantamiseksi. Varainhoitoasetuksen noudattaminen on varmistettu, mutta kuitenkin käyttäen tervettä järkeä, jotta voidaan lisätä tarjousmenetelyyn osallistuvien määrää.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä					Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäkseen	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta (*)	Evidenssi riittämätön
			Suurinmaksi osaksi	Jollakin osin			
2011	Suositus 10 (Euroopan ulkosuhdehallinto): <i>Hankinta</i> Euroopan ulkosuhdehallinnon olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenetelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenetelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta (ks. varainhoitovuoden 2011 vuosikertomus, kohta 9.28).			Tarkastuksessa ilmeni puutteita hankinta-menettelyissä (ks. kohdat 9.14 ja 9.15)			Varainhoitosäännösten mukaan komission päätoimipaikassa ja edustustoissa tehtävät hankinnat, joiden arvo ylittää 60 000 euroa, edellyttävät avoimia tarjouskilpailumenettelyjä ja tarkastusta ennen hankintailmoituksen julkaisemista tai sopimuksen allekirjoittamista. Asiaan erikoistunut osasto päätoimipaikassa suorittaa menettelyjen ja tarjouskilpailuasiakirjojen tarkastuksen. Se myös tukee hankintaviranomaisia tarjouskilpailumenettelyn kaikissa vaiheissa. Operatiiviset yksiköt, erityisesti edustustot, jakavat keskenään malleja ja hyviä käytänteitä parantamiseen laatuun ja vähentääkseen hankintaviranomaisten riskejä. Tämän uuden järjestelyn ansiosta operatiivisten osastojen ja edustustojen valmistelmien tarjouskilpailujen laadun on havaittu parantuneen merkittävästi vuoden 2012 jälkeen. Erityistä huomiota on kiinnitetty turvapalveluja koskeviin sopimuksiin, koska ne ovat tavallisimpia sopimuksia, joiden tarjouskilpailuista maailmalla huolehtivat edustustot. Vuoden 2013 lopussa perustettiin työryhmiä, joka muodostuu ennakkovalvontaosaston sekä kenttäturvallisuusosaston jäsenistä, ja sen tehtävänä on yhdenmukaistaa turvallisuuteen liittyviä hankintoja ja varmistaa määräaikojen noudattaminen.

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Toimielimen vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2010	Suositus 11 (Euroopan talous- ja sosiaalikomitea): <i>Hankinta</i> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenetelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenetelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta (ks. varainhoitovuoden 2010 vuosikertomus, kohta 7.27).					X		
	Suositus 12 (alueiden komitea): <i>Hankinta</i> Alueiden komitean olisi varmistettava, että tulojen ja menojen hyväksyjillä on käytössään asianmukaiset tarkastusmenetelyt ja paremmat ohjeet, joiden avulla voitaisiin parantaa hankintamenetelyjen suunnittelua, koordinoitua ja toimivuutta (ks. varainhoitovuoden 2010 vuosikertomus, kohdat 7.29 ja 7.30).					X		
Valvontajärjestelmien perusteellisissa tarkastuksissa noudatetaan vuorotteluperiaatetta eri toimielinten ja elinten välillä, joten näihin suosituksiin kohdistetaan seuranta- ja lähtösuosituksia.								

(*) Valvontajärjestelmien perusteellisissa tarkastuksissa noudatetaan vuorotteluperiaatetta eri toimielinten ja elinten välillä, joten näihin suosituksiin kohdistetaan seuranta lähivuosina.

KYMMENES LUKU

EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	10.1–10.2
Ensimmäinen osa – tuloksellisuuden painottaminen	10.3–10.16
Ohjelmakausi 2007–2013	10.4–10.10
Ohjelmakausi 2014–2020	10.11–10.16
Toinen osa – Komission tuloksellisuusraportointi	10.17–10.39
Komission raportointi Euroopan parlamentille ja neuvostolle	10.18–10.22
Kesäkuussa 2014 julkaistun arviointikertomuksen tarkistus	10.23–10.26
Suorituskyvyn suunnittelu ja tuloksellisuusraportointi pääosastoissa	10.27–10.39
Yleistä	10.28–10.31
Suorituskyvyn suunnittelu ja tuloksellisuusraportointi kolmessa tarkastukseen valitussa pääosastossa	10.32–10.39
Kolmas osa – Tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tuloksellisuuden tarkastuksen tulokset	10.40–10.55
Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2013 julkaisemat erityiskertomukset	10.41–10.52
EU:n lisäarvo	10.44–10.48
Nollavaikutus	10.49–10.52
Erityiskertomusten suosituksiin perustuva seuranta	10.53–10.55
Johtopäätös ja suositukset	10.56–10.65
Johtopäätös	10.56–10.63
Suositukset	10.64–10.65
Liite 10.1 – Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2013 hyväksymät erityiskertomukset	
Liite 10.2 – Aiempien huomautusten seuranta – EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**JOHDANTO**

10.1 Tässä luvussa käsitellään toiminnan tuloksellisuutta. EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan moitteettoman varainhoidon periaatteiden (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus) ⁽¹⁾ näkökulmasta, ja se kattaa seuraavat osatekijät:

- a) panokset – taloudelliset, inhimilliset, aineelliset, organisatoriset tai sääntelyyn liittyvät resurssit, joita tarvitaan ohjelman täytäntöönpanoon
- b) tuotokset – ohjelman suoritteet
- c) tulokset – ohjelman välittömät vaikutukset suoraan kohderyhmään tai tuensaajiin
- d) vaikutukset – asianomaisessa yhteisössä tapahtuneet pitkän aikavälin muutokset, jotka on ainakin osittain saatu aikaan EU:n toiminnalla.

10.2 Luku jakautuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa käsitellään EU:n budjettisääntöjä ja niiden tavoitteena olevaa tuloksellisuuden painottamista. Toisessa osassa esitetään tilintarkastustuomioistuimen huomautukset tietyistä komission tuloksellisuusraportointiin liittyvistä näkökohdista, muun muassa tuloksellisuuden raportoinnista Euroopan parlamentille ja neuvostolle neljännessä arviointikertomuksesta ⁽²⁾ ja komission pääjohtajien laatimista vuotuisista toimintakertomuksista. Kolmannessa osassa tuodaan esille joitakin pääaiheita tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2013 julkaisemista tuloksellisuutta koskevista erityiskertomuksista ⁽³⁾. Osassa käsitellään myös tilintarkastustuomioistuimen toteuttamaa suositusten seurantaa.

ENSIMMÄINEN OSA – TULOSELLISUUDEN PAI-NOTTAMINEN

10.3 Tässä osassa analysoidaan, missä määrin ohjelmakaudella 2007–2013 painotettiin varojen sääntöjenmukaisen käytön ohella myös tuloksellisuutta. Osassa arvioidaan muutoksia, jotka on toteutettu ohjelmakautta 2014–2020 varten.

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta, 27 artikla, sellaisena kuin se on korvattuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), 30 artikla. Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012 tuli voimaan 1. tammikuuta 2013.

⁽²⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 318 artiklassa määrätään, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen, jossa arvioidaan unionin varainhoitoa saavutettujen tulosten pohjalta.

⁽³⁾ Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset kattavat EU:n talousarvion sekä Euroopan kehitysrahastot.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ohjelmakausi 2007–2013

10.4 Monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeisiin sisällytettyjen menojen enimmäismäärä jakautuu kullekin jäsenvaltiolle osoitettuihin vuotuisiin määrärahaosuuksiin suuressa osassa EU:n talousarviota, erityisesti yhteishallinnon piiriin kuuluvien menojen tapauksessa. Komission mukaan tällaiset määrärahaosuudet ovat välttämättömiä ohjelmasuunnittelun ja etukäteen tapahtuvan tavoitearvojen kvantifioinnin kannalta. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin pannut merkille, että hyviä laadullisia tuloksia on haasteellista hankkia sellaisten järjestelmien avulla, joiden yhteydessä implisiittisenä tavoitteena ja käytännössä usein myös päätavoitteena on se, että varat saadaan käytettyä jäsenvaltioissa ⁽⁴⁾.

10.5 Tämä haaste pantiin merkille myös tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomuksessa, jossa käsiteltiin EU:n ympäristöpolitiikan perustan muodostavan ympäristön Life-tuen ⁽⁵⁾ vaikuttavuutta. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että varojen ohjeellinen maakohtainen jako haittasi parhaiden hankkeiden valintaa, koska hankkeita ei valittu vain ansioidensa perusteella vaan huomioon otettiin myös alkuperäjäsenvaltio. Kansalliset maksuosuudet johtivat siihen, että parhaiden hankkeiden kilpailu rahoituksesta tapahtui koko Euroopan sijasta kansallisella tasolla jäsenvaltioissa. Näin ollen osa rahoitusta saaneista hankkeista oli saanut valintamenettelyn aikana heikomman arvion kuin muut, ilman rahoitusta jääneet hankkeet ⁽⁶⁾.

10.4 Budjettivallan käyttäjä piti kullekin jäsenvaltiolle osoitettuja vuotuisia määrärahaosuuksia tärkeänä keinona päästä sopimukseen monivuotisesta rahoituskehyksestä. Siksi määrärahaosuudet hyväksyttiin oikeusperustoissa.

Varojen käyttäminen jäsenvaltioissa ei ole implisiittinen tavoite, vaan tulosten saamisen edellytys.

10.5 Komissio on suoraan hallinnoimaansa Life-ohjelmaa koskevassa uudessa asetuksessa ehdottanut ohjeellisten maakohtaisten määrärahojen poistamista. Niistä luovutaan asteittain seuraavan ohjelmakauden kuluessa.

⁽⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 10.4. Ks. myös tilintarkastustuomioistuinten 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), kohta 4 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁾ *L'Instrument Financier pour l'Environnement*. Life-ohjelma ei kuulu yhteishallinnon piiriin, vaan komissio hallinnoi sitä suoraan.

⁽⁶⁾ Erityiskertomus nro 15/2013 "Onko ympäristön Life-tuki ollut vaikuttavaa?", kohdat 17–21 (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

10.6 Yleisenä painopisteenä oli tulosten saavuttamisen sijasta varojen käyttäminen. Tästä annetaan esimerkkejä vuonna 2013 maaseudun kehittämisen alalla julkaistuissa erityiskertomuksissa. Komission yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen tarkastuksessa havaittiin, että jäsenvaltiot ja komissio keskittyivät tulosten saavuttamisen sijasta rahoituksen täytäntöönpanoon eli määrärahojen käyttöön⁽⁷⁾. Elintarviketeollisuustukea ja maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamistoimenpiteitä koskeneissa tarkastuksissa saatiin esimerkkejä tapauksista, joissa jäsenvaltiot olivat käyttäneet varat hankkeisiin, jotka niiden omien valintajärjestelmien mukaan edistäisivät EU:n tavoitteita vain hyvin pienessä määrin⁽⁸⁾.

10.7 Rahoitusoikaisut ja takaisinperintätoimet olivat toinen tapa, jolla ohjelmakautta 2007–2013 koskevan oikeudellisen kehyksen puitteissa usein keskityttiin ensisijaisesti varojen sääntöjenmukaiseen käyttöön. Vuoden 2012 vuosikertomuksessa raportoitiin toimista, joihin komissio voi ryhtyä, jos yhteishallinnon piiriin kuuluvien EU:n varojen käyttö ei tapahdu sääntöjen mukaisesti. Rahoitusoikaisujen ja takaisinperintätoimien käyttö voi olosuhteista riippuen johtaa siihen, että jäsenvaltio tai lopullinen edunsaaja menettää rahoituksen⁽⁹⁾.

10.8 Jos jäsenvaltiot toteavat koheesiopolitiikan alalla, että menot eivät ole sääntöjen mukaisia, ne voivat yleensä korvata tukeen oikeuttamattomat hankkeet muilla hankkeilla. Jäsenvaltiot ilmoittavat muilla menoilla korvattavien menojen osuuden komissiolle vuosittain. Komissio ei kuitenkaan analysoi muilla menoilla korvattuja menoja. Se ei ole myöskään arvioinut korvaamisen mahdollista vaikutusta toimintapolitiikan yleiseen tuloksellisuuteen.

10.9 Nämä oikeudelliseen kehykseen liittyvät näkökohdat – rahoitusoikaisut, takaisinperintätoimet ja korvaavat hankkeet – saattavat johtaa sääntöjenmukaisuusongelmiin. Vastaavanlaista menettelyä ei ole käytössä tapauksissa, joissa hankkeet tai ohjelmat eivät ole tuottaneet odotettuja vaikutuksia ja tuloksia.

10.6 Komissio on valvojan roolissaan koko ohjelmakauden 2007–2013 ajan korostanut, että maaseudun kehittämisohjelmien täytäntöönpanossa on lisättävä valikoivuutta ja kohdentamista.

Maaseudun kehittämisen alaa koskevien yhteisten seuranta- ja arviointisääntöjen osalta kaikki saatavissa olevat tiedot, esimerkiksi rahoitusta koskevat tiedot, seurantatiedot ja arviointihavainnot, otetaan huomioon jäsenvaltioiden kanssa pidettävissä vuosittaisissa kokouksissa ohjelmien täytäntöönpanon edistymisen arvioimiseksi ja sen selvittämiseksi, onko niiden strategiaa tai määrärahaosuuksia syytä mukauttaa.

10.8–10.9 Kaudella 2007–2013 yhteisen hallinnon puitteissa sovelletun lainsäädäntökehyksen mukaisesti jäsenvaltioiden on ilmoitettava vain tiedot korvattujen sääntöjenvastaisten menojen määrästä (asetuksen (EY) N:o 1828/2006 20 artiklan 2 kohta). Ne eivät toimita tietoja, joiden avulla korvatut määrät voitaisiin yhdistää tiettyihin hankkeisiin, jotka tuottavat tuotoksia ja tuloksia, koska sitä ei edellytetä lainsäädännössä.

⁽⁷⁾ Erityiskertomus nro 12/2013 ”Pystyvätkö komissio ja jäsenvaltiot osoittamaan, että maaseudun kehittämispolitiikkaan osoitetut EU:n määrärahat on käytetty tarkoituksenmukaisesti?”, kohdat 58–75 ja 81 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Erityiskertomus nro 1/2013 ”Onko EU:n elintarviketeollisuustuella lisätty maataloustuotteiden arvoa vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla?”, kohta 38; erityiskertomus nro 6/2013 ”Ovatko jäsenvaltiot ja komissio saaneet vastinetta rahalle maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä?”, kohdat 31 ja 87 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Tarkat tiedot esitetään tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2012, kohdat 1.20–1.35.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

10.10 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastustyönsä perusteella, että jäsenvaltioiden vastuulla olevassa yhteishallinnon piiriin kuuluvien hankkeiden valinnassa kiinnitetään ensisijaisesti huomiota siihen, että saatavilla olevat EU-varat saadaan käytettyä. Toiseksi kiinnitetään huomiota sääntöjen noudattamistarpeeseen ja vasta kolmanneksi – ja rajallisessa määrin – hankkeilta odotettuun tuloksellisuuteen ⁽¹⁰⁾. Korvaavat hankkeet valitaan samaan tapaan kuin korvattavat hankkeet, joten sovellettavat painopisteet eivät muutu. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sääntöjenmukaisuutta ja tuloksellisuutta olisi painotettava yhtäläisesti koko hankkeen ajan.

Ohjelmakausi 2014–2020

10.11 Komissio totesi vastauksessaan tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2012 antamaan vuosikertomukseen, että uudella ohjelmakaudella 2014–2020 keskitytään enemmän tuloksellisuuteen ja painotetaan seuraavia viittä näkökohtaa ⁽¹¹⁾:

- a) Arviointitapa, joka on uusittu yhteisistä säännöksistä annetun asetuksen mukaisesti ⁽¹²⁾. Uusien järjestelyiden toimintaa on vielä liian varhaista arvioida.
- b) Makrotaloudelliset ehdot, joiden yhteydessä jäsenvaltioille maksettavien EU-varojen ehdoksi asetetaan eurooppalaiseen ohjausjaksoon perustuvien talouden ohjausta ja hallintaa koskevien ehtojen täyttyminen ⁽¹³⁾. Jos jäsenvaltiot eivät noudata sääntöjä, komissio voi keskeyttää maksut, kunnes kumppanuussopimuksia tai asianomaisia ohjelmia on tarkistettu ⁽¹⁴⁾ (ks. laatikko 10.1).

10.10 Komissio toteaa, että tuloksellisuuskriteerit sisältyvät prosessiin, jossa valitaan yksittäiset rahoitettavat hankkeet.

Jäsenvaltioiden pitäisi painotettuja valintakriteerejä soveltamalla kyetä tunnistamaan hankkeet, joilla voitaisiin parhaiten edistää tulosten saavuttamista.

⁽¹⁰⁾ Komission sisäisen tarkastuksen osasto teki vastaavanlaisia johtopäätöksiä aluepolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tuloksellisuuden arviointijärjestelmiä koskeneessa tarkastuksessaan. Molemmista tarkastuksista raportoitiin joulukuussa 2013.

⁽¹¹⁾ Komission vastaus varainhoitovuoden 2012 vuosikertomukseen, kohta 10.3. Tarkistettuja vaatimuksia sovelletaan Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin eli EAKR:oon, ESR:oon, koheesiorahastoon, EAKR:oon ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoon. Vaatimuksista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 1303/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320). Asetuksesta puhutaan joskus yhteisistä säännöksistä annettuna asetuksena.

⁽¹²⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 54–57 ja 114 artikla.

⁽¹³⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 23 artikla.

⁽¹⁴⁾ Edellisellä ohjelmakaudella (2007–2013) koheesiorahaston maksut voitiin lainsäädännön mukaan keskeyttää vain, jos liiallisia alijäämiä koskevaa menettelyä ei ollut noudatettu. Maksut keskeytettiin yhdessä tapauksessa (Unkari). Keskeyttäminen ei kuitenkaan tullut voimaan, sillä Unkari esitti tarkistettun lähentymisohjelman ennen keskeyttämisen voimaantuloa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 10.1 – Kumppanuussopimukset

Euroopan rakenne- ja investointirahastoista suoritettaviin maksuihin sovellettavan tarkistetun kehyksen ytimessä ovat kunkin jäsenvaltion ja komission välillä tehtävät kumppanuussopimukset. Sopimuksissa määritellään, kuinka jäsenvaltio aikoo käyttää saatavilla olevan EU-rahoituksen saavuttaakseen tavoitteensa. Niissä yksilöidään esimerkiksi alemmalla tasolla toteutettavien toimenpideohjelmien tavoitearvot ja välitavoitteet ⁽¹⁵⁾.

- c) Tehostettu toimintalogiikka, jonka yhteydessä EU:n ja jäsenvaltioiden tavoitteet nivelletään toisiinsa. Toimenpideohjelmia suunniteltaessa jäsenvaltioiden on keskityttävä ensin tavoitteena oleviin tuloksiin ja vasta sen jälkeen siihen, miten ne voidaan saavuttaa.
- d) Ennakkoehdot, joiden tarkoituksena on varmistaa, että Euroopan rakenne- ja investointirahastojen varojen vaikuttavaa käyttöä varten on käytössä oikeanlaiset puitteet, esimerkiksi tarkoituksenmukaiset strategiat/suunnitelmat ⁽¹⁶⁾. Jäsenvaltion on osoitettava kumppanuussopimuksissa ja toimenpideohjelmissa, että se noudattaa sovellettavia ennakkoehtoja tai aikoo noudattaa niitä vuoden 2016 loppuun mennessä. Jos jäsenvaltiot eivät toimi mainitulla tavalla, komissio voi keskeyttää maksut.
- e) Suoritusvaraus, jota käsitellään jäljempänä.

10.12 Suoritusvaraus on jäsenvaltioille tarkoitettu keskeinen kannustin, joka tukee tuloksellisuuteen keskittymistä myös ohjelmien käynnistymisen jälkeen ⁽¹⁷⁾. Suoritusvarauksen suunniteltua toimintaa kuvataan laatikossa 10.2.

Laatikko 10.2 – Suoritusvaraus

Suoritusvarauksen toimintaa kuvataan asetuksen (EU) N:o 1303/2013 20–22 artiklassa. Suoritusvarauksen pääpiirteet ovat seuraavat:

- Komissio sopii ohjelmakauden alussa kumppanuussopimuksien ja toimenpideohjelmien yhteydessä kunkin jäsenvaltion kanssa, mitkä ohjelmien painopisteet muodostavat perustan kuuden prosentin suoritusvarauksen myöntämiselle.

10.12 Suoritusvaraus on yksi tärkeimpiä kannustimia, joilla jäsenvaltioita ohjataan keskittymään tuloksellisuuteen. Myös ohjelmiin sisältyvät selvät indikaattorit ja se, että niistä raportoidaan avoimesti, ovat tärkeä osa tilivelvollisuutta ja kannustavat keskittymään tuloksellisuuteen.

⁽¹⁵⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 15–17 artikla.

⁽¹⁶⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, 19 artikla.

⁽¹⁷⁾ Lisäksi ohjelmakaudella 2014–2020 vaaditaan ensimmäistä kertaa, että tiedot julkaistaan, vuotuiset täytäntöönpanokertomukset sisältävät kansalaisille tarkoitetut yhteenvedot ja että arviointikertomukset julkaistaan. Näin pyritään helpottamaan julkista keskustelua saavutetuista tuotoksista ja tuloksista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Vuonna 2019 komissio arvioi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, kuinka hyvin kyseisiä valittuja ohjelmien painopisteitä koskevat välitavoitteet on saavutettu. Arvioinnin perustana käytetään jäsenvaltioiden asianomaisena vuonna toimittamia vuotuisia täytäntöönpanokertomuksia.
- Jos tuloksellisuus arvioidaan riittäväksi, komissio vapauttaa kuuden prosentin suoritusvarauksen. Jos tuloksellisuutta ei pidetä riittävänä, jäsenvaltiot ehdottavat varauksen siirtämistä muille painopistealoille.
- Jos on osoitettavissa, että välitavoitteiden saavuttamisessa on ”epäonnistuttu vakavasti”, komissio saattaa joissakin tapauksissa keskeyttää suoritusvarauksen maksun.

10.13 Ohjelmakaudella 2007–2013⁽¹⁸⁾ suoritusvarauksen käyttömahdollisuus siirrettiin jäsenvaltioille⁽¹⁹⁾ (menettely ei koskenut Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaa). Mahdollisuutta päätti kuitenkin hyödyntää vain kaksi jäsenvaltiota, Puola ja Kreikka. Kummankin kohdalla varsinaista tuloksellisuutta painotettiin vain vähän tai ei lainkaan.

10.14 Suoritusvarauksen toiminnan vaikuttavuuden lisääminen riippuu komission onnistumisesta esimerkiksi seuraavilla osa-alueilla:

- a) Sopivista tavoitearvoista ja välitavoitteista on neuvoteltava ohjelmakauden alussa. Tavoitearvot on kohdennettava oikealle tasolle. Tavoitearvojen on oltava sen verran vaativia, että niiden saavuttaminen ei ole pelkkä muodollisuus. Arvojen on kuitenkin samalla oltava realistisesti jäsenvaltioiden saavutettavissa.
- b) Jäsenvaltioilta on saatava oikeellisia, luotettavia ja oikea-aikaisia tietoja, joiden avulla kyetään arvioimaan tavoitearvojen saavuttamista.

⁽¹⁸⁾ Suoritusvaraus, jota hallinnoitiin erityyppisten prosessien avulla, oli käytössä myös rakennerahastojen tapauksessa ohjelmakaudella 2000–2006. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin totesi mainittuja rahastoja ja niihin liittyviä järjestelyjä koskeneessa tarkastuksessa (erityiskertomus nro 1/2007, kohta III), että ”suoritusvarausta käytettiin ensi sijassa menojen mahdollisimman suuren käytön varmistamiseen sen sijaan, että olisi keskitetty varat erityisen tehokkaaksi osoittautuneille aloille. Komissio korosti varojen käytön tärkeyttä.”

⁽¹⁹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta (EUVL L 210, 31.7.2006, s. 25), 50 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

10.15 Suoritusvarauksen yhteydessä sovellettaviin välitavoitteisiin sisältyy kuitenkin taloudellisia indikaattoreita, tuotosindikaattoreita ja tarpeen mukaan myös tulosindikaattoreita⁽²⁰⁾. Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa ei ole yleensä tullut esiin huomattavia tuotoksiin liittyviä ongelmia. Ongelmia ilmenee pikemminkin tulosten/vaikutusten tasolla. Käytännössä suoritusvarauksen yhteydessä hyödynnetään vain vähän tulosindikaattoreita, sillä komissio aikoo käyttää niitä ainoastaan sosiaalirahaston alalla. Syynä tähän on se, että EU-rahoitteisilla ohjelmilla ei sinällään ole riittävästi vaikutusta tulosten saavuttamiseen ja että varojen käytön ja tulosten saavuttamisen välillä voi kulua huomattavan pitkä aika. Asetuksessa tarkennetaan myös, että tulosindikaattoreita ei voida ottaa huomioon päätettäessä suoritusvarausmaksujen keskeyttämisestä tai rahoitusoikaisuista. Taloudellisten indikaattoreiden sisällyttäminen suoritusvarausmaksujen perusteisiin aiheuttaa riskin, että painopiste siirtyy tuloksellisuudesta tarpeeseen saada varat käytettyä.

10.16 Uudet järjestelyt ovat tervetulleita ja suoritusvarauksen perustaminen saattaa kannustaa suurempaan tulospainotteisuuteen. Vaikutus jää kuitenkin todennäköisesti marginaaliseksi, sillä kauden 2014–2020 ohjelmakehyksessä ei vielä ole todellisia taloudellisia kannustimia tai seuraamuksia, joita sovellettaisiin EU-rahoituksen avulla saavutettuihin tuloksiin.

10.16 Vuotuisissa täytäntöönpanokertomuksissa annettujen tuloksellisuustietojen julkaisemisen ja arviointivaatimusten (kutakin prioriteettia kohden on tehtävä ainakin yksi vaikutuksenarviointi) on tarkoitus herättää keskustelua toimintapolitiikasta ja edistää todellista tilivelvollisuutta.

Lisäksi kauden 2014–2020 säädöskehysten mukaisesti (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 22 artiklan 6 ja 7 kohta) komissio voi määrätä jäsenvaltioille seuraamuksia, jos tulosten tarkastelusta käy ilmi, että niiden välitavoitteet ovat merkittävässä määrin jääneet saavuttamatta (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 22 artiklan 6 kohta), tai jos ohjelman sulkemisen yhteydessä käy ilmi, että tavoitteet ovat merkittävässä määrin jääneet saavuttamatta (22 artiklan 7 kohta).

TOINEN OSA – KOMISSIION TULOSELLISUUSRAPORTOINTI

10.17 Tässä osassa käsitellään kolmea seuraavaa osa-aluetta: komission tuloksellisuusraportoinnin puitteita, neljättä arviointikertomusta ja komission pääosastojen tuloksellisuusraportointia.

⁽²⁰⁾ Asetus (EU) N:o 1303/2013, liite II, 2 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Komission raportointi Euroopan parlamentille ja neuvostolle

10.18 Komission tuottamien julkaisujen kirjo on laaja. Niiden aihealueet ja kohderyhmät vaihtelevat. Lainsäädännön mukaan komission on raportoitava vuosittain talousarvion toteuttamista koskevan velvoitteensa⁽²¹⁾ toteutumisesta kolmessa erillisessä asiakirjassa⁽²²⁾:

- a) "selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta" sisältää moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti kuvauksen tavoitteista, jotka on saavutettu vuoden aikana⁽²³⁾
- b) "yhteenvetokertomuksessa" esitetään yhteenvedo vuotuisista toimintakertomuksista, joissa puolestaan raportoidaan mm. toimintapolitiikan saavutuksista⁽²⁴⁾
- c) unionin varoja käsittelevä "arviointikertomus" koskee talousarvion toteuttamisen avulla aikaansaatuja tuloksia⁽²⁵⁾.

10.18 Nykyisen käytännön mukaan mainitut kolme kertomusta palvelevat eri tarkoituksia ja täydentävät toisiaan. Yhteenvetokertomuksessa keskitytään komission hallintosaavutuksiin, 318 artiklan mukaisessa arviointikertomuksessa meno-ohjelmissa saavutettuihin tuloksiin ja talousarvio- ja varainhallintoa koskevassa selvityksessä talousarvioon liittyviin seikkoihin ja talousarviohallintoon.

⁽²¹⁾ SEUT, 317 artikla.

⁽²²⁾ SEUT:n 249 artiklan 2 kohdassa edellytetään lisäksi, että komissio julkaisee vuosittain yleiskertomuksen unionin toiminnasta. Kertomus on tarkoitettu tavallisille lukijoille ja siinä kuvataan yleisellä tasolla komission, muiden EU:n elinten ja jäsenvaltioiden toimia. Kertomuksessa ei analysoida, kuinka komissio on toteuttanut talousarviota.

⁽²³⁾ Varainhoitoasetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, 142 artikla, ja komission delegoitu asetukset (EU) N:o 1268/2012, annettu 29 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 soveltamissäännöistä (EUVL L 362, 31.12.2012, s. 1), 227 artikla.

⁽²⁴⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta, 66 artiklan 9 kohta.

⁽²⁵⁾ SEUT, 318 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.19 Talousarvio- ja varainhallinnosta annettu selvitys ja yhteenvetokertomus eivät käytännössä sisällä lainkaan tietoa tuloksellisuudesta tai sisältävät sitä vain vähän. Vuoden 2013 yhteenvetokertomuksessa annetaan joitakin yleisluontoisia tietoja komissiossa käytössä olevasta tuloksellisuuden hallintajärjestelmästä, mutta kertomuksessa ei pyritty antamaan tarkkoja tietoja siitä, mitä EU:n talousarvion avulla oli kyseisenä vuonna saavutettu.

10.20 Lainsäädännön mukaan kaikki kolme kertomusta toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle⁽²⁶⁾. Komission tavoitteena on julkaista arviointikertomus ja yhteenvetokertomus vuoden n+1 kesäkuussa. Varainhoitoasetuksessa kuitenkin säädetään, että selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta on laadittava aiemmin, vuoden n+1 maaliskuun 31 päivään mennessä. Arviointikertomus on tarkoitettu käytettäväksi vastuuvapausmenettelyssä, mutta lainsäädännössä ei muutoin yksilöidä tarkasti kunkin kertomuksen nimenomaista käyttötarkoitusta. Näiden kolmen kertomuksen välillä on havaittavissa lainsäädännöstä johtuvia päällekkäisyyksiä sekä aukkoja ja epä johdonmukaisuuksia.

KOMISSIION VASTAUKSET

10.19 On totta, että varainhoitoasetuksen soveltamissäännöissä mainitaan, että talousarvio- ja varainhallintoa koskevassa selvityksessä olisi kuvailtava saavutetut tavoitteet. Tilintarkastustuomioistuin olettaa tämän liittyvän toimintapolitiittisiin tavoitteisiin, kun taas komissio uskoo, että tässä tarkoitetaan talousarviohallinnon tavoitteita. Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 227 artiklassa säädetään, että selvityksessä esitetään tiedot "varainhoitovuoden tavoitteiden toteutumisesta moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti". Varainhoitoasetuksen 142 artiklan 2 kohdan mukaan talousarvio- ja varainhallintoa koskevassa selvityksessä on esitettävä tiedot määrärahojen toteuttamisasteesta sekä taulukkoina että tekstinä ja selitettävä, miten talousarviohallinnon välineitä, kuten määrärahasiirtoja ja lisätalousarvioita, on käytetty, jotta saavutettaisiin mahdollisimman korkea toteuttamisaste ja varmistettaisiin prioriteeteille riittävät määrärahat. Näin se täyttää kaikki varainhoitoasetuksen (142 artiklan 2 kohta) ja varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen (227 artikla) vaatimukset, ja samalla siinä otetaan huomioon se, että soveltamissääntöjen 227 artiklan mukaisesti talousarvio- ja varainhallintoa koskevan selvityksen on oltava eri asiakirja kuin kertomukset talousarvion toteuttamisesta.

Komissio huomauttaa, että yhteenvetokertomuksessa viitataan komission tulosohjauspuutteisiin ja lisäksi siinä käsitellään tuloksellisuuden eri näkökohtia, kuten vastauksessa 10.58 kohtaan todetaan.

10.20 Komission mielestä tämä raportointikäytäntö, jossa kaikilla kolmella kertomuksella on oma erityinen tehtävänsä ja tarkoituksensa, on eritasoisten sääntelyä ja toimintaa koskevien säännösten mukainen (SEUT, varainhoitoasetus ja komission sisäiset pysyvät ohjeet).

Komissio on ottanut huomioon aiemman ohjeistuksen, joka on annettu vastuuvapauden myöntämisestä annetuissa Euroopan parlamentin mietinnöissä ja neuvoston suosituksissa sekä vastuuvapautta koskeissa tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksissa. Tässä ohjeistuksessa on muun muassa neuvottu, kuinka 318 artiklan mukaista kertomusta olisi kehitettävä. Komissio katsookin, että sen jo saamien ohjeiden mukaisesti lisämuutosten tekeminen raportointikäytäntöön ei ole toivottavaa.

⁽²⁶⁾ Selvitys talousarvio- ja varainhallinnosta toimitetaan myös tilintarkastustuomioistuimelle.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.21 Komissio on toistuvasti painottanut, että EU:n lisäarvo on keskeinen mittari, jonka avulla voidaan perustella menojen rahoittaminen EU:n talousarviosta ⁽²⁷⁾. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat vahvistaneet EU:n lisäarvon käsitteen tärkeyden. Yhdessäkään vuonna 2013 julkaistuista kolmesta pääasiallisesta kertomuksesta ei kuitenkaan arvioitu tuloksia kattavasti EU:n lisäarvon kannalta. Tämä on huomattava puute raportoinnissa.

10.22 Tietoja ei ole esitetty yhdenmukaisesti mainituissa kolmessa kertomuksessa, mikä hankaloittaa niiden välistä vertailua. Arviointikertomuksessa ja selvityksessä talousarvio- ja varainhallinnosta luokitellaan tiedot monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden mukaan, kun taas yhteenvetokertomuksessa vastaavat osat on jäsennelty EU:n talousarviossa käytettävän luokittelun mukaan ("talousarvion osastot"). Näitä kahta eri rakennetta tai niiden vastaavuutta ei voi sinällään verrata toisiinsa. Näin ollen lukijoiden on käytännössä mahdollista käyttää kertomuksia täydentävänä tietolähteenä.

Kesäkuussa 2014 julkaistun arviointikertomuksen tarkistus

10.23 Komissio julkaisi neljännen arviointikertomuksensa kesäkuussa 2014 ⁽²⁸⁾. Perussopimuksessa säädetään, että komissio laatii asianomaisen kertomuksen ja että parlamentti hyödyntää kertomusta todentavana aineistona myöntäessään komissiolle vuosittain talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden ⁽²⁹⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

10.21 Ehdottaessaan uusia meno-ohjelmia komissio pyrki kaikin tavoin ennakoimaan kunkin ohjelman tuottaman EU:n lisäarvon. Kun lainsäädäntövallan käyttäjät olivat komission kanssa samaa mieltä, ne hyväksyivät ehdotetut meno-ohjelmat. Komissio hallinnoi näitä ohjelmia ja raportoi EU:n lisäarvosta, joka on yksi jälkiarvioinneissa arvioitavista osa-alueista. Nämä arvioinnit ovat julkisesti saatavilla, ja myös 318 artiklan mukainen kertomus sisältää tietoa EU:n lisäarvosta.

10.22 Komissio huomauttaa kertomusten jäsentelyn eroavuuksista, että vastuuvapauden myöntävä viranomainen on pyytänyt komissiota jäsentelemään 318 artiklan mukaisen kertomuksen monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeiden mukaan. Talousarvio- ja varainhallintoa koskeva selvitys on jäsennelty näin. Komission hallintosaavutuksia koskevan yhteenvetokertomuksen runkona ovat talousarvion luvut, jotka kuvastavat komission organisaatiota ja hallintorakennetta.

Koska kertomuksilla on eri tarkoitusperät, ne sisältävät väistämättä tietoja eri näkökohdista.

⁽²⁷⁾ Ks. myös komission vastaukset tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2011 antaman vuosikertomuksen kohtiin 10.31 ja 10.32 sekä laatikko 10.2.

⁽²⁸⁾ Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle saavutettuihin tuloksiin perustuvasta unionin varoja koskevasta arvioinnista (COM(2014) 383 final, 26.6.2014).

⁽²⁹⁾ SEUT, 318 ja 319 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.24 Neljäs arviointikertomus merkitsee parannusta aiempiin arviointikertomuksiin verrattuna siltä osin, että kertomuksessa pyritään luomaan yhteys monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeittain esitettyjen tärkeimpien rahoitusohjelmien ja saatavilla olevien, Eurooppa 2020 -strategian kannalta olennaisten tuloksellisuustietojen välille. Arviointikertomuksessa todetaan kuitenkin, että ”ei ole mahdollista eritellä tarkasti, mikä osuus kullakin rahoitusohjelmalla on ollut Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa”. Tilintarkastustuomioistuin on asiasta samaa mieltä, ja katsoo, että arviointikertomuksessa olisi esitettävä kaikki Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden osalta saavutettua edistymistä koskevat tiedot, jotta lukija voi saada selkeämmän yleiskäsityksen saavutetusta edistyksestä ⁽³⁰⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

10.24 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistuimen näkemykseen, jonka mukaan neljäs kertomus merkitsee parannusta verrattuna aikaisempiin arviointikertomuksiin siltä osin kuin on kyse tärkeimpien rahoitusohjelmien ja Eurooppa 2020 -strategian kannalta relevanttien tuloksellisuutta koskevien, saatavilla olevien tietojen välisestä yhteydestä. Kuten komissio on jo aiemmin todennut, Eurooppa 2020 -strategiaa ei ollut hyväksytty, kun kauden 2007–2013 monivuotinen rahoituskehys hyväksyttiin ja seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyt perustettiin. Tämä selittää suurelta osin sen, miksi on ollut mahdotonta eritellä yksittäisten rahoitusohjelmien vaikutusta strategiassa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Vuosia 2014–2020 koskevan uuden monivuotisen rahoituskehityksen myötä älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua koskevasta Eurooppa 2020 -strategian tavoitteista on tullut erottamaton osa tärkeimpien meno-ohjelmien ja rahastojen toimenpidelogiikkaa. Tämä helpottanee eri meno-ohjelmien vaikutuksen määrittämistä unionin päätavoitteiden saavuttamiseen ja tuottaa tietoa 318 artiklan mukaisen arviointikertomuksen tulevia painoksia varten. Komissio pohtii, onko 318 artiklan mukaisen kertomuksen rakenteeseen syytä tehdä muutoksia raportoinnin kehittyessä tulevien vuosien aikana ja ottaa samalla asianmukaisesti huomioon sen, että Eurooppa 2020 -strategiasta raportoidaan kattavammin muiden kanavien, kuten eurooppalaisen ohjausjakson kautta.

⁽³⁰⁾ Eurostat julkaisee kuukausittain kahdeksan keskeistä Eurooppa 2020 -indikaattoria (ks. tarkemmin http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/headline_indicators). Komissio julkaisi maaliskuussa asiakirjan ”Älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua edistävän Eurooppa 2020 -strategian arviointi” (COM(2014) 130). Arviointia ei kuitenkaan suoriteta vuosittain.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.25 Arviointikertomuksessa esitettävät tiedot koskevat lukuisien keskeisten alojen tapauksessa saavutettujen tulosten sijasta pikemminkin toteutettuja toimia ja aikaansaatuja tuotoksia. Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin korostanut, menee vielä joitakin vuosia ennen kuin komissio kykenee raportoimaan mielekkäällä tavalla kauden 2007–2013 meno-ohjelmien tosiasiallisista saavutuksista. Ohjelmakautta 2014–2020 varten on perustettu uusi tuloksellisuuden hallinta- ja raportointijärjestelmä⁽³¹⁾. Komissio odottaa, että järjestelmän avulla arviointikertomukseen pystytään varainhoitovuosista 2017 ja 2018 alkaen sisällyttämään alustavat päätelmät ohjelmien tuloksellisuudesta sekä tiedot siitä, etenevätkö ohjelmat suunnitelmien mukaisesti vai edellyttävätkö ne mukautuksia.

KOMISSIION VASTAUKSET

10.25 Komissio katsoo, että eri ohjelmien oikeuskehysten mukaisia tarvittavia seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyjä on käytettävä jonkin aikaa ennen kuin tuloksia koskevien tietojen voidaan odottaa tukevan raportointia meno-ohjelmien saavutuksista. Lisäksi rahoitus-ohjelmia on toteutettava jonkin aikaa ennen kuin rahoitetut toimet alkavat vaikuttaa ja tuloksia ja vaikutuksia voidaan alkaa arvioida. Kauden 2007–2013 ohjelmia koskevat loppu- ja jälkiarvioinnit perustuvat yhä niitä varten vahvistettuihin seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyihin. Komissio pyrkii tuomaan julki mahdollisimman paljon tuloksellisuustietoa. Kauden 2014–2020 ohjelmissa tuloksellisuusraportointia painotetaan huomattavasti enemmän, ja, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, väliarviointien, jotka on määrä laatia vuosina 2017–2018, odotetaankin sisältävän alustavia päätelmiä ohjelmien tuloksellisuudesta ja tietoa siitä, etenevätkö ohjelmat suunnitelmien mukaan vai onko niitä mukautettava.

⁽³¹⁾ Järjestelmää on kuvattu komission valmisteluasiakirjassa "Overview of the Monitoring, Reporting and Evaluation Frameworks for the MFF 2014-2020 Programmes" (SWD(2014) 200 lopullinen, 26.6.2014), joka esitettiin arviointikertomuksen (COM(2014) 383 final, 26.6.2014) yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.26 Arviointikertomuksen yhteydessä esitetään selonteko toimintasuunnitelmasta, joka koskee 318 artiklan mukaisen arviointikertomuksen laadintaa⁽³²⁾. Tilintarkastustuomioistuin jatkaa tällä alalla saavutettavan edistyksen seurantaa.

Suorituskyvyn suunnittelu ja tuloksellisuusraportointi pääosastoissa

10.27 Tässä osassa esitetään ensin joitakin yleisiä huomautuksia suorituskyvyn suunnittelusta ja tuloksellisuusraportoinnista pääosastoissa. Yleisten huomautusten jälkeen esitetään havainnot, jotka perustuvat tilintarkastustuomioistuimen perusteelliseen arviointiin kolmen eri pääosaston suunnitelmiin ja raportteihin sisältyvistä, tuloksellisuutta koskevista osa-alueista. Tilintarkastustuomioistuin on esittänyt vastaavalla tavalla havaintoja kolmen edeltävän vuoden vuosikertomuksissa⁽³³⁾.

Yleistä

10.28 Kohdissa 10.18–10.22 käsitellyille kolmelle pääasialliselle kertomukselle muodostavat keskeisen tietolähteen kunkin pääosaston laatimat vuotuiset toimintakertomukset⁽³⁴⁾, jotka julkaistaan 31. maaliskuuta mennessä vuonna n+1. Vuotuiset toimintakertomukset merkitsevät päätöstä prosessille, joka alkaa pääosastojen toimintaselvityksistä ja hallintosuunnitelmista. Prosessia kuvataan tarkemmin laatikossa 10.3.

⁽³²⁾ Komission valmisteluasiakirja "Stock-taking on the Action Plan for the Development of the Article 318 Evaluation Report" (SWD (2014) 201 lopullinen, 26.6.2014).

⁽³³⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kahdeksas luku: maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto ja tutkimuksen ja innovoinnin pääosasto; tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kymmenes luku: maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto, kehitys- ja yhteistyöpääosasto – EuropeAid ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto; tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kymmenes luku: kilpailun pääosasto, meri- ja kalastusasioiden pääosasto ja liikenteen ja liikkumisen pääosasto.

⁽³⁴⁾ Pääosastoja ja pääjohtajia koskevat viittaukset kattavat tarvittaessa myös eri yksiköt ja toimialajohtajat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 10.3 – Toimintaselvitykset ja hallintosuunnitelmat

Toimintaselvitykset (joista käytetään vuodesta 2014 alkaen uuden rakenteen ja sisällön myötä nimitystä ohjelmaselvitykset) laaditaan ulkoiseen käyttöön osana talousarvioprosessia. Selvityksissä perustellaan komission hakemat määrät. Selvityksissä annetaan resurssien, tavoitteiden ja indikaattoreiden lisäksi yksityiskohtaista tietoa ennakoituista tuloksista ja EU:n tasolla saatavasta lisäarvosta.

Huomattava osa selvityksistä toistetaan kuusi kuukautta myöhemmin, kun pääosastot laativat hallintosuunnitelmansa. Hallintosuunnitelma on komission strategisen suunnittelun ja ohjelmatyöjakson keskeinen osatekijä. Sen tarkoituksena on tarjota yhtenäinen väline, jonka avulla kaikki yksiköt voivat suunnitella toimintaansa.

Pääjohtajat raportoivat hallintosuunnitelmien perusteella vuotuisissa toimintakertomuksissaan komissiolle tehtäviensä suorittamisesta antamalla selvityksen pääosaston toiminnasta ja keskeisten toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta. Vuotuiset toimintakertomukset muodostavat komissiossa pääasiallisen johdon tilivelvollisuuteen liittyvän välineen. Komissio ottaa toimintakertomusten perusteella vastuun resurssien hallinnoinnista ja tulosten saavuttamisesta. Vuotuiset toimintakertomukset julkaistaan komission internetsivustolla. Kertomuksissa on neljä osaa, joista ensimmäinen (toimintapolitiikan saavutukset) koskee tuloksellisuutta. Muissa kolmessa osassa käsitellään resurssien hallinnointia ja arvioidaan sisäisen valvonnan järjestelmien vaikuttavuutta sekä johdon lausumia.

10.29 Vuotuisessa toimintakertomuksessa esitetään vahvistuslausuma, jossa pääjohtaja ilmoittaa saaneensa varmuuden esimerkiksi siitä, että "kertomuksen tiedot ovat oikeat ja riittävät" ja että "kertomuksessa kuvattuun toimintaan osoitetut varat on käytetty aiottuun tarkoitukseensa moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti" ⁽³⁵⁾. Lausumaan voidaan tarvittaessa sisällyttää varauma. Huolimatta siitä, että varainhoitoasetuksessa viitataan nimenomaisesti moitteettomaan varainhoitoon, komissio rajoittaa vahvistuslausuman käytännössä kertomuksen osiin 2–4, joissa käsitellään lähinnä sääntöjenmukaisuuteen ja sisäiseen valvontaan liittyviä kysymyksiä (ks. myös laatikko 10.4).

⁽³⁵⁾ Varainhoitoasetus, 66 artiklan 9 kohdan a ja b alakohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 10.4 – Moitteetonta varainhoitoa koskevat komission vastualueet

Perussopimuksen mukaan komissio toteuttaa talousarviota moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti ⁽³⁶⁾. Varainhoitoasetuksessa säädetään, että moitteeton varainhoito sisältää ”taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteet” (30 artikla); vaikuttavuuden osalta määritetään, että ”periaatteen tarkoituksena on saavuttaa toiminnalle asetetut tavoitteet ja siltä odotetut tulokset”. Tilintarkastustuomioistuimen tulkinta – jota se soveltaa johdonmukaisesti – on, että määritelmä kattaa EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen arvioinnin. Näin ollen jättäessään toimintapoliittiset saavutukset vuotuisiin toimintakertomuksiin sisältyvien lausumien ulkopuolelle komissio soveltaa kapeampaa määritelmää ”moitteettomasta varainhoidosta”. Komissio ei tämän seurauksena ota vastuuta toimintapoliittisista saavutuksista.

KOMISSION VASTAUKSET

Laatikko 10.4 – Moitteettomaan varainhoitoon liittyvät komission velvollisuudet

Komissio toistaa sen, mitä se totesi viimeisimmässä yhteenvetokertomuksessaan. Jokaiseen vuotuisen toimintakertomukseen sisältyy allekirjoitettu tarkastuslausuma, jossa pääjohtaja tai toimialajohtaja vahvistaa saaneensa varmuuden siitä, että kertomus antaa oikean ja riittävän kuvan, että kaikki hänen vastuullaan olevat rahoitustoimet ovat laillisia, sääntöjenmukaisia ja moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisia ja ettei merkityksellisiä tietoja ole jätetty antamatta. Tarvittaessa lausuma sisältää määriteltäviä tulo- ja menoluokkia koskevia varauksia. Varmistaakseen, että vuotuisten toimintakertomusten tarkastuslausumat ovat täysin komission EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvän taloudellisen vastuun mukaisia, komissio vahvistaa, että niissä on keskityttävä hallinnointi- ja rahoituskysymyksiin EU:n varainhoidon tehokkuutta, tuloksekkuutta ja avoimuutta koskevien komission tilintarkastusvaatimusten mukaisesti.

Hyväksyessään yhteenvetokertomuksen komissio ottaa kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista. Tämä on eri asia kuin toimet, jotka komissio on tuoreessa yhteenvetokertomuksessaan antamansa selkeän sitoumuksen mukaisesti toteuttanut kehittääkseen politiikan saavutuksia koskevaa raportointia vuotuisissa toimintakertomuksissa sekä arviointikertomuksessa perussopimuksen vaatimusten mukaisesti. Nämä politiikan saavutukset perustuvat kollektiivisiin toimiin ja yhteiseen vastuuseen, jonka jakavat komission lisäksi ohjelmien suunnitteluun osallistuvat ja ohjelmien hyväksymisestä vastaavat lainsäätäjät sekä jäsenvaltiot, joilla on usein tärkeä rooli ohjelmien täytäntöönpanossa. Ohjelmien yleiseen tuloksellisuuteen vaikuttavat lisäksi monet muut taloudelliset ja yhteiskunnalliset tekijät, joihin pääjohtajat eivät voi mitenkään vaikuttaa.

Komissio aikoo jatkaa nykyistä raportointikäytäntöään, johon kuuluvat yhteenvetokertomus ja 318 artiklan mukainen arviointikertomus ja joka on täysin lainsäädännön mukainen.

⁽³⁶⁾ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 317 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

10.30 Tämän käytännön mukaan pääjohtajan ei tarvitse ilmoittaa vuotuisen toimintakertomuksen ensimmäisessä osassa saaneensa varmuutta toimintapolitiikan saavutuksia koskevasta raportoinnista. Tarkastuslausuma kattaa näin ollen ainoastaan toimintakertomuksen muissa osissa esiintyvät rajalliset tuloksellisuutta koskevat näkökohdat. Vuoden 2013 vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettiin kaikkiaan 17 kvantitatiivisesti ilmaista varaumaa, joista yksikään ei liittynyt tuloksellisuuteen⁽³⁷⁾. Tilintarkastustuomioistuin käsittelee vuosina 2010–2013 julkaisemissaan vuosikertomuksissa tarkastusta, joka kohdistui otokseen poimittujen vuotuisen toimintakertomusten ensimmäiseen osaan. Esitetyistä varaumista ainoastaan kaksi sivusi hieman tuloksellisuutta⁽³⁸⁾.

10.31 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että EU:n lisäarvo on asetettu merkittävään asemaan toimintaselvityksissä – silloin kun haetaan resursseja – mutta se on huomattavasti pienemmässä asemassa vuotuisissa toimintakertomuksissa kuvattaessa resurssien avulla saavutettuja tuloksia. Tilintarkastustuomioistuin vuosina 2010–2013 toimittamiin tarkastuksiin sisältyneistä 12 vuotuisesta toimintakertomuksesta ainoastaan kolmessa (alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuinen toimintakertomus vuosilta 2010 ja 2011, ja vähäisessä määrin terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2013) raportoitiin nimenomaisesti EU:n lisäarvosta. Tältä osin toimintaselvitykset tarjoavat kattavamman kuvan kuin vuotuiset toimintakertomukset.

Suorituskyvyn suunnittelu ja tuloksellisuusraportointi kolmessa tarkastukseen valitussa pääosastossa

10.32 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston, terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston ja Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimiston vuoden 2013 toimintaselvitykset, hallintosuunnitelmat ja vuotuiset toimintakertomukset (tarkastus koski kertomusten ensimmäistä osaa)⁽³⁹⁾. Tilintarkastustuomioistuin arvioi erityisesti, annetaanko vuotuisissa toimintakertomuksissa hyödyllistä tietoa pääosastojen vuotuisesta osallistumisesta toimintapolitiikan tavoitteiden edistämiseen. Tarkastuksen perustana olivat varainhoitoasetuksen vaatimukset, komission sisäisen valvonnan standardit sekä komission pääsihteeristön ja budjettipääosaston laatimat hallintosuunnitelmaa ja vuotuisia toimintakertomuksia koskevat ohjeet.

10.30 Katso vastaus laatikkoon 10.4.

⁽³⁷⁾ Tilintarkastustuomioistuin vuosikertomus varainhoitovuodelta 2013, kohta 1.31 ja taulukko 1.3.

⁽³⁸⁾ Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto esitti molemmat varaumat: yhden vuonna 2011 ja yhden vuonna 2010.

⁽³⁹⁾ Ks. kohta 10.29.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Pääosastojen tavoitteet eivät sovellu hallinnoinnin välineiksi

10.33 Komission vuonna 2013 antamien hallintosuunnitelmien laadintaohjeiden mukaan pääosastojen olisi määritettävä yleiset tavoitteet, jotka sisältävät (pitkän aikavälin) vaikutusindikaattorit, sekä erityistavoitteet, joiden osalta on määritetty (lyhyen ja keskipitkän aikavälin) tulosindikaattorit. Pääjohtajien oli vuotuisten toimintakertomustensa ensimmäisessä osassa raportoitava saavutetuista tuloksista sekä siitä, missä määrin saavutetut tulokset ovat vaikuttaneet odotetulla tavalla.

10.34 Aiempina vuosina muiden pääosastojen osalta esittämiensä huomautusten tapaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että monet työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston hallintosuunnitelmien ja vuotuisten toimintakertomusten (yleisistä ja erityisistä) tavoitteista oli otettu suoraan toimintapoliittisista tai lainsäädännöllisistä asiakirjoista, joten ne olivat liian korkean tason tavoitteita ollakseen hyödyllisiä hallinnoinnin välineinä (ks. laatikko 10.5).

10.34 Uutta kautta varten määritellyt tavoitteet mahdollistavat pääosastojen toiminnan tarkoituksen, keskeisten painopisteiden ja toimintakeinojen (rahoitukselliset, lainsäädännölliset ja poliittiset tehtävät) esittelemisen yhtenä kokonaisuutena.

Hallintosuunnitelmien pysyvissä laadintaohjeissa edellytetään, että yleiset tavoitteet sovitetaan yhteen komission poliittisten tavoitteiden kanssa kehittämällä niitä pidemmälle hallintosuunnitelmissa. Tämän lähestymistavan perusteluna on tarve varmistaa, että komission yksiköt seuraavat komission poliittisten tavoitteiden ja tärkeimpien toimintapoliittisten painopisteiden toteuttamista. Mahdollisuuksien mukaan määritellään myös erityistavoitteita tulos- ja tuotosindikaattoreineen, ja ne edistävät osaltaan komission poliittisten tavoitteiden ja politiikan tärkeimpien painopisteiden saavuttamista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Laatikko 10.5 – Esimerkkejä ”erityistavoitteista”, jotka eivät sovellu hallinnoinnin välineiksi

Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto: terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston vaikutus ei ole mitattavissa erityistavoitteen ”hyvän terveyden edistäminen ikääntyvässä Euroopassa” osalta.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto: pääosaston erityistavoitteena on ”edistää työntekijöiden alueellista ja ammatillista liikkuvuutta Euroopassa (sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen mukaan luettuna) työntekijöiden vapaata liikkuvuutta estävien tekijöiden poistamiseksi ja todellisten Euroopan tason työmarkkinoiden perustamiseksi”. On vaikea arvioida, miten työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto on edistänyt tämän tavoitteen saavuttamista.

10.35 Varainhoitoasetuksen mukaan pääosastojen tavoitteiden pitäisi olla SMART-määritelmän mukaisia (erityisiä, mitattavissa ja toteutettavissa olevia, asiaan kuuluvia ja ajallisesti määritettyjä)⁽⁴⁰⁾. Tarkastetuista 15 tavoitteesta⁽⁴¹⁾ 11 ei kuitenkaan täyttänyt kaikkia SMART-kriteereitä. Tarkastetut tavoitteet olivat relevantteja toimintaloikoilla, joilla pääosastot toimivat. Tavoitteet ovat kuitenkin niin korkean tason tavoitteita, että epäselväksi jää, miten ne voidaan saavuttaa. Useissa tapauksissa tavoitteiden yhteydessä määritetyt indikaattorit eivät mittaa tyhjentävästi kaikkia näkökohtia asiaankuuluvalla tasolla. Sisäisen tarkastuksen osasto teki joulukuussa 2013 työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston osalta samankaltaisen johtopäätöksen, jossa todettiin, että tavoitteita ei ollut aina määritetty selkeästi.

10.36 Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto on komission horisontaalinen yksikkö, joka ei vastaa toimintapolitiikasta tai menoista. Yksikkö antaa komission sisällä tukea muille pääosastoille. Toimiston päätavoitteet ovat hallinnollisia. Näin ollen Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto ei ymmärrettävästikään esitä yleisiä tavoitteita ja vaikutusindikaattoreita suunnitellessaan toimintaansa hallintosuunnitelmassa ja raportoidessaan siitä vuotuisissa toimintakertomuksissa. Se esittää ainoastaan erityistavoitteet ja tulosindikaattorit.

KOMISSIION VASTAUKSET

Laatikko 10.5 – Esimerkkejä ”erityistavoitteista”, jotka eivät sovellu hallinnoinnin välineiksi

On totta, että syy-seuraussuhde terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston toimien ja hyvän terveyden edistämistä ikääntyvässä Euroopassa koskevan tavoitteen välillä on monimutkainen, toisinaan epäsuora eikä aina mitattavissa. Komissio kehittää parhailaan seurantapuitteita edistymisen mittaamiseksi sellaisilla indikaattoreilla kuin esimerkiksi elämänlaatu, terveydenhuoltojärjestelmien kestävyys, innovointi ja viime kädessä vuotta 2020 koskeva terveiden elinvuosien lisäämistä koskeva tavoite.

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto harkitsee yleisen toimenpidelogiikkansa esitystavan parantamista seuraavia hallintosuunnitelmia varten niin, että kyseisen tavoitteen saavuttamista edistävät monet toimet korostuvat.

10.35 Komissio ottaa tavoitteita määrittäessään aina huomioon SMART-kriteerit. Niiden täyttämistä arvioitaessa olisi analysoitava kaikki hallintosuunnitelmaan sisältyvät tiedot kokonaisuudessaan. Komissio tähdentää, että tuloksellisuusraportoinnissa olisi keskityttävä sidosryhmien todellisiin tarpeisiin ja raportoinnin olisi oltava riittävän joustavaa, jotta siinä voitaisiin ottaa huomioon komission yksiköiden toimien vaihteleva luonne.

⁽⁴⁰⁾ Varainhoitoasetus, 38 artiklan 3 kohdan e alakohta.

⁽⁴¹⁾ Viisi työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston, viisi terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosaston ja viisi Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimiston tavoitetta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tuloksellisuusseurantaan käytettäviin indikaattoreihin liittyy yhä ongelmia

10.37 Indikaattoreiden valinnassa olisi otettava huomioon esimerkiksi seuraavat tekijät: tarkoituksenmukaisuus, mitattavuus sekä oikea-aikaisten ja luotettavien tuloksellisuustietojen saatavuus. Indikaattoreiden olisi vastattava mahdollisimman hyvin RACER-kriteereitä⁽⁴²⁾. Niiden indikaattoreiden lisäksi, jotka mittaavat sellaisia tuloksia, joihin pääosastot eivät juurikaan voi vaikuttaa, olisi määritettävä muita indikaattoreita, jotka keskittyvät suoraan pääosastojen toimien mittaamiseen.

10.38 Molemmilla pääosastoilla ja infrastruktuuri- ja logistiikkatoimistolla on vähintään yksi tulosindikaattori kutakin tavoitetta kohti; näin johdon on helpompi seurata ja arvioida saavutettuja tuloksia sekä raportoida niistä. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 15 indikaattoria (viisi kustakin organisaatiosta) ja havaitsi, että ainoastaan kaksi indikaattoria täytti riittävän hyvin kaikki RACER-kriteerit⁽⁴³⁾. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi joukon muita puutteita (ks. laatikko 10.6).

Laatikko 10.6 – Esimerkkejä indikaattoreihin liittyvistä ongelmista**a) Indikaattorit, joihin pääosasto ei voinut vaikuttaa**

Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto: "Influenssarokotuksen ottaneiden lukumäärä yli 65-vuotiaiden EU:n kansalaisten keskuudessa". Indikaattori oli neuvoston asettama, mutta sen täytäntöönpano on täysin jäsenvaltioiden vastuulla. Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto ei näin ollen voi vaikuttaa tavoitearvon saavuttamiseen.

b) Indikaattoreista puuttui relevantteja tietoja

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto: "Työelämään pääsyn parantamista sekä työelämään osallistumista" koskevan erityistavoitteen toteutumista mitataan kahden tulosindikaattorin avulla: "sosiaalirahaston tuesta koulutuksen, työllisyyden tai ohjauksen muodossa hyötyvien kansalaisten lukumäärä" ja "sosiaalirahaston prosenttiosuus aktiivisesta työvoimapolitiikasta EU:ssa". Indikaattoreiden avulla seurataan sosiaalirahaston osallistumista ja sosiaalirahaston määrärahojen kohdentamista, mutta kummankaan indikaattorin avulla ei saada tietoa työllistymisen parantamista koskevasta tavoitteesta.

10.38 Komissio tarkisti indikaattoreitaan huomattavasti kautta 2014–2020 varten, ja se katsoo, että esitetyt indikaattorit tuottavat yleisesti ottaen hyödyllistä tietoa siitä, miten komission yleisten poliittisten tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty, myös tuloksellisuuden seuranta varten.

Laatikko 10.6 – Esimerkkejä indikaattoreihin liittyvistä ongelmista

a) Kausi-influenssan vastaiset rokotukset ovat erityinen kansanterveystoimenpide, joka kuuluu yksinomaan jäsenvaltioiden toimivallan piiriin. Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto on tietoinen siitä, ettei se kykene suoraan vaikuttamaan tämän indikaattorin kehittymiseen.

Neuvosto kuitenkin asetti EU:n tasoisen rokotuskattavuutta koskevan tavoitteen, ja komissio voi vain seurata sen saavuttamista. Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto seuraa siksi jatkossakin kansallisia toimenpiteitä tavoitteiden saavuttamiseksi ja edistää siten omalla tavallaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

b) Komissio pitää kyseisiä indikaattoreita hyödyllisinä, mutta myöntää, että ne voisivat olla tarkempia. Asia on korjattu kauden 2014–2020 osalta.

⁽⁴²⁾ Relevant, accepted, credible, easy, robust (relevantteja, hyväksytyjä, uskottavia, selkeitä ja kestäviä): tavoitteita ja tulosindikaattoreita koskeva komission sisäisen valvonnan standardi (sisäisen valvonnan standardi nro 5).

⁽⁴³⁾ Sisäisen tarkastuksen osasto teki joulukuussa 2013 työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston osalta samankaltaisen johtopäätöksen, jossa todettiin, että indikaattorit eivät aina vastanneet RACER-kriteereitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

c) Indikaattoreiden luotettavuus oli kyseenalainen

Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto: ”Sellaisten henkilöiden osuus, jotka ovat huolissaan mahdollisesta terveydenhuollon yhteydessä aiheutuvasta haitallisesta tapahtumasta”. Indikaattoriin liittyvä tiedonkeruu perustuu kansalaisiin kohdistettaviin kyselyihin (Eurobarometrit). Ensimmäinen kysely suoritettiin vuonna 2009, josta tuli vertailun perusta. Toinen kysely on määrää suorittaa vuonna 2014. Indikaattorin avulla mitataan kansalaisten käsityksiä. Saatavat tiedot voivat olla erittäin hyödyllisiä aihetodisteita, mutta niiden lisäksi on annettava suurempaa palautetta (esim. haitallisten tapahtumien tosiasiallinen lukumäärä). Indikaattori on luonteeltaan subjektiivinen, joten se ei välttämättä osoita luotettavasti, onko potilasturvallisuus parantunut.

d) Indikaattorit esitettiin tulosindikaattoreina, mutta ne olivat tosiasiasa tuotospainotteisia

Infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto: Jotkin indikaattorit ovat käytännössä tuotosindikaattoreita, vaikka ne on määritetty tulosindikaattoreiksi. Vuoden 2013 hallintasuunnitelmassa on määritetty seuraavat tulosindikaattorit: ”päivittäin myytyjen aterioiden keskimäärä”, ”kuntokeskuksen käyttäjämäärä” ja ”laadittujen ympäristötiedotteiden lukumäärä”.

Indikaattorit eivät ole tulosindikaattoreita. Indikaattorit kuvaavat toimitettujen tuotteiden/palveluiden (tuotosten) määrää eivätkä anna kuvaa toimien/toimintojen välittömistä vaikutuksista kohderyhmään.

e) Keskeiset tavoitearvotiedot puuttuivat joistakin indikaattoreista

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto: Tulosindikaattorina on ”oppimisverkostoihin osallistuvien hallintoviranomaisten ja välittäjäelinten lukumäärä”. Indikaattorin tavoitearvona on, että yksi hallintoviranomainen tai välittäjäelin kustakin jäsenvaltiosta osallistuu ainakin yhteen relevanttiin kansainväliseen oppimisverkostoon. Vuotuisessa toimintakertomuksessa ei anneta tietoja kunkin jäsenvaltion osallistumisasteesta.

KOMISSIION VASTAUKSET

c) Eurobarometri-kyselyä ei ole tarkoitettu itsenäiseksi indikaattoriksi, vaan sitä tarkastellaan yhdessä useiden muiden indikaattorien kanssa. Näihin muihin indikaattoreihin kuuluvat muun muassa asiaa koskevan neuvoston suosituksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa mittaava strukturoitu indikaattori ja siihen liittyvä epäsuora tuotosindikaattori, jonka avulla tarkastellaan toteutettujen toimenpiteiden vaikutusta kansalaisten käsitykseen siitä, kuinka todennäköisiä vaaratapahtumat ovat.

d) Infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto raportoi jokaisen seurattavaksi annetun erityistavoitteen saavuttamisesta käyttäen lähinnä tekstimuodossa esitettyjä laadullisia tekijöitä.

Tuotosindikaattorit kuvastavat tarkasti tosiasiallisia saavutuksia ja yhdistävät nämä saavutukset taustalla vaikuttaviin prosesseihin ja toimiin osoitettuihin resursseihin. Ne osoittautuvat useimmissa tapauksissa hyödyllisiksi, minkä vuoksi infrastruktuuri- ja logistiikkatoimiston johtokunta on ne hyväksynyt. Selkeyden, ajallisen vertailukelpoisuuden ja tiedon saatavuuden vuoksi vuotuista toimintakertomusta varten valitut indikaattorit eivät voi olla vain vaikutus- tai tulosindikaattoreita.

Tässä mielessä tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat indikaattorit eivät ole täydellisiä, mutta yleensä niitä täydennetään tulosindikaattoreilla (ravintolapalvelujen tulojen ja menojen tasapaino ja EMAS-järjestelmän soveltamisalan laajentaminen, joka osoittaa ympäristökysymysten tiedostamista).

e) Komissio pitää mainittua indikaattoria erittäin hyödyllisenä ja relevanttina, mutta myöntää, että tietojen saaminen indikaattorin kattaman tavoitteen saavuttamisesta oli erittäin hankalaa, koska se edellytti 28 jäsenvaltion ja satojen hallintoviranomaisten ja välittäjäelinten yhteistyötä. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto pyrkii vastaisuudessa parantamaan tilannetta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Pääosastojen välillä ei ollut riittävästi yhteistyötä

10.39 Vuotuisia toimintakertomuksia koskevien ohjeiden mukaan rinnakkaisilla toimintaloikoilla toimivien tai samankaltaisia ohjelmia hallinnoivien pääosastojen oletetaan tekevän yhteistyötä laatiessaan vuotuisten toimintakertomusten luonnoksia. Yhteistyön puute saattaa johtaa siihen, että pääosastojen raportointi on epäyhdenmukaista (ks. laatikko 10.7).

Laatikko 10.7 – Esimerkkejä puutteellisesta koordinoinnista pääosastojen välillä

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto: Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto käyttää indikaattoria ”terveiden elinvuosien odote syntymähetkellä” vaikutusindikaattorina, jonka avulla mitataan ”ihmisten terveyden suojaamista ja parantamista” koskevan yleisen tavoitteen toteutumista. Indikaattorin avulla seurataan samoja tietoja kuin ”toimintakykyisen elinajan odotetta” koskevan työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vaikutusindikaattorin avulla. Indikaattoreiden tavoitearvot ja välitavoitteet kuitenkin poikkeavat toisistaan ilman näkyvää syytä.

10.39 Komissio muistuttaa, että toisiinsa liittyvillä toimintaloikoilla toimivat pääosastot ovat aina koordinoineet toimensa keskenään ja tehneet läheistä yhteistyötä vuotuisia toimintakertomuksia laatiessaan.

Laatikko 10.7 – Esimerkkejä puutteellisesta koordinoinnista pääosastojen välillä

Terveitä elinvuosia koskeva indikaattori on yksi Euroopan unionin keskeisistä terveysindikaattoreista (ECHI), ja sitä käytetään siksi eri yhteyksissä. Epäjohdonmukaisuuksien välttämiseksi terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto, työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto sekä Eurostat sovittavat huolellisesti yhteen menetelmänsä. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto ja terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto tekevät ja ovat aina tehneet hyvää yhteistyötä terveysindikaattorien osalta, esimerkiksi eurooppalaisessa terveyshaastattelututkimuksessa, ja pitäneet koordinoitinkokouksia kerättävistä tiedoista.

Pääosastokohtaiset tavoitteet saattavat kuitenkin olla tarpeen, jotta saadaan esitettyä kunkin pääosaston työn tietyt osa-alueet.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET**KOLMAS OSA – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TOIMITTAMAN TULOKSELLISUUDEN TARKASTUKSEN TULOKSET**

10.40 Tämä osa koostuu kahdesta osiosta: ensimmäisessä osiossa tuodaan esille joitakin tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2013 julkaisemiin erityiskertomuksiin perustuvia keskeisiä havaintoja, ja toisessa osiossa seurataan, missä määrin kahdeksassa tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2007–2010 julkaisemassa erityiskertomuksessa annetut suositukset on pantu täytäntöön.

Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2013 julkaisemat erityiskertomukset

10.41 Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa arvioidaan, onko Euroopan unionin talousarvion menoihin sovellettu moitteettoman varainhoidon periaatteita (ks. kohta 10.1). Tilintarkastustuomioistuin valitsee erityiskertomusten aiheet – jotka koskevat yksittäisiä talousarvioaloja tai hallinnointiin liittyviä aihealueita – tarkoituksenaan saada aikaan mahdollisimman suuri vaikutus. Aiheiden valinnassa noudetaan erilaisia valintaperusteita, joita ovat muun muassa kyseessä olevien tulojen tai menojen suuruus (olennaisuus), moitteettomaan varainhoitoon kohdistuvat riskit sekä aiheen kiinnostavuus sidosryhmien kannalta. Tilintarkastustuomioistuin antoi ⁽⁴⁴⁾ vuonna 2013 yhteensä 19 erityiskertomusta, jotka luettelaaan **liitteessä 10.1**.

10.42 Jokainen erityiskertomus edistää osaltaan merkittävästi tarkastuskohteiden tilivelvollisuutta EU-varojen hallinnoinnista ja auttaa tarkastuskohteita tekemään parannuksia tulevaisuudessa. Erityiskertomukset kattavat koko hallinnointisyklin suunnittelusta arviointiin. Viime vuosien vuosikertomuksissa tilintarkastustuomioistuin on ottanut tarkasteluun asianomaisena vuonna julkaistuja erityiskertomuksista joukon aiheita, joita on pidetty erityisen relevantteina. Vuoden 2011 vuosikertomuksessa aiheiksi valittiin tarveanalyysi, suunnittelu ja EU:n lisäarvo; vuoden 2012 vuosikertomuksessa aiheina olivat tavoitteet ja indikaattorit, tuloksellisuustiedot ja EU-rahoitteisten hankkeiden kestävyys.

10.43 Tässä vuosikertomuksessa tilintarkastustuomioistuin haluaa käsitellä kahta vuoden 2013 erityiskertomuksissa esille tuotua kysymystä, jotka ovat komissiolle ja lainsäätäjälle erityisen merkittäviä seuraavan sukupolven meno-ohjelmien vaikutuksen maksimoinnin kannalta. Käsiteltävät kysymykset ovat EU:n lisäarvo ja siihen läheisesti liittyvä nollavaikutuksen käsite.

EU:n lisäarvo

10.44 EU:n lisäarvon merkitys kasvaa koko ajan, kun rajallisten EU-varojen avulla pyritään varmistamaan mahdollisimman hyvä tuloksellisuus (ks. myös kohta 10.21). Vuonna 2013 annetuista 19 erityiskertomuksesta seitsemässä käsiteltiin EU:n lisäarvoa ja/tai nollavaikutusta.

⁽⁴⁴⁾ Kertomuksen antaminen tarkoittaa julkaistavaksi hyväksymistä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.45 EU:n lisäarvo on ”EU:n tukitoimenpiteen tuottama lisäarvo siihen arvoon nähden, jonka jäsenvaltion toimi olisi muutoin yksinään tuottanut” ⁽⁴⁵⁾. EU:n lisäarvon varmistaminen on perustavanlaatuinen tekijä moitteettoman varainhoidon kannalta ⁽⁴⁶⁾.

10.46 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittiin, että todellinen EU:n lisäarvo oli usein vaikeasti yksilöitävissä etenkin yhteishallinnon alalla, jolla suurin osa määrärahoista käytetään. Riskinä on, että EU-rahoitusta käytetään kansallisten varojen sijasta ja vapautetaan näin kansallisia varoja muuhun käyttöön. Tämä vaihtoehto saattaa houkuttaa jäsenvaltioita, joiden kansallisiin talousarvioihin kohdistuu paineita.

10.47 Asiasta annetaan esimerkki Life-ohjelmaa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa, johon viitataan edellä kohdassa 10.5. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kansallisten varojen käyttö ja hankerahoituksen kansallinen kilpailuttaminen EU:n laajuisen kilpailuttamisen sijasta vähensivät ohjelman avulla saavutettavaa EU:n lisäarvoa ⁽⁴⁷⁾.

10.48 Toisena esimerkkinä voidaan mainita Euroopan globalisaatiorahasto, jonka osalta tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan, että kolmasosa rahaston rahoituksesta ohjattiin joukkoyrityksille työntekijöille ilman EU:n lisäarvoa. Kyseinen rahoituksen osa koski tulotukitoimenpiteitä, jotka jäsenvaltiot olisivat rahoittaneet joka tapauksessa. Kertomuksessa pantiin kuitenkin merkille, että rahaston avulla saavutettiin EU:n lisäarvoa tapauksissa, joissa sen avulla osarahoitettiin esim. sellaisia irtisanotuille työntekijöille tarkoitettuja koulutuspalveluita, joita jäsenvaltioissa ei ennestään ollut tarjolla ⁽⁴⁸⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

10.45 Komissio korostaa, että EU:n 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 määrissä mitattavat osat alueet.

Komissio huomauttaa lisäksi, että moitteettoman varainhoidon periaate on vahvistettu varainhoitoasetuksen 30 artiklassa ja että moitteettoman varainhoidon toteutumista olisi myös arvioitava suhteessa tähän periaatteeseen.

10.46 Komissio viittaa 10.48 ja 10.52 kohtaan antamiinsa vastauksiin, joissa se katsoo toteutettujen toimenpiteiden tuottaneen EU:n lisäarvoa.

Komissio arvioi EU:n lisäarvon esittäessään uusiin meno-ohjelmiin liittyviä ehdotuksia. Kun lainsäädäntövallan käyttäjät olivat komission kanssa samaa mieltä, ne hyväksyivät ehdotetut meno-ohjelmat. Komissio hallinnoi näitä ohjelmia ja raportoi EU:n lisäarvosta, joka on yksi jälkiarvioinneissa arvioitavista näkökohdista. Nämä arvioinnit ovat julkisesti saatavilla, ja myös 318 artiklan mukainen kertomus sisältää tietoa EU:n lisäarvosta.

10.47 Katso vastaus 10.5 kohtaan.

10.48 Komissio haluaa kiinnittää huomiota väliarviointiraportin EU:n lisäarvoa koskeviin päätelmiin. Kertomuksessa todetaan, että Euroopan globalisaatiorahasto (EGR) on tuottanut ”merkittävää lisäarvoa” ja että ”riippumattomien asiantuntijoiden mukaan ilman EGR:n tukea ei olisi saatu aikaan juuri mitään tuloksia”.

Komissio toteaa, että EGR:sta rahoitettuja toimenpiteitä pitäisi tarkastella toisiinsa liittyvien toimenpiteiden ”pakettina”, jotka yhdessä edistävät rahoitettujen toimenpiteiden onnistumista. EGR tukeekin työntekijöitä monien tukimuotojen kautta, muun muassa tarjoamalla avustuksia, jotka takaavat työntekijöille riittävät tulot aktivointitoimien ajan, jotta he voivat osallistua tuettuihin toimiin, kuten koulutukseen.

⁽⁴⁵⁾ EU:n lisäarvo on määritetty laajemmin tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2011 (laatikko 10.2).

⁽⁴⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 7/2011, kohta 9 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁷⁾ Erityiskertomus nro 15/2013, kohdat 4, 20, 21 ja 63 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁴⁸⁾ Erityiskertomus nro 7/2013 ”Onko Euroopan globalisaatiorahasto tuottanut EU:n lisäarvoa integroitaessa irtisanottuja työntekijöitä uudelleen työelämään?”, kohdat 77 ja 78 (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Nollavaikutus

10.49 Nollavaikutus on edellä kuvattuun tilanteeseen läheisesti liittyvä käsite, jolla on kielteinen vaikutus EU:n lisäarvoon. EU:n avustusten yhteydessä nollavaikutuksella viitataan tilanteeseen, jossa edunsaaja olisi toteuttanut hankkeen myös ilman EU:n tukea. Nollavaikutus vähentää näin ollen EU:n lisäarvoa tai jopa poistaa sen kokonaan.

10.50 Nollavaikutus ei ole luonteensa puolesta helposti määritettävissä. Perustavanlaatuisen tarveanalyysin puuttuminen on kuitenkin usein merkki siitä, että nollavaikutuksen riski on olemassa. Joissakin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on havaittu hankkeita, jotka oli hyväksytty – tai jopa saatettu päätökseen – ennen EU-rahoituksen myöntämistä. Tämä osoittaa, että tapauksiin liittyy nollavaikutusta.

10.51 Esimerkiksi EU:n elintarviketeollisuustukea koskeudessa tarkastuksessaan tilintarkastustuomioistuin totesi, että nollavaikutuksen todennäköisyys oli suuri, koska jäsenvaltiot epäonnistuiivat systemaattisesti ohjaamaan rahoitusta hankkeille, joiden yhteydessä julkisen tuen tarve oli selkeästi osoitettavissa⁽⁴⁹⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että maatalousalalla nollavaikutuksen riski oli suuri jäsenvaltioiden käyttämien maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamistimenpiteiden yhteydessä. Ainoastaan yksi jäsenvaltio vaati edunsaajia osoittamaan avustuksen tarpeellisuuden; eräissä tapauksissa EU:n tuki maksettiin vasta kun hanke oli jo saatettu päätökseen⁽⁵⁰⁾.

10.51 Komissio on yhtä mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että tuen kohdentamista jäsenvaltioissa on syytä parantaa.

Kun investointituki kohdennetaan hyvin (muun muassa tukikelpoisuus- ja valintakriteerien sekä tuen määrän eriyttämisen avulla) ja se perustuu selkeästi tunnistettuihin puutteisiin/tarpeisiin, nollavaikutuksen ja siirtymävaikutuksen riski on hyvin pieni. Investointituen kohdentamisella (asetuksen (EY) N:o 1974/2006 43 artikla), joka otettiin käyttöön ohjelmakaudella 2007–2013, pyrittiin nimenomaan vähentämään nollavaikutusta ja siirtymävaikutusta, joita oli havaittu aiemmissa arvioinneissa.

Uuden ohjelmakauden säädösketju edellyttää, että aluetason tai aluetasoa pienempien yksiköiden erityisoloihin liittyvät erityistarpeet otetaan huomioon ja että niihin puututaan konkreettisesti asianmukaisesti suunnitelluin toimenpideyhdistelmin tai temaattisin alaohjelmin.

Uudessa säädösketjyksessä edellytetään lisäksi, että unionin prioriteettien kullekin kohdealalle asetetaan yhteisiin tulosindikaattoreihin perustuvat asianmukaiset tavoitteet ja että unionin prioriteettien perusteella valitut toimenpiteet perustuvat luotettavaan toimenpideloogiikkaan, joka tukeutuu ennakoarviointiin.

⁽⁴⁹⁾ Erityiskertomus nro 1/2013 ”Onko EU:n elintarviketeollisuustuella lisätty maataloustuotteiden arvoa vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla?”, kohta 86 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁰⁾ Erityiskertomus nro 6/2013 ”Ovatko jäsenvaltiot ja komissio saaneet vastinetta rahalle maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä?”, kohdat 54–57 ja 93 (<http://eca.europa.eu>).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.52 Nollavaikutusta havaittiin myös Marco Polo -ohjelmaa koskeneen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä. Ohjelman tarkoituksena oli siirtää tavaraliikennettä pois maanteiltä. Oli osoitettavissa, että EU:n tuki vaikutti myönteisesti siihen, milloin hankkeet voitiin aloittaa, kuinka laajoja palveluita kyettiin tarjoamaan tai kuinka nopeasti investointi alkoi tuottaa. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin myös vakavia esimerkkejä nollavaikutuksesta: tarkastuskohteena olleista 16 edunsaajasta 13 vahvisti, että he olisivat käynnistäneet ja toteuttaneet hankkeen myös ilman EU:n tukea⁽⁵¹⁾. Tilintarkastustuomioistuin totesi niin ikään, että komissio ei ollut osoittanut riittävän hyvin, että riskinjakorahoitusvälineen (rahoitusväline, jonka tarkoituksena on parantaa velkarahoituksen saatavuutta tutkimusalalla) yhteydessä annettu EU-tuki johtaa edunsaajien keskuudessa mittavampiin investointeihin kuin ilman sitä⁽⁵²⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

10.52 Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemista syistä (ts. hankkeiden aikaisempi käynnistäminen, laajemmat palvelut ja investoinnin aikaisempi tuotto) komissio katsoo, että Marco Polo -ohjelmalla on selkeä EU:n lisäarvo tarkastettujen hankkeiden osalta.

Nollavaikutusta on sitä paitsi vaikea kvantifioida, koska saattaa olla tarpeen ottaa huomioon useita muita tekijöitä, esimerkiksi kestävyyskysymys (olisivatko hankkeet olleet kestäviä ilman tukea), kerrointekijä (suuremmat hankkeet aiheuttavat huomattavasti enemmän siirtymistä ympäristöstävällisempiin liikennemuotoihin), edunsaajien uskottavuuden ja näkyvyyden lisääntyminen (EU:n hankebrändi) sekä kumppaneiden välisestä yhteistyöstä koituvat hyödyt (taitotiedon ja parhaiden käytäntöjen siirtyminen).

Komissio katsoo riskinjakorahoitusvälineen (RSFF) osoittautuneen käyttökelpoiseksi etenkin taloudellisesti haastavina aikoina. Myös RSFF:n väliarvioinnissa on osoitettu sen lisäarvo seuraavasti:

”RSFF on auttanut monia tutkimusta intensiivisesti harjoittavia yrityksiä ylläpitämään tutkimus-, kehitys- ja innovointitoimia taloudellisesti erittäin vaikeana aikana, auttanut joitakin Euroopan innovatiivisimmista yrityksistä korjaamaan taloudellista asemaansa aikana, jolloin pankit ja muut rahoituslaitokset rajoittivat suuririskisiin investointeihin myönnettävää rahoitusta – ” (RSFF:n väliarviointiraportti, elokuu 2010, s. 18).

Lisäksi toisessa väliarvioinnissa (kesäkuu 2013) todetaan, että ”RSFF:n tärkein taloudellinen arvo on sen vastasyklisessä luonteessa, jonka ansiosta hankkeiden toteuttajat voivat pitkän aikavälin taloudellisen vakauden turvin harjoittaa tutkimusta, kehitystä ja innovointia myös kriisiaikoina”.

Erityiskertomusten suosituksiin perustuva seuranta

10.53 Tarkastuskertomusten seurantaa pidetään kansainvälisissä tarkastusstandardeissa tuloksellisuustarkastusprosessin (suunnittelu, toteutus ja seuranta) viimeisenä vaiheena⁽⁵³⁾. Tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuustarkastuksia koskevien kertomusten seuranta on välttämätön osa tilivelvollisuusprosessia, sillä seurannalla kannustetaan komissiota panemaan kertomusten suositukset vaikuttavalla tavalla täytäntöön.

⁽⁵¹⁾ Erityiskertomus nro 3/2013 ”Onko Marco Polo -ohjelmien avulla onnistuttu siirtämään tavaraliikennettä pois maanteiltä?”, kohdat 32 ja 33 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵²⁾ Erityiskertomus nro 2/2013 ”Onko komissio varmistanut tehokkaan täytäntöönpanon seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa?”, kohta 104 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵³⁾ Ylimpien tarkastuselinten kansainväliset tarkastusstandardit, IS-SAI 3000 ja 3100.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

10.54 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti toimet, joita komissio oli toteuttanut 59 tarkastussuosituksen perusteella. Suositukset poimittiin kahdeksasta erityiskertomuksesta, jotka oli annettu vuosina 2007–2010. Tilintarkastustuomioistuin pystyi tarkastamaan kyseiset toimet 56 suosituksen osalta⁽⁵⁴⁾. Näiden toimien kohdalla todettiin, että komissio oli pannut täytäntöön 79 prosenttia suosituksista joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi. Lisäksi 12 prosenttia suosituksista oli pantu täytäntöön joiltakin osin, ja yhdeksän prosenttia oli hylätty suoraan ja näin ollen jätetty panematta täytäntöön⁽⁵⁵⁾.

10.55 Viime vuoden seurantaprosessissa tilintarkastustuomioistuin suositti, että komissio kehittäisi tietotekniikkavälinettä, jonka avulla se seuraa tarkastussuositusten ja vastuuvapausmenettelyyn liittyvien pyyntöjen tilannetta. Tietotekniikkavälineen avulla pitäisi voida kirjata tarkemmin niiden suositusten tilanne, jotka on pantu täytäntöön ainoastaan osittain. Komissio on ehdottanut tilintarkastustuomioistuinten suosituksen perusteella parannuksia, joiden myötä osittain täytäntöön pannut suositukset pitäisi voida kirjata tietotekniikkavälineeseen myöhemmin vuonna 2014.

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Johtopäätös

10.56 Ohjelmakaudella 2007–2013 EU-varojen käytön painopisteenä oli hyvän tuloksellisuuden sijasta pikemminkin sääntöjen noudattaminen ja se, että varat saadaan käytettyä. Ohjelmakautta 2014–2020 varten on perustettu uudet järjestelyt, joiden vaikutusta tilintarkastustuomioistuin aikoo seurata tulevissa tuloksellisuuden tarkastuksissa. Uudet järjestelyt ovat paikallaan, ja suoritusvarauksen perustaminen saattaa kannustaa suurempaan tulospainotteisuuteen. Järjestelyiden vaikutus jää kuitenkin todennäköisesti marginaaliseksi, sillä ohjelmakauden 2014–2020 rahoituskehykseenkään ei vielä liity todellisia taloudellisia kannustimia tai seuraamuksia, jotka koskisivat EU-rahoituksen avulla saavutettuja tuloksia (kohdat 10.3–10.16).

10.55 Komissio arvioi mahdollisuutta kehittää edelleen RAD-sovellusta (Recommendation, Action, Discharge) parantaakseen hallinnolle toimitettavaa tietoa. Komission sisäistä järjestelmäntoimittajaa on pyydetty kehittämään uusi suosituksen tilaa kuvaava vaihtoehto ”pantu osittain täytäntöön”.

10.56 Vuotuisten täytäntöönpanokertomusten sisältämien tuloksellisuustietojen julkaiseminen ja arviointivaatimukset (kutakin prioriteettia kohden on tehtävä ainakin yksi vaikutuksenarviointi) herättävät keskustelua toimintapolitiikasta ja edistävät todellista tilivelvollisuutta.

Lisäksi kauden 2014–2020 säädöskehyksen mukaisesti (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 22 artiklan 6 ja 7 kohta) komissio voi määrätä jäsenvaltioille seuraamuksia, jos tulosten tarkastelusta käy ilmi, että niiden välitavoitteet ovat merkittävässä määrin jääneet saavuttamatta (asetuksen (EU) N:o 1303/2013 22 artiklan 6 kohta), tai jos ohjelman sulkemisen yhteydessä käy ilmi, että tavoitteet ovat merkittävässä määrin jääneet saavuttamatta (22 artiklan 7 kohta).

⁽⁵⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuinten tarkastukseen valituista suosituksista kolmen kohdalla ei suosituksen täytäntöönpanotoimia pystytty tarkistamaan, sillä tarvittava evidenssi oli saatavilla ainoastaan jäsenvaltioissa, joihin asti tarkastus ei ulottunut.

⁽⁵⁵⁾ Hylätyt viisi suositusta liittyivät kaikki tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskevasta tarkastuksesta annettuun erityiskertomukseen nro 7/2010. Suositukset liittyivät menettelyn yksityiskohtiin. Komissio on kuitenkin ryhtynyt joihinkin korjaaviin toimenpiteisiin viidestä suosituksesta kahden kohdalla kautta 2014–2020 koskevan yhteisen maatalouspolitiikan horisontaalisen asetuksen laadinnan yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.57 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tuloksellisuus-painotteisuuden puute on merkki perustavanlaatuisemmasta ongelmasta. Yhteishallinnoinnin peruseriaatteena on luottamus: oletuksena on, että hankkeita osarahoittavat jäsenvaltiot hallinnoivat EU:n varoja yhtä huolellisesti kuin omiaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastustyönsä perusteella, että hankkeiden valinta on keskittynyt ensisijaisesti tarpeeseen hyödyntää käytettävissä olevat EU-varat (eli varat joko käytetään tai menetetään), toiseksi sääntöjen noudattamistarpeeseen ja vasta kolmanneksi – ja rajallisessa määrin – hankkeilta odotettuun tuloksellisuuteen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sääntöjenmukaisuutta ja tuloksellisuutta olisi painotettava yhtäläisesti koko hankkeen ajan. Tuloksiin halutaan keskittyä, mutta samalla jäsenvaltioihin kohdistuvat tietyt poliittiset vaatimukset. Tämä jännite muodostaa rakenteellisen perusongelman, joka vaikuttaa suureen osaan EU:n talousarviota.

KOMISSION VASTAUKSET

10.57 Komissio toteaa, että tuloksellisuuskriteerit sisältyvät prosessiin, jossa valitaan yksittäiset rahoitettavat hankkeet.

Jäsenvaltioiden pitäisi kyetä painotettuja valintakriteerejä soveltamalla tunnistamaan hankkeet, joilla voitaisiin paremmin edistää tulosten saavuttamista.

Komissio haluaa korostaa, että unionin rahoituksen lisäksi on aina oltava kansallista yhteisrahoitusta (joko julkista tai yksityistä). Siksi luottamus, eli oletus, että hankkeita osarahoittavat jäsenvaltiot hallinnoivat EU:n varoja yhtä huolellisesti kuin omiaan, on perusteltu, sillä unionin rahoitusosuuden "huono" käyttö vaikuttaa ja heijastuu automaattisesti kansallisten osuuksien käyttämiseen. Osarahoitus-osuuksien enimmäismäärät vahvistetaan yhteisistä säännöksistä annetussa asetuksessa (120 artikla), mutta osuuksia voidaan mukauttaa (121 artikla). Vähemmän kehittyneillä alueilla kansallinen osarahoitusosuus voi olla vain 15 prosenttia, mutta kehittyneemmillä alueilla se on vähintään 50 prosenttia. Näissä tapauksissa kansalliselle osarahoitusosuudelle aiheutuu siten suuri riski, jos ohjelmaa "ei hallinnoida huolellisesti" ja siinä keskitytään varojen hyödyntämiseen eikä tulosten tuottamiseen. Lisäksi ennakkoehtojen pitäisi taata, että varojen käytölle on olemassa oikeanlaiset edellytykset. Näin ollen vaikka jäsenvaltiossa keskityttäisiinkin varojen käyttöön (mikä vaikuttaisi myös kansalliseen osarahoitusosuuteen), ennakkoehto edellyttää, että jäsenvaltio on vahvistanut EU:n tasolla tehtyjen sitoumusten mukaisen strategisen toimintapoliittisen kehityksen, jotta ohjelman tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaasti ja vaikuttavasti ja näin saada aikaan tuloksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.58 Euroopan parlamentille ja neuvostolle tapahtuvan tuloksellisuusraportoinnin puitteet ovat muuttuneet vuosien saatossa. Puitteet eivät sovellu tulossuuntautuneisuuteen, jota komissio pyrkii luomaan. Komission on lainsäädännön mukaan raportoitava tuloksellisuudesta vuosittain kolmessa pääasiallisessa kertomuksessa, jotka toimitetaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Kuitenkin ainoastaan arviointikertomuksessa käsitellään tuloksellisuutta. Talousarvio- ja varainhallinnosta annettu selvitys ja yhteenvetokertomus eivät sisällä lainkaan tuloksellisuustietoja tai sisältävät niitä vain vähän. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission käytäntö, jonka yhteydessä tuloksellisuusraportointi keskitetään arviointikertomukseen, on järkevä, sillä kahden muun kertomuksen käyttötarkoitukset ovat erilaisia (kohdat 10.18–10.20).

10.59 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi, että kattavuudessa oli puutteita: kertomuksissa ei käsitellä EU:n lisäarvoa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että varainhoidon moitteetomuudesta ei raportoida hyödyllisellä tavalla yhdessäkään kolmesta kertomuksesta (kohdat 10.18–10.22).

KOMISSION VASTAUKSET

10.58 Euroopan parlamentille ja neuvostolle suunnattu raportointi kehittyy yhdessä komission noudattaman tulossuuntautuneen lähestymistavan kanssa, jossa otetaan huomioon Euroopan parlamentin ja tilintarkastustuomioistuimen näkemykset. Kuten on jo todettu, Euroopan parlamentille ja neuvostolle suunnattavan raportoinnin puitteita on kautta 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehityksen myötä mukautettu siten, että ohjelmien tuloksellisuutta painotetaan enemmän. Yhteenvetokertomuksessa todetaan, että komissio on jo toteuttanut tarvittavat toimet tuloksellisuutta koskevan raportoinnin parantamiseksi vahvistamalla ohjelmien tuloskehystä osana kauden 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä ja sisällyttämällä tämän tuloskehityksen strategiseen suunnitteluunsa, ohjelmatyöhönsä ja saavutuksia koskevaan raportointiinsa. Muutosten näkyminen tuloksissa vie aikaa. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemisissa kolmessa kertomuksessa, joiden aiheena ovat varain- ja talousarviohallinnon täytäntöönpanon yksityiskohdat, yhteenveto komission hallintosaavutuksista ja EU:n rahoitusohjelmien yleinen tuloksellisuus, käsitellään kussakin tuloksellisuuden eri näkökohtia, jotka täydentävät toisiaan. Nämä eri näkökohdat, jotka kuitenkin liittyvät toisiinsa, on pidettävä selkeästi erillään. Komissio on tyytyväinen siihen, että tilintarkastustuomioistuin katsoo, että nykyinen raportointikäytäntö on järkevä, että kolmella kertomuksella on eri käyttötarkoitukset ja että rahoitusohjelmien tuloksellisuudesta on parasta raportoida arviointikertomuksessa.

10.59 Komissio katsoo, ettei kattavuudessa ole puutteita. Kuten 10.46 kohtaan annetussa vastauksessa todetaan, komissio arvioi EU:n lisäarvon esittäessään uusiin meno-ohjelmiin liittyviä ehdotuksia. Komissio sisällyttää tietoja EU:n lisäarvosta 318 artiklan mukaisen kertomuksen yhteydessä arvioinneista laadittaviin kertomuksiin. Komissio ei myöskään yhdy tilintarkastustuomioistuimen tulkintaan, jonka mukaan moitteettoman varainhoidon periaate edellyttää raportointia EU:n lisäarvosta. Lisäksi yhdenkään kolmesta kertomuksesta ei edellytetä kattavan yksinään kaikkia kolmea osa-aluetta ja tarjoavan näin täydellistä selvitystä kaikista moitteettoman varainhoidon periaatteen osatekijöistä, eikä tämä myöskään ole tarkoitus. Kullakin kertomuksella on oma käyttötarkoituksensa (katso vastaus 10.58 kohtaan).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.60 Neljäs arviointikertomus merkitsee parannusta aiempiin arviointikertomuksiin verrattuna siltä osin, että kertomuksessa pyritään luomaan yhteys monivuotisen rahoituskehityksen otsakkeissa esitettyjen tärkeimpien rahoitusohjelmien ja saatavilla olevien, Eurooppa 2020 -strategian kannalta olennaisten tuloksellisuustietojen välille. Annetut tiedot eivät kuitenkaan useiden keskeisten alojen tapauksessa vielä sovellu käytettäväksi suunniteltuun tarkoitukseen vastuuvapausmenettelyn yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille komission oletuksen, jonka mukaan vie joitakin vuosia ennen kuin uuden tuloksellisuuden hallintajärjestelmän avulla kyetään tuottamaan mielekästä tuloksellisuustietoa vuotuisten toimintapoliittisten saavutusten osalta. Tilintarkastustuomioistuin jatkaa tällä alalla saavutettavan edistytksen seurantaa (kohdat 10.23–10.26).

10.61 Pääjohtajat raportoivat vuotuisissa toimintakertomuksissaan komissiolle tehtäviensä suorittamisesta, pääosaston toimista ja toimintapolitiikan tavoitteiden saavuttamisesta. Vuotuisissa toimintakertomuksissa pääjohtajat antavat vahvistuslausuman, jossa he toteavat muun muassa, että kertomuksessa kuvattuun toimintaan osoitetut varat on käytetty aiottuun tarkoitukseensa moitteettoman varainhoidon periaatteen mukaisesti. Lausumassa ei kuitenkaan käytännössä oteta huomioon tuloksellisuuskysymyksiä. Lausumassa ja sen yhteydessä mahdollisesti annettavissa varaumissa keskitytään ainoastaan sääntöjenmukaisuuteen ja sisäiseen valvontaan liittyviin kysymyksiin (ks. kohdat 10.28–10.30 ja laatikko 10.4).

KOMISSIION VASTAUKSET

10.60 Komissio katsoo, että kauden 2007–2013 ohjelmiin sovellettavien seuranta- ja arviointijärjestelyjen mukainen viimeisin arviointikertomus sisältää arvokasta tietoa, joka auttaa vastuuvapauden myöntävää viranomaista tämän kyseistä vuotta koskevassa työssä. Tämän vuoden kertomuksen rakenne ja sisältö vastaavat monelta osin vastuuvapauden myöntävän viranomaisen ohjeistusta. Kertomuksessa esimerkiksi erotetaan toisistaan tiedot edistymisestä ohjelmien tavoitteiden saavuttamisessa ja tiedot tuloksellisuuden operatiivisista näkökohdista, kuten rahoitusohjelmiin liittyvistä komission täytäntöönpano- ja hallintotoimista. Myös EU:n sisäiset ja ulkoiset politiikat erotetaan toisistaan. Siinä myös annetaan niin paljon tuloksellisuustietoa kuin on todettu mahdolliseksi siitä, miten rahoitusohjelmat ovat edistäneet Eurooppa 2020 -strategian täytäntöönpanoa. On kuitenkin syytä pitää mielessä, että vaikka vuosi 2013 oli ohjelmakauden 2007–2013 viimeinen vuosi, on vielä liian varhaista mitata ohjelmien tuloksia ja vaikutuksia kattavasti, sillä rahoitusohjelmia koskevat loppu- ja jälkiarvioinnit on määrä tehdä neljän seuraavan vuoden aikana (2014–2017). Lisäksi kauden 2007–2013 ohjelmiin sovellettujen seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyjen painopisteenä ei ollut raportointi ohjelmien tuloksellisuudesta. Kauden 2014–2020 ohjelmia koskevat tuloksellisuustiedot tulevat vähitellen saataville lainsäätäjien hyväksymissä säädöksissä vahvistettujen raportointi- ja arviointijärjestelyjen mukaisesti, ja niitä käytetään laadittaessa 318 artiklan mukaista kertomusta.

10.61 Laatikkoon 10.4 annetusta vastauksesta käy ilmi, että komissio aikoo jatkaa samaa raportointikäytäntöä, joka on lainsäädännön mukainen. Kuten yhteenvetokertomuksessa todetaan, tarkastuslausumassa keskitytään hallinnointi- ja rahoituskysymyksiin, mikä on täysin komission EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvän rahoituksellisen vastuun mukaista. Hyväksyessään yhteenvetokertomuksen komissio ottaa kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista. Tämä on eri asia kuin komission selkeä sitoumus kehittää politiikan saavutuksia koskevaa raportointia vuotuisissa toimintakertomuksissa sekä arviointikertomuksessa perussopimuksen vaatimusten mukaisesti. Nämä politiikan saavutukset perustuvat kollektiivisiin toimiin ja yhteiseen vastuuseen, jonka jakavat komission lisäksi lainsäätäjät sekä jäsenvaltiot, joilla on tärkeä rooli ohjelmien täytäntöönpanossa. Ohjelmien yleiseen tuloksellisuuteen vaikuttavat lisäksi monet muut taloudelliset ja yhteiskunnalliset tekijät, joihin pääjohtajat eivät voi mitenkään vaikuttaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.62 Tänä vuonna tarkastettujen vuotuisten toimintakertomusten perusteella kävi ilmi, että pääosastojen tavoitteet eivät edelleenkään sovellu hallinnoinnin välineiksi; indikaattoreiden valintaan liittyy yhä joukko puutteita, mikä merkitsee, että niiden soveltuvuus tuloksellisuusseurantaan on rajallinen; pääosastot eivät tee riittävästi yhteistyötä laatiessaan tavoitteita ja indikaattoreita (ks. kohdat 10.32–10.39).

10.63 Tilintarkastustuomioistuimen tuloksellisuustarkastukset palvelevat yhä kaksitahoista tavoitettaan, joka liittyy tilivelvollisuuteen ja toiminnan parantamiseen. Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2013 julkaisemissa kertomuksissa raportoituihin muun muassa tapauksista, joissa EU:n lisäarvoa – joka on ratkaisevan tärkeä moitteettoman varainhoidon kannalta – ei ollut varmistettu, tai lisäarvo oli pienentynyt. Tästä on esimerkkinä lukuisissa tapauksissa havaittu nollavaikutus eli tilanne, jossa edunsaajat olisivat jatkaneet toimia myös ilman EU:n rahoitusta (kohdat 10.40–10.53).

Suositukset

10.64 **Liitteessä 10.2** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arviointitulokset siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi yhdeksän suositusta varainhoitovuosien 2010 ja 2011 vuosikertomuksissa. Kyseisistä suosituksista kahta ei otettu huomioon, koska tilintarkastustuomioistuimen oli liian varhaista arvioida toimien edistymistä. Komissio pani seitsemän suositusta täytäntöön joiltakin osin.

10.65 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja varainhoitovuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella seuraavaa:

- **Suositus 1:** komission olisi järkeistettävä tuloksellisuutta koskevaa raportointikehystä varainhoitoasetuksen seuraavan tarkistuksen yhteydessä.

KOMISSIION VASTAUKSET

10.62 Vuoden 2013 yhteenvetokertomuksessa todetaan, että vuoden 2013 vuotuisten toimintakertomusten rakennetta tarkistettiin huomattavasti. Tuloksellisuusindikaattorien ja tuloksellisuusraportoinnin parantamiseksi nähtiin paljon vaivaa, samoin vuotuisiin toimintakertomuksiin sisältyvän taloudellisuutta ja tuloksellisuutta koskevan raportoinnin parantamiseksi.

Ohjeita tarkistettaessa on myös tehty paljon työtä sen varmistamiseksi, että kertomukset sisältävät ainoastaan olennaista tietoa ja että ne ovat selkeitä ja pääosastojen kesken johdonmukaisia. Lisäksi hallintosuunnitelmat sovitetaan tarkemmin yhteen vuotuisten toimintakertomusten kanssa tavoitteita ja indikaattoreita koskevan raportoinnin osalta.

10.63 Komissio viittaa 10.48 ja 10.52 kohtaan antamiinsa vastauksiin, joissa se katsoo toteutettujen toimenpiteiden tuottaneen EU:n lisäarvoa. Lisäksi, kuten 10.45 kohtaan annetussa vastauksessa todetaan, komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2011 vuosikertomuksessaan esittämiin näkemyksiin periaatteista, joille EU:n lisäarvon käsite perustuu.

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio on valmis mukauttamaan varainhoitoasetusta yhdenmukaistaakseen sitä nykyisen tuloksellisuusraportointikäytännön kanssa. Tilintarkastustuomioistuimen 10.18 kohdassa mainitsevat kolme asiakirjaa palvelevat nykyisen käytännön mukaan eri tarkoituksia ja täydentävät toisiaan. Yhteenvetokertomuksessa keskitytään komission hallintosaavutuksiin, 318 artiklan mukaisessa arviointikertomuksessa meno-ohjelmissa saavutettuihin tuloksiin ja talousarvio- ja varainhallintoa koskevassa selvityksessä talousarvioon liittyviin seikkoihin ja talousarviohallintoon. Komission mielestä tämä raportointikäytäntö, jossa kaikilla kolmella kertomuksella on oma erityinen tehtävänsä ja tarkoituksensa, on eritasoisten sääntelyä ja toimintaa koskevien säännösten mukainen (SEUT, varainhoitoasetus ja komission sisäiset pysyvät ohjeet).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- **Suositus 2:** komission olisi varmistettava, että arviointikertomuksessa esitetään tiivistysti kaikki Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden osalta saavutettua edistymistä koskevat tiedot, jotta lukija voi saada selkeän yleiskäsityksen saavutetusta edistyksestä.
- **Suositus 3:** komission olisi parannettava tuloksellisuutta koskevaa hallinnointi- ja raportointijärjestelmäänsä siten, että se voi ottaa pääjohtajien antamissa vuotuisissa lausumissa vastuun varainhoidon moitteettomuudesta ja EU:n talousarvion osuudesta toimintapolitiikan saavutuksissa.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio hyväksyy suosituksen. Komissio keskittyy varmistamaan, että 318 artiklan mukaisessa kertomuksessa esitetään yhteenveto, josta ilmenevät tiedot edistymisestä kohti Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita, jotta kertomus antaisi selkeän kokonaiskuvan saavutuksista. Komissio pohtii, onko 318 artiklan mukaisen kertomuksen rakenteeseen syytä tehdä muutoksia raportoinnin kehittyessä tulevien vuosien aikana, ja ottaa samalla asianmukaisesti huomioon sen, että Eurooppa 2020 -strategiasta raportoidaan kattavammin muiden kanavien, kuten eurooppalaisen ohjausjakson kautta.

Komissio ei hyväksy tätä suositusta.

Komissio on sitoutunut hallinnoimaan EU:n talousarviota ja raportoimaan siitä moitteettomasti ja laadukkaasti sekä ottamaan täysin huomioon kaikki ehdotukset hallinnoinnin ja raportoinnin edelleen kehittämiseksi. Yhteenvetokertomuksessa todetaan, että komissio on jo toteuttanut tarvittavat toimet tuloksellisuutta koskevan raportoinnin parantamiseksi vahvistamalla ohjelmien tulokset kauden 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa ja sisällyttämällä tämän tulokset strategiseen suunnitteluunsa, ohjelmatyöhönsä ja saavutuksia koskevaan raportointiinsa.

Pääjohtajien suora vastuu rahoitusohjelmien hallinnoinnista ja talousarvion toteuttamisesta on kuitenkin erotettava politiikan saavutuksista, kuten rahoitusohjelmien vaikutuksesta. Jälkimmäisestä ovat vastuussa myös ohjelmien suunnitteluun osallistuvat ja ohjelmien hyväksymisestä vastaavat lainsäätäjät sekä jäsenvaltiot, joilla on usein tärkeä rooli ohjelmien täytäntöönpanossa. Ohjelmien yleiseen tuloksellisuuteen vaikuttavat lisäksi monet muut taloudelliset ja yhteiskunnalliset tekijät, joihin pääjohtajat eivät voi mitenkään vaikuttaa.

Komissio katsookin, että pääjohtajien antamassa tarkastuslausumassa olisi edelleen keskityttävä hallinnointi- ja rahoituskysymyksiin, mikä on täysin komission EU:n talousarvion toteuttamiseen liittyvän rahoitussellisen vastuun sekä EU:n talousarvion toteuttamista ja hallinnointia koskevien tilintarkastusvaatimusten mukaista. Hyväksyessään yhteenvetokertomuksen komissio ottaa kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista.

LIITE 10.1

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUONNA 2013 HYVÄKSYMÄT ERITYISKERTOMUKSET

- Erityiskertomus nro 1/2013 "Onko EU:n elintarviketeollisuustuella lisätty maataloustuotteiden arvoa vaikuttavalla ja tehokkaalla tavalla?"
- Erityiskertomus nro 2/2013 "Onko komissio varmistanut tehokkaan täytäntöönpanon seitsemännessä tutkimuksen puiteohjelmassa?"
- Erityiskertomus nro 3/2013 "Onko Marco Polo -ohjelmien avulla onnistuttu siirtämään tavaraliikennettä pois maanteiltä?"
- Erityiskertomus nro 4/2013 "Hallintotapaan liittyvä yhteistyö EU:n ja Egyptin välillä"
- Erityiskertomus nro 5/2013 "Onko EU:n koheesiopolitiikan varat käytetty asianmukaisesti tiehankkeisiin?"
- Erityiskertomus nro 6/2013 "Ovatko jäsenvaltiot ja komissio saaneet rahalle vastinetta maaseudun elinkeinoelämän monipuolistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä?"
- Erityiskertomus nro 7/2013 "Onko Euroopan globalisaatiorahasto tuottanut EU:n lisäarvoa integroitaessa irtisanottuja työntekijöitä uudelleen työelämään?"
- Erityiskertomus nro 8/2013 "Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston tuki metsien taloudellisen arvon parantamiseen"
- Erityiskertomus nro 9/2013 "Kongon demokraattisen tasavallan hallintotavan parantamiseen tarkoitettu EU:n tuki"
- Erityiskertomus nro 10/2013 "Yhteinen maatalouspolitiikka: ovatko neuvoston asetuksen (EY) N:o 73/2009 68 artiklan mukaiset erityiset hyvin suunniteltuja ja toteutettuja?"
- Erityiskertomus nro 11/2013 "Bruttokansantuloa (BKTL) koskevien tietojen laadun parantaminen: jäsennellympi ja paremmin kohdennettu lähestymistapa parantaisi komission suorittaman tarkastuksen vaikuttavuutta"
- Erityiskertomus nro 12/2013 "Pystyvätkö komissio ja jäsenvaltiot osoittamaan, että maaseudun kehittämispolitiikkaan osoitetut EU:n määrärahat on käytetty tarkoituksenmukaisesti?"
- Erityiskertomus nro 13/2013 "EU:n kehitysapu Keski-Aasialle"
- Erityiskertomus nro 14/2013 "Euroopan unionin suora rahoitustuki palestiinalaishallinnolle"
- Erityiskertomus nro 15/2013 "Onko ympäristön Life-tuki ollut vaikuttavaa?"
- Erityiskertomus nro 16/2013 "Yhtenäisen tarkastusmallin' (single Audit') soveltaminen ja komission luottamus kansallisten tarkastusviranomaisten työhön koheesioalalla"
- Erityiskertomus nro 17/2013 "Unionin ulkopuolelle suunnatun tuen yhteydessä myönnetty EU:n ilmastorahoitus"
- Erityiskertomus nro 18/2013 "Jäsenvaltioiden maatalousmenoihin kohdistamien tarkastusten tulosten luotettavuus"
- Erityiskertomus nro 19/2013 "Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksiin liittyvä seurantakertomus vuodelta 2012"

LIITE 10.2

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA – EUN TALOUSARVIOSTA RAHOITETUN TOIMINNAN TULOKSELLISUUS

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen nsuositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei relevantti (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
2011	Suositus 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"-tavoitteisiin perustuva indikaattoreita ja välitappeja, joiden avulla voidaan osoittaa, että komission toiminnalla tuetaan haluttujen päämäärien saavuttamista.			X			Kaikki uuden monivuotisen rahoituskehityksen mukaiset meno-ohjelmat sisältävät uusitun tulokset, joka sisältää tavoitteet, indikaattorit sekä seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyt, jotka mahdollistavat tulokellisuuden mittaamisen ja siitä raportoinnin.	
	Suositus 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 tulokellisuutta koskevien tietojen toimittamiseksi yhteisen strategiakehityksen rahastojen osalta			X			Komissio on samanaikaisesti kehittänyt sisäisiä hallintovälineitään, eli pääosastojen hallintosuunnitelmia ja vuotuisia toimintakertomuksia, niin, että ne sisältävät enemmän tietoa rahoitusohjelmien tulokellisuudesta. On tärkeää muistaa, että lainsäätäjät osallistuvat aktiivisesti ohjelmien tavoitteiden ja tulokellisuusindikaattorien määrittelyyn.	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuime nsuositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei relevantti (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
2011	Suositus 3: seuraavalla ohjelmakaudella (2014–2020) komission olisi osoitettava ja raportoitava, kuinka se takaa EU:n tasolla saavutettavan lisäarvon.					X	Kuten 10.46 kohtaan annetussa vastauksessa todetaan, komissio kiinnitti runsaasti huomiota EU:n lisäarvoon suunnitellessaan uusia meno-ohjelmia. Komissio raportoi EU:n lisäarvosta, joka on yksi jäljeltävissä olevista arvioitavista näkökohdista. Nämä arvioinnit ovat julkisesti saatavilla, ja myös 318 artiklan mukainen kertomus sisältää yhteenvedon EU:n lisäarvoa koskevista tiedoista.	
2010	Suositus 1: Pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa olisi käsiteltävä aiempaa enemmän toiminnan tuloksellisuutta, muun muassa analysoimalla suunniteltujen tavoitearvojen ja saavutusten välisiä eroja sekä raportoimalla EU:n rahoituksen taloudellisuudesta ja tehokkuudesta (ks. kohta 8.53). Suositus 2: Komission yksiköiden pitäisi määrittää asianmukaisia välietappeja monivuotisten tavoitearvojen yhteydessä, jotta toiminnan edistymistä voitaisiin arvioida asianmukaisesti (ks. kohta 8.54). Suositus 3: Komission ja jäsenvaltioiden pitäisi sopia – yhteiseen hallinnointiin kuuluvien vastualueidensa mukaisesti – yhdenmukaisista tulosindikaattoreista ja varmistaa suunniteltuja tavoitearvoja ja saavutettuja tuloksia koskevien tietojen luotettavuudesta (ks. kohta 8.56).			X			Katso vastaus suositukseen 1, varainhoitovuosi 2011.	

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuime nsuositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei relevantti (*)	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2010	Suositus 4: Komission ja jäsenvaltioiden olisi kiinnitettävä EU:n meno-ohjelmien suunnitteluvaiheessa enemmän huomiota SMART-tavoitteiden määrittämiseen sekä täytäntöönpanossa ilmenevien mahdollisten riskien yksilöintiin ja lieventämiseen (ks. kohta 8.57).				X		Katso vastaus suositukseen 1, varainhoitovuosi 2011.	
	Suositus 5: Johdon tilivelvollisuus pitäisi myös ymmärtää siten, että siihen kuuluu tuloksista raportointi, jonka yhteydessä selvitetään, miten hallintosuunnitelman mukaiset odotetut saavutukset ja vuotuisessa toimintakertomuksessa raportoidut saavutukset vastaavat toisiaan (ks. kohta 8.58).			X			Katso tässä vuotta 2013 koskevassa kertomuksessa oleva vastaus suositukseen 3.	
	Suositus 6: Komission olisi – tarvittaessa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa yhteisen hallinnoinnin puitteissa – suunniteltava ja pantava täytäntöön sellaiset seuranta- ja valvontajärjestelmät, joiden avulla saadaan kattavaa ja oikeellista tietoa tuloksista (ks. kohta 8.58).			X				

(*) Nämä suositukset koskevat ohjelmakautta 2014–2020, joten komission edistymistä on vaikea arvioida.

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

(2014/C 398/02)

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

SISÄLLYS

	<i>Kohta</i>
Johdanto	1–10
Euroopan kehitysrahastojen erityispiirteet	2–10
Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit	6–10
Ensimmäinen luku – Kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n täytäntöönpano	11–15
Rahoituksen toteuttaminen	11–14
Komission vuotuinen selvitys kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n varainhoidosta	15
Toinen luku – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan kehitysrahastoista	16–44
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan parlamentille ja neuvostolle kahdeksannesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä Euroopan kehitysrahastosta (EKR) – riippumattoman tarkastajan kertomus	I–X
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	16–44
Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa	16–19
Tilien luotettavuus	20
Toimien sääntöjenmukaisuus	21–31
Tarkastukseen valittujen valvontajärjestelmien arviointi	32–44
Johtopäätös ja suositukset	45–51
Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös	45–47
Suositukset	48–51
Liite 1 – Tapahtumatarkastusten tulokset – Euroopan kehitysrahastot	
Liite 2 – Järjestelmätarkastusten tulokset – Euroopan kehitysrahastot ja EU:n talousarvioon perustuva kehitysyhteistyötuki	
Liite 3 – Aiempien suositusten seuranta – Euroopan kehitysrahastot	

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

JOHDANTO

1. Tässä vuosikertomuksessa esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio Euroopan kehitysrahastoista (EKR). Keskeiset tiedot toiminnasta ja vuoden 2013 menoista esitetään **taulukossa 1**.

Taulukko 1 – Euroopan kehitysrahastot – Keskeiset tiedot 2013

(miljoonaa euroa)

Talousarvion osasto	Toimintalohko	Kuvaus	Maksut 2013	
Euroopan kehitysrahastot	8. EKR	Toimintamenot		
		Hankkeet	20	
		Budjettituki	0	
			0	
	9. EKR	Hallintomenot		20
		Toimintamenot		
		Hankkeet	256	
		Budjettituki	1	
	10. EKR	Hallintomenot	2	
			259	
		Toimintamenot		
		Hankkeet	1 961	
	Budjettituki	717		
		94		
		2 772		

Toimintamenot yhteensä (hankkeet)	2 237
Toimintamenot yhteensä (budjettituki)	718
Hallintomenot yhteensä	96
Maksut yhteensä	3 051
- ennakkomaksuja	- 1 753
+ ennakkomaksujen kirjanpidollinen selvitys	1 314
Tarkastettu perusjoukko	2 612

Yksittäiset sitoumukset yhteensä ⁽¹⁾	3 350
--	--------------

Kokonaissitoumukset yhteensä ⁽¹⁾	3 923
--	--------------

⁽¹⁾ Kokonaissitoumukset liittyvät rahoituspäätöksiin. Yksittäiset sitoumukset liittyvät yksittäisiin sopimuksiin.

Lähde: varainhoitovuoden 2013 tilinpäätös: 8., 9. ja 10. EKR.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Euroopan kehitysrahastojen erityispiirteet

2. Euroopan kehitysrahastot (EKR) ovat pääasialliset rahoitusvälineet, joiden 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. kesäkuuta 2000 tehtyyn kumppanuussopimukseen ("Cotonoun sopimus"), joka kattaa 20 vuoden ajanjakson. Sopimuksen keskeisenä tavoitteena on vähentää köyhyyttä ja lopulta poistaa se.

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

4. Euroopan komission kehitys- ja yhteistyöpääosasto (EuropeAid) hallinnoi Euroopan kehitysrahastoja lähes kaikilta osin; pääosasto hallinnoi lisäksi monenlaisia menoja EU:n talousarviossa ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

5. EKR:jen tukitoimenpiteet pannaan täytäntöön hankkeiden ja budjettituen ⁽⁵⁾ avulla. Tukitoimenpiteisiin sovelletaan pääasiallisesti kolmea täytäntöönpanomenetelmää. Vuonna 2013 yhteensä 42 prosenttia maksuista suoritettiin keskitetyn hallinnon ja 32 prosenttia hajautetun hallinnon periaatteen mukaisesti; 26 prosenttia maksuista suoritettiin yhteishallinnon piirissä ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ 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 vuonna 2012 tehdyssä EIP:n, komission ja tilintarkastustuomioistuimen välisessä kolmikanzasopimuksessa (asetus (EY) N:o 215/2008, 134 artikla).

⁽³⁾ Humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasuiden pääosasto hallinnoi 1,7:ää prosenttia EKR:jen menoista.

⁽⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus EU:n talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2013, seitsemäs luku (Ulko-suhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat).

⁽⁵⁾ Budjettituen yhteydessä komissio suorittaa varainsiirtoja kumppanimaan valtionkassaan. Näillä talousarvion lisävaroilla tuetaan kansallista kehitysstrategiaa.

⁽⁶⁾ Keskitetyn hallinnon yhteydessä komission yksiköt (keskus-toimipaikka tai edustustot) hallinnoivat tukia suoraan tai välillisesti kansallisten elinten (esimerkiksi EU:n jäsenvaltion kehittämisviraston) kautta. Hajautetun hallinnon yhteydessä täytäntöönpano on delegoitu kolmannelle maalle. Yhteishallinnon tapauksessa täytäntöönpano on delegoitu kansainväliselle järjestölle.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET*Sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvat riskit*

6. Tässä kertomuksessa käsiteltyjä menoja toteutetaan lukuisten erilaisten avuntoimitusmenetelmien avulla 79 eri maassa. Säännöt ja menettelyt ovat usein mutkikkaita esimerkiksi tarjouskilpailujen ja sopimusten teon yhteydessä. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan toimintariski on luonnostaan suuri.

7. Välineiden ja maksuehtojen luonne rajoittaa tapahtumien virhealttiutta kahdella alalla – budjettituen ⁽⁷⁾ yhteydessä ja EU-rahoituksen yhteydessä, jota suunnataan kansainvälisten järjestöjen ⁽⁸⁾, kuten YK:n, toteuttamille useiden rahoittajien tukemille hankkeille.

8. Budjettituki suunnataan joko suoraan asianomaisen valtion yleiseen talousarvioon taikka alakohtaisen toimintapolitiikan tai tavoitteen tukemiseen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, onko komissio noudattanut erityisiä ehtoja, jotka koskevat budjettituen maksua asianomaiselle kumppanimaalle, ja onko komissio osoittanut, että yleiset tukikelpoisuusehdot täyttyvät (esimerkiksi julkisen sektorin varainhoidossa saavutetun edistymisen osalta).

9. Komissiolla on kuitenkin huomattavan laaja liikkumavara yleisten ehtojen täyttymisen arvioinnissa. Tilintarkastustuomioistuimen toimittama sääntöjenmukaisuuden tarkastus voi ulottua vain siihen vaiheeseen saakka, jossa tuki maksetaan kumppanimaalle. Siirretyt varat sekoittuvat tämän jälkeen tuensaajamaan talousarviovaroihin. Tuensaajamaan varainhoidon puutteet eivät näin ollen näy virheinä tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa.

⁽⁷⁾ EKR:ista maksetun budjettituen bruttomäärä oli varainhoitovuonna 2013 yhteensä 718 miljoonaa euroa.

⁽⁸⁾ EKR:ista suoritettujen, kansainvälisten organisaatioiden toteuttamiin useiden rahoittajien tukemiin hankkeisiin suunnattujen maksujen bruttomäärä oli varainhoitovuonna 2013 yhteensä 458 miljoonaa euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10. Useiden rahoittajien tukemiin hankkeisiin suunnattavat komission rahoitusosuudet kootaan yhteen muiden rahoittajien maksamien osuuksien kanssa, eikä niitä sidota käyttötarkoituksen perusteella tiettyihin tukikelpoisiin menoeriin. Komissio soveltaa "nimellistä lähestymistapaa", jonka yhteydessä oletetaan, että tilien perustana olevat toimet ovat sääntöjenmukaisia, jos kootun määrän vastineeksi ilmoitetaan tukikelpoisia menoja määrä, joka vastaa EU:n rahoituksen määrää. Jos jokin toinen rahoittaja noudattaa samaa lähestymistapaa ja soveltaa maksu-osuuteensa samoja tukikelpoisuusperusteita, aiheutuu riski, että kokonaisuutena katsottuna menot eivät täytä sekä komission että toisen rahoittajan ehtoja.

KOMISSIION VASTAUKSET

10. Komissio on sitä mieltä, että käytössä olevat sisäisen valvonnan toimenpiteet yhdessä kansainvälisten organisaatioiden valvontatoimenpiteiden kanssa rajoittavat tällaista teoreettista riskiä niin paljon, että se on hyväksyttävissä. Komissio ei ole tietoinen mistään erityisistä ongelmista "nimellisessä lähestymistavassa" (joka on otettu käyttöön, jotta komissio voisi osallistua monenvälisiin toimiin, kuten monenvälisiin rahastoihin). Tällä lähestymistavalla taataan, että EU:n rahoitukseen ulkoisten toimien alalla sovellettavat lainsäädännön vaatimukset täyttyvät (varmistamalla, että muiden rahoittajien osuus riittää kattamaan kaikki toimet, jotka eivät ole tukikelpoisia EU:n sääntöjen mukaisesti) ja että EU:n varat käytetään mahdollisimman tehokkaasti (koordinoimalla rahoittajien toimia) moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti.

Komissio vähentää tätä riskiä arvioimalla ennen yhteisten toimien toteuttamista niitä menettelyjä, joita kansainväliset kumppaniorganisaatiot soveltavat tilinpidossa, tarkastuksissa, sisäisessä valvonnassa, hankinnoissa, tietojen jälkikäteen julkaisemisessa ja henkilötietojen suojaamisessa, sekä lähettämällä henkilöstöään paikan päälle (ja osallistumalla ohjausryhmiin) ja edellyttämällä kansainvälisiltä organisaatioilta perusteellista yleistä taloudellista raportointia. Lisäksi järjestelmiä tarkastellaan säännöllisesti ulkoisten toimien ohjelman täytäntöönpanon aikana ulkoisten tarkastajien tekemien tarkastuskäyntien tulosten perusteella.

Komission tarkastuksissa ei ole toistaiseksi havaittu näyttöä mistään erityisestä tämän luonteisesta riskistä, eikä komission tiedossa ole muita rahoittajia, joilla olisi samat tukikelpoisuusperusteet.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

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

11. Kutakin EKR:oa koskevat sopimukset tehdään yleensä noin viiden vuoden sitoumusjaksolle, mutta maksuja voidaan suorittaa pidemmällä ajanjaksolla. Vuonna 2013 suoritettiin maksuja kahdeksannesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä EKR:sta. Kahdeksannen EKR:n (1995–2000) rahamäärä on 12 840 miljoonaa euroa ja yhdeksännen EKR:n (2000–2007) rahamäärä on 13 800 miljoonaa euroa.

12. Kymmenennen EKR:n (2008–2013) kokonaismäärä on 22 682 miljoonaa euroa. Mainitusta määrästä 21 967 miljoonaa euroa on suunnattu AKT-maille ja 285 miljoonaa euroa merentakaisille maille ja alueille. AKT-maiden osuudesta 1 500 miljoonaa euroa ja merentakaisten maiden ja alueiden osuudesta 30 miljoonaa euroa liittyy EIP:n hallinnoimaan investointikehykseen. Lisäksi 430 miljoonaa euroa on kohdennettu EKR:n ohjelmasuunnittelusta ja täytäntöönpanosta komissiolle aiheutuviin menoihin.

13. Jäsenvaltioiden rahoitusosuuksien määrä oli varainhoitovuonna 2013 yhteensä 3 200 miljoonaa euroa, joista 2 950 miljoonaa euroa suunnattiin komission hallinnoimiin toimiin.

14. **Taulukosta 2** käy ilmi EKR:n varojen kumulatiivinen käyttö vuonna 2013. Kymmenennen EKR:n varoja ei sidota enää 31. joulukuuta 2013 jälkeen⁽⁹⁾, joten komissio saavutti sitoumusten osalta tavoiteltua paremmat tulokset: kokonaissitoumuksia tehtiin 29 prosenttia enemmän ja yksittäisiä sitoumuksia 31 prosenttia enemmän kuin alun perin oli ennustettu. Näin ollen maksujen määrä oli seitsemän prosenttia alkuperäistä ennustetta suurempi ja maksattamatta olevien sitoumusten määrä kahdeksan prosenttia suurempi varainhoitovuoteen 2012 verrattuna.

⁽⁹⁾ Neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien sisäinen sopimus vuosia 2008–2013 koskevaan monivuotiseen rahoituskehykseen perustuvan yhteisön avun rahoituksesta AKT-EY-kumppanuussopimuksen mukaisesti sekä rahoitustuen myöntämisestä EY:n perustamissopimuksen neljännessä osassa tarkoitetuille merentakaisille maille ja alueille (EUVL L 247, 9.9.2006, s. 32), 1 artiklan 5 kohta.

Taulukko 2 – EKR-jen varojen käyttö 31. joulukuuta 2013

(miljoonaa euroa)

	Tilanne vuoden 2012 lopussa		Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2013 (nettomäärät) ⁽⁶⁾					Tilanne vuoden 2013 lopussa				
	Kokonais- määrä	Toteutumisas- te (%)	8. EKR 3 (%)	9. EKR 3 (%)	10. EKR	Kokonais- määrä	8. EKR	9. EKR	10. EKR	Kokonais- määrä	Toteutumisas- te (%)	
A – VARAT ⁽¹⁾	48 920		- 104	- 336	548	108	10 481	16 114	22 433	49 028		
B – KÄYTTÖ												
1. Kokonaissitoumukset ⁽⁴⁾	43 991	89,9 %	- 98	- 72	4 093	3 923	10 478	16 084	21 351	47 914	97,7 %	
2. Yksittäiset sitoumukset ⁽⁵⁾	38 059	77,8 %	- 11	- 96	3 457	3 350	10 437	15 408	15 565	41 410	84,5 %	
3. Maksut	32 417	66,3 %	18	230	2 715	2 963	10 363	14 795	10 222	35 380	72,2 %	
C – Maksattamatta olevat sitoumukset (B1–B3)	11 574	23,7 %					115	1 289	11 129	12 534	25,6 %	
D – Käytettävissä olevat varat (A–B1)	4 929	10,1 %					3	30	1 082	1 114	2,3 %	

⁽¹⁾ Sisältää 8., 9. ja 10. EKR:n alkuperäiset määrärahat, yhteisrahoituksen, korot, muut varat ja siirrot edeltäviä 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: Tilintarkastusomioistuin EKR-jen rahoituksen toteutumisveltyysten ja 31. joulukuuta 2013 päivättyjen tilinpäätösten perusteella.

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

15. Kymmenenteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen mukaan komission on raportoitava EKR:jen varainhoidosta vuosittain ⁽¹⁰⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kyseisessä selvityksessä esitetään relevantit taloudelliset tiedot oikein.

⁽¹⁰⁾ Asetus (EY) N:o 215/2008, 118, 124 ja 156 artikla.

TOINEN LUKU – TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN KEHITYS-RAHASTOISTA**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 (SEUT) 287 artiklan sekä kymmenenteen EKR:oon ja myös aiempiin EKR:hin sovellettavan varainhoitoasetuksen 141 artiklan mukaisesti:

- a) kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen Euroopan kehitysrahaston tilinpäätöksen, jonka komissio hyväksyi 17. heinäkuuta 2014; tilinpäätös sisältää taseen, tuloslaskelman, rahavirtalaskelman, nettovarallisuuden muutoksia koskevan laskelman ja Euroopan kehitysrahastojen saamia koskevan taulukon sekä selvityksen rahoituksen toteutumisesta 31. joulukuuta 2013 päättäneeltä 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 ⁽¹¹⁾.

Toimivan johdon velvollisuus

II – Toimiva johto vastaa SEUT:n 310–325 artiklan ja kahdeksanteen, yhdeksänteen ja kymmenenteen EKR:oon sovellettavien varainhoitoasetusten mukaisesti EKR:jen tilinpäätöksen laatimisesta ja esittämisestä kansainvälisesti hyväksyttyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien ⁽¹²⁾ pohjalta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tähän velvollisuuteen kuuluu suunnitella, ottaa käyttöön ja ylläpitää sisäisen valvonnan järjestelmä, jonka pohjalta on mahdollista laatia ja esittää tilinpäätös, jossa ei ole petoksesta tai virheestä johtuvaa olennaista virheellisyyttä. Toimivan johdon vastuulla on lisäksi varmistaa, että tilinpäätöksissä tarkoitettujen toimien, rahoitustoimien ja tietojen ovat niitä velvoittavien normien mukaisia. Komissio on viime kädessä vastuussa EKR:jen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (SEUT, 317 artikla).

Tarkastajan velvollisuus

III – Tilintarkastustuomioistuimen vastuulla on antaa tarkastuksensa perusteella Euroopan parlamentille ja neuvostolle tarkastuslausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa kansainvälisten tilintarkastusstandardien ja eettisten ohjeiden (IFAC) sekä ylimpien tarkastuselinten kansainvälisten standardien (INTOSAI) mukaisesti. Kyseisissä standardeissa edellytetään, että tilintarkastustuomioistuin suunnittelee ja toimittaa tarkastuksen siten, että sen avulla saadaan kohtuullinen varmuus siitä, onko EKR:jen tilinpäätöksessä olennaisia virheellisyyksiä ja ovatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset.

IV – Tarkastuksessa suoritetaan toimenpiteitä, joiden avulla hankitaan tarkastusevidenssiä tilinpäätökseen sisältyvistä luvuista ja siinä esitettävistä muista tiedoista sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Toimenpiteiden valinta perustuu tarkastajan harkintaan ja arvioon siitä, kuinka suuri on riski, että tilinpäätökseen sisältyy petoksista tai virheistä johtuvia olennaisia virheellisyyksiä tai että tilien perustana olevien toimien kohdalla on jätetty olennaisella tavalla noudattamatta EKR:jen lainsäädäntökehyksen vaatimuksia. Näitä riskejä arvioidessaan tarkastaja arvioi sisäisiä kontroleja, jotka ovat relevantteja tilinpäätöksen laatimisen ja sen oikein esittämisen kannalta, sekä valvontajärjestelmiä, joiden avulla on tarkoitus varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus. Tämän pohjalta tarkastaja suunnittelee olosuhteisiin nähden asianmukaiset tarkastustoimenpiteet, mutta tarkoituksena ei ole esittää lausuntoa sisäisen valvonnan vaikuttavuudesta. Tarkastukseen kuuluu myös sovellettujen tilinpäätösperiaatteiden asianmukaisuuden ja esitettyjen kirjanpidollisten arvioiden kohtuullisuuden sekä tilinpäätöksen yleisen esittämistavan arvioiminen.

V – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että se on saanut tarpeellisen määrän tarkoitukseen soveltuvaa tarkastusevidenssiä lausuntojensa perustaksi.

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

⁽¹²⁾ EKR:n tilinpitäjän vahvistamat kirjanpitosäännöt ja -menetelmät perustuvat kansainvälisen tilintarkastajaliiton (International Federation of Accountants, IFAC) antamiin kansainvälisiin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS) tai, tarvittaessa, kansainvälisen tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (International Accounting Standards Board, IASB) antamiin kansainvälisiin IFRS-tilinpäätösstandardeihin (International Financial Reporting Standards).

Tilien luotettavuus

Lausunto tilien luotettavuudesta

VI – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n tilinpäätös 31. joulukuuta 2013 päättyneeltä varainhoitovuodelta antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2013 sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista päättyneeltä varainhoitovuodelta EKR:n varainhoitoasetuksen ja kansainvälisesti hyväksyttyjen julkisen sektorin tilinpäätösstandardien mukaisesti.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

Tulot

Lausunto tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VII – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2013 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat tulot ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Sitoumukset

Lausunto tilien perustana olevien sitoumusten laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

VIII – Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31. päivänä joulukuuta 2013 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana olevat sitoumukset ovat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Maksut

Perustelut kielteiselle lausunnolle tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

IX— Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että valvontajärjestelmällä kyetään varmistamaan tilien perustana olevien maksujen laillisuus ja asianmukaisuus osittain vaikuttavasti. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen EKR:n menotapahtumiin liittyvä todennäköisin virhetaso on 3,4 prosenttia.

Kielteinen lausunto tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

X – Tilintarkastustuomioistuin katsoo tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta annetun kielteisen lausunnon perusteluja koskevassa kohdassa kuvattujen tekijöiden merkittävyyden perusteella, että 31. joulukuuta 2013 päättyneen varainhoitovuoden tilien perustana oleviin maksuihin liittyvä virhetaso on olennainen.

4. syyskuuta 2014

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot

Tarkastuksen laajuus ja tarkastustapa

16. Tilintarkastustuomioistuimen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2013 antaman vuosikertomuksen ensimmäisen luvun **liitteessä 1.1** kuvataan tilintarkastustuomioistuimen yleistä tarkastustapaa ja -menetelmiä. EKR:ja koskevan tarkastustyön osalta on aiheellista ottaa huomioon seuraavat seikat.

17. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset EKR:jen tilien luotettavuudesta koskevat tilinpäätöstä⁽¹³⁾ ja selvitystä kahdeksannen, yhdeksannen ja kymmenennen Euroopan kehitysrahaston rahoituksen toteuttamisesta⁽¹⁴⁾, jotka komissio on hyväksynyt EKR:n varainhoitoasetuksen⁽¹⁵⁾ mukaisesti ja jotka tilintarkastustuomioistuin vastaanotti yhdessä tilinpitäjän vahvistusilmoituksen kanssa 17. heinäkuuta 2014. Tarkastuksessa testattiin rahamääriä ja ilmoitettuja tietoja. Lisäksi arvioitiin sovellettuja tilinpäätösperiaatteita, johdon esittämiä keskeisiä arvioita ja tilinpäätösten yleistä esittämistapaa.

18. Toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksessa tarkastettiin seuraavat osa-alueet:

- a) Jäsenvaltioiden kaikki rahoitusosuudet ja muunlaisista tulotapahtumista poimittu otos.
- b) 30 sitoumuksesta koostuva otos⁽¹⁶⁾.
- c) 165 tapahtumasta koostuva otos⁽¹⁷⁾. Kyseessä on edustava otos kaikenlaisista EKR:jen maksuista. Otos koostui kymmenen EU:n edustuston⁽¹⁸⁾ hyväksymistä 93 maksusta ja komission keskusyksiköiden hyväksymistä 72 maksusta⁽¹⁹⁾.

⁽¹³⁾ Asetus (EY) N:o 215/2008, 122 artikla: tilinpäätökseen sisältyy tase, tuloslaskelma, rahavirtalaskelma, nettovarallisuuden muutoksia koskeva laskelma ja EKR:n saamia koskeva taulukko.

⁽¹⁴⁾ Asetus (EY) N:o 215/2008, 123 artikla: rahoituksen toteutumaselvitykseen sisältyy taulukoita, joissa esitetään määrärahat, maksusitoumukset ja maksusuoritukset.

⁽¹⁵⁾ Asetus (EY) N:o 215/2008, 125 artikla.

⁽¹⁶⁾ Kokonaissitoumukset ja vastaavat oikeudelliset sitoumukset (rahoitus sopimukset) sen jälkeen, kun komissio on hyväksynyt rahoituspäätöksen.

⁽¹⁷⁾ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuodelta 2013, **liite 1.1**, kohta 7.

⁽¹⁸⁾ Afrikan unioni, Kamerun, Kongon demokraattinen tasavalta, Norsunluurannikko, Kenia, Lesotho, Mosambik, Nigeria, Ruanda ja Zimbabwe.

⁽¹⁹⁾ EuropeAid: 34 hankemaksua ja 35 budjettitukimaksua; humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasiodien pääosasto: kolme humanitaarista tukea koskevaa hankemaksua.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- d) Tapauksissa, joissa havaittiin virheitä, asianomaisia valvontajärjestelmiä analysoitiin järjestelmäpuutteiden tarkempaa määrittelyä silmällä pitäen.
- e) EuropeAidissa ja EU:n edustustoissa tarkastettujen valvontajärjestelmien arviointi, joka kattoi seuraavat osa-alueet:
 - i) komission henkilöstön, ulkoisten tarkastajien tai valvojien ennen maksujen suorittamista toteuttamat ennakotarkastukset
 - ii) seuranta ja valvonta, erityisesti ulkoisten tarkastusten seuranta, tarkastus- ja seurantakäynnit ja EuropeAidin toteuttama varainhoitovuosien 2012 ja 2013 jäännös-virhetason arviointi
 - iii) sisäinen tarkastus.
- f) EuropeAidin pääjohtajan vuotuisen toimintakertomuksen läpikäynti.
- g) Tilintarkastustuomioistuimen aiempien suositusten seuranta.

19. Kuten kohdassa 4 tuotiin esille, EuropeAid panee täytäntöön suurimman osan ulkoisen avun välineistä, jotka rahoitetaan yleisestä talousarviosta sekä EKR:ista. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen huomautukset sekä valvontajärjestelmien vaikuttavuudesta että vuotuisen toimintakertomuksen ja pääjohtajan vuoden 2013 lausuman luotettavuudesta koskevat EuropeAidin koko vastuualuetta.

Tilien luotettavuus

20. Tuloslaskelmaan kirjataan tuloina korot, joita kertyy edunsaajille maksetuista yli 250 000 euron ennakkomaksuista (5,7 miljoonaa euroa). Jos ennakkomaksujen suuruus ylittää 750 000 euroa, komission on vuosittain perittävä ennakkorahoituksen perusteella kertynyt korko⁽²⁰⁾. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vuoteen 2012 verrattuna oli tapahtunut jonkin verran parannusta, koska perittyjä määriä oli aiempaa enemmän ja niiden arvo oli aiempaa suurempi⁽²¹⁾. Edelleenvaltuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät eivät kuitenkaan noudata tätä sääntöä vielääkään systemaattisesti, ja tilinpäätöksessä ilmoitettu korkotuotto perustuu osittain arvioihin. Lisäksi 250 000–750 000 euron suuruisista ennakkomaksuista kertynyttä korkoa ei edelleenkään merkitä tilinpäätökseen rahoitustoiminnasta kertyvänä tuottona, koska komissio ei ole vielä saanut CRIS-järjestelmän kehittämistä päätökseen.

⁽²⁰⁾ Asetus (EY) N:o 215/2008, 8 artiklan 3 kohta.

⁽²¹⁾ Vuonna 2013 toteutettiin 24 takaisinperintää, joiden kokonaismäärä oli 4,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2012 toteutettiin puolestaan 13 takaisinperintätoimea, joiden kokonaismäärä oli 1,3 miljoonaa euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Toimien sääntöjenmukaisuus***Tulot**

21. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tulotapahtumat ja totesi, että niiden virhetaso ei ole olennainen.

Sitoumukset

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

Maksut

23. **Liitteessä 1** esitetään yhteenvedo maksutapahtumien tarkastusten tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista 165 maksutapahtumasta 45 tapahtumaan (27 prosenttiin) liittyi virhe. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kvantifioimiensa 32 virheen perusteella, että todennäköisin virhetaso on 3,4 prosenttia ⁽²²⁾ ⁽²³⁾.

Hankkeet

24. Tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyneistä 130 maksutapahtumasta 42:een (32 prosenttiin) liittyi virhe. Virheitä 30 (71 prosenttia) oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä. Niistä 30 maksutapahtumasta, joihin liittyi kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe, 17 oli lopullisia tapahtumia, jotka oli hyväksytty kaikkien ennakotarkastusten jälkeen.

23. Komissio ei ole samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen analyysistä, joka koskee kahta hankinnoissa esiintynyttä virhettä, joilla on merkittävä vaikutus tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon. Ks. myös komission vastaus 26 kohdan b alakohtaan.

⁽²²⁾ Tilintarkastustuomioistuin määrittää arvioitun virhetason edustavan otoksen perusteella. Ilmoitettu luku on paras arvio. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on 1,4 prosentin (alempi virheraja) ja 5,4 prosentin (ylempi virheraja) välillä.

⁽²³⁾ Komissio kiisti kaksi virhettä. Toiseen virheeseen liittyneessä tapauksessa ajoneuvojen suunniteltu käyttö ei edellyttänyt kilpailuilmoituksessa esitettyjä erittäin yksityiskohtaisia teknisiä eritelmiä. Yksityiskohtaisten teknisten eritelmien seurauksena joukko mahdollisia tarjoajia jäi käytännössä kilpailun ulkopuolelle, jolloin kilpailuttamiseen perustuva tarjouskilpailu ei toteutunut. Toisessa tapauksessa ei esitetty pätevää perustetta sille, että avoimen kansainvälisen tarjouspyynnön sijasta hankinta jaettiin kolmeen paikallisesti ilmoitettuun avoimeen tarjouspyyntöön. Nämä virheet osoittavat, että hankintamenettelyjen hyväksymisestä vastanneiden EU:n edustustojen suorittamissa tarkastuksissa oli puutteita.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

25. Kuten vuonna 2012⁽²⁴⁾, työsuunnitelmiin, avustuksiin sekä komission ja kansainvälisten järjestöjen välisiin rahoitus-sopimuksiin liittyvissä tapahtumissa havaittiin virheitä useammin kuin muissa tukimuodoissa. Tarkastetuista 72 tämäläyppisestä tapahtumasta 32:een (44 prosenttiin) liittyi virhe.

26. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi hankkeisiin liittyneissä maksutapahtumissa seuraavat kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden päätyypit:

- a) tukeen oikeuttavan toimen toteutumisesta ei ollut todentavia asiakirjoja (12 tapahtumaa)
- b) edunsaaja ei noudattanut hankintasääntöä (kahdeksan tapahtumaa)⁽²⁵⁾
- c) tukeen oikeuttamattomat menot, kuten sopimuksen ulkopuoliset menot (viisi tapahtumaa), tukeen oikeuttamattomat alv-maksut (kolme tapahtumaa), täytäntöönpanojakson ulkopuolella aiheutuneet menot (kaksi tapahtumaa) tai menot, joiden yhteydessä ei noudatettu alkuperää koskevaa sääntöä (yksi tapahtuma)

26.

- b) Komissio ei ole samaa mieltä yhtä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevaa virhettä koskevasta tilintarkastustuomioistuimen analyysistä. Komission mielestä hankintaviranomainen, joka oli määritellyt tekniset eritelvät laajaa harkintavaltaansa käyttäen (periaate, jonka unionin tuomioistuin on vahvistanut), ei toiminut kohtuuttomasti eikä vääristänyt kilpailua. Tämä periaate takaa hankintaviranomaisille oikeusvarmuuden, jota ilman kaikki tulevat hankintamenettelyt saattaisivat vaarantua.

Tarjoukseen liittyneen toisen virheen osalta komissio katsoo, että se on seurausta hyvin tiukasta sääntöjen tulkinnasta.

⁽²⁴⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 26.

⁽²⁵⁾ Komissio kiisti kaksi virhettä. Toiseen virheeseen liittyneessä tapauksessa ajoneuvojen suunniteltu käyttö ei edellyttänyt kilpailuilmoituksessa esitettyjä erittäin yksityiskohtaisia teknisiä eritelmiä. Yksityiskohtaisten teknisten eritelmien seurauksena joukko mahdollisia tarjoajia jäi käytännössä kilpailun ulkopuolelle, jolloin kilpailuttamiseen perustuva tarjouskilpailu ei toteutunut. Toisessa tapauksessa ei esitetty pätevää perustetta sille, että avoimen kansainvälisen tarjouspyynnön sijasta hankinta jaettiin kolmeen paikallisesti ilmoitettuun avoimeen tarjouspyyntöön. Nämä virheet osoittavat, että hankintamenettelyjen hyväksymisestä vastanneiden EU:n edustustojen suorittamissa tarkastuksissa oli puutteita.

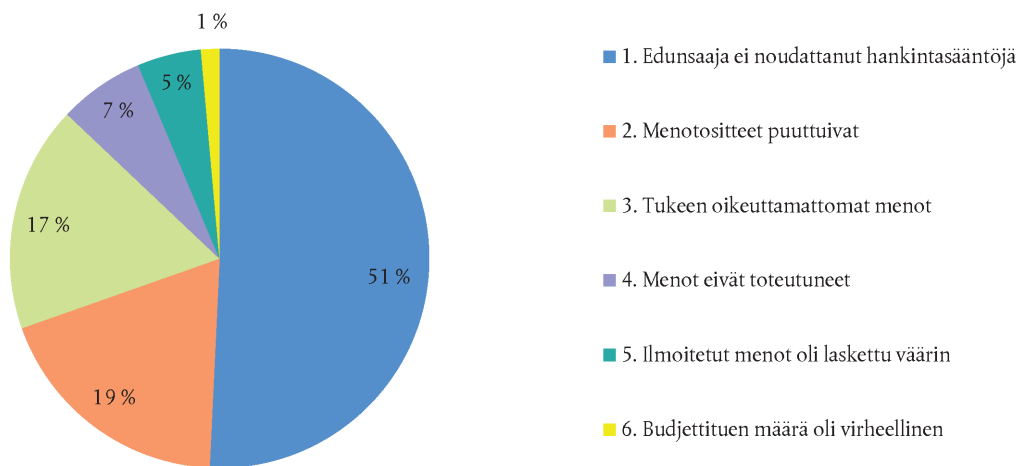
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- d) menot eivät olleet edunsaajille aiheutuneita menoja (seitsemän tapahtumaa)
- e) ilmoitetut menot oli laskettu väärin (viisi tapahtumaa).

27. **Kaaviossa 1** esitetään yhteenveto erityyppisten virheiden vaikutuksesta kokonaisvirhetasoon. Edunsaajien kohdalla ilmeneeseen hankintamenettelyiden noudattamatta jättämiseen ja menotositteiden puuttumiseen liittyvien virheiden osuus todennäköisimmästä virhetasosta on 70 prosenttia.

Kaavio 1 – Todennäköisin virhetaso virhetyypeittäin



Laatikko 1 – Esimerkkejä hanketapahtumissa esiintyvistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä

Menotositteet puuttuivat

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti menojen lopullisen selvittämisen rauhanrakentamista ja siirtymätoimia koskeneen tukiohjelman osalta. Ohjelman täytäntöönpanosta vastasi Saharan eteläpuolisessa Afrikassa toiminut kansainvälinen järjestö. Tilintarkastustuomioistuin testasi 25 menoerää. Tilintarkastustuomioistuin ei saanut olennaisia menotositteita (esim. työsopimus, palkkakuitti, henkilöstön palkkoihin liittyvät maksutositteet, laskut, tarkastuskortit ja matkakuluja koskevat maksutositteet) neljän henkilöstön palkkoja ja matkakuluja koskeneen menoerän osalta. Kyseisten menoerien kokonaismäärä oli 18 200 euroa.

Laatikko 1 – Esimerkkejä hanketapahtumissa esiintyvistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä

Edunsaaja ei noudattanut hankintamenettelyjä

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti menojen lopullisen selvittämisen mikro- ja pienyrityksiä Afrikassa tukeneen ohjelman osalta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi liikealan tiedotuskeskusta koskeneissa tietotekniikkalaitehankinnoissa virheen, jonka suuruus oli 23 398 euroa. Tarjouskilpailuilmoituksen mukaan sopimuksen myöntämisperusteena oli alhaisin hinta. Arviointikertomus ei vastannut asianmukaisesti tarjoajien esittämiä tarjouksia. Näin ollen sopimusta ei tehty edullisimman tarjouksen esittäjän kanssa.

Ohjelman tilintarkastuksesta vastaava komission tarkastaja ei havainnut virhettä ohjelmaa koskeneen tilintarkastuksen yhteydessä.

Tukeen oikeuttamattomat ja muille kuin edunsaajille aiheutuneet menot

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti menojen lopullisen selvittämisen kaikkia AKT-valtioita koskevan maatalousalan perushyödykeohjelman osalta. Ohjelman täytäntöönpanosta vastasi eräs kansainvälinen järjestö. Yksi täytäntöönpanokumppani ilmoitti 254 000 USD menot. Menoihin sisältyivät 17 675 USD yleiskustannukset, jotka eivät olleet sopimuksen mukaisia. Asianomainen meno-osuus oli näin ollen tukeen oikeuttamaton.

Lisäksi kansainvälisen järjestön täytäntöönpanokumppanille ennakkomaksuina maksaman määrän ja tosiasiallisesti aiheutuneiden menojen välillä oli 3 862 USD suuruinen ero.

Virhe osoittaa, että kansainvälinen järjestö tarkasti puutteellisesti sopimusmääräysten noudattamisen ja ennakkomaksujen käytön.

Tukeen oikeuttamattomat ja muille kuin edunsaajille aiheutuneet menot

Komissio on muistuttanut järjestöä sovellettavista säännöistä ja velvoitteista. Komissio voi laskea EU:n rahoitusosuuden uudelleen tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien sääntöjenvastaisuuksien perusteella. Jatkossa kyseisen järjestön hallinnoimissa ohjelmissa tehdään enemmän tarkastuskäyntejä.

28. Virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti, koskivat noudatettujen hankintamenettelyjen puutteita (kuusi tapahtumaa), maksettujen määrien oikeellisuuden osoittavien tositteiden puutteellisuutta (kolme tapahtumaa) ja tietojen puutteellisuutta, jonka seurauksena tilintarkastustuomioistuin ei kyennyt arvioimaan kvantitatiivisesti menojen tukikelpoisuusvirhettä (kolme tapahtumaa).

Budjettituki

29. Tarkastetuista 35 budjettitukitapahtumasta kolmeen (yhdeksään prosenttiin) liittyi virhe. Niistä kaksi (67 prosenttia) oli kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä.

30. Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevissa virheissä, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi budjettitukeen liittyvissä tapahtumissa, oli kyse siitä, että pisteytysmenetelmää, jolla määritettiin täyttivätkö tuensaajat tulospäätöksistä maksettavan vaihtelevan osuuden ehdot, sovellettiin väärin (yksi tapahtuma); mainitut virheet liittyivät myös siihen, että budjettitukimaksut muunnettiin paikalliseksi valuutaksi virheellisen vaihtokurssin mukaan (yksi tapahtuma).

29. Komissio huomauttaa, että budjettitukitapahtumiin liittyvät virheet ovat vähentyneet 82 prosenttia vuosina 2011–2013.

31. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös yhden virheen, jota ei voida ilmaista kvantitatiivisesti. Komissio ei ollut vaatinut tuensaajaa osoittamaan, että tukimaksu muunnettiin paikalliseksi valuutaksi oikean vaihtokurssin mukaan.

Laatikko 2 – Esimerkki budjettitukeen liittyvässä tapahtumassa esiintyvistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä

Pisteytysmenetelmää sovellettiin väärin määritettäessä tulosperusteisesti maksettavaa vaihtelevaa osuutta

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tulosperusteisesti maksetun 4 181 250 euron vaihtelevan osuuden, joka liittyi Mayotessa toteutettuun alueellisen kehittämisen tukiohjelmaan (*Programme d'appui au plan de développement territorial*). Rahoitussopimuksen mukaan komission on arvioitava talousarvion luotettavuuden osalta saavutettua edistystä erikseen kaikkien valittujen talousarvion lukujen osalta. Komissio suoritti sen sijaan yleisarvioinnin, joka perustui talousarvion lukujen kattamaan kokonaismäärään. Tämä tarkoittaa, että yksittäisten talousarvion lukujen kohdalla tehdyt lisäykset ja vähennykset kumosivat toisensa, kun ne laskettiin yhteen. Rahoitussopimuksessa määritetyn pisteytysjärjestelmän noudattamatta jättäminen johti siihen, että maksu suoritettiin 222 861 euroa (5,33 prosenttia) liian suurena.

Laatikko 2 – Esimerkki budjettitukeen liittyvässä tapahtumassa esiintyvistä kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä

Pisteytysmenetelmää sovellettiin väärin määritettäessä tulosperusteisesti maksettavaa vaihtelevaa osuutta

Komissio oikaisi tämän myöhemmässä maksusuorituksessa ja antoi takaisinperintää koskevan määräyksen.

Tarkastukseen valittujen valvontajärjestelmien arviointi

32. **Litteessä 2** esitetään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien EuropeAidin järjestelmien arvioinnin tuloksista.

Ennakkotarkastukset

33. Koska toimintaympäristöön liittyy suuria riskejä (ks. kohta 6), sääntöjenvastaisten maksujen estäminen tai havaitseminen ja korjaaminen perustuu EuropeAidissa pääasiassa ennakkotarkastuksiin, joita komission henkilöstö, ulkoiset valvojat tai ulkoiset tarkastajat toteuttavat ennen hankemaksujen suorittamista. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsema virheiden esiintyvyys osoittaa aiempien vuosien tapaan, että ennakkotarkastuksissa on puutteita. Virheitä esiintyi myös lopullisissa menoilmoituksissa, joihin oli kohdistettu ulkoisia tarkastuksia ja menojen tarkastuksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

34. EuropeAid hyväksyi toukokuussa 2013 toimintasuunnitelman, jonka tarkoituksena oli puuttua EuropeAidin valvontajärjestelmän täytäntöönpanossa havaittuihin puutteisiin⁽²⁶⁾. Toimintasuunnitelmassa otettiin huomioon useita tilintarkastustuomioistuimen aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyjä suosituksia sekä ongelmat, jotka EuropeAid toi esille varainhoitovuosien 2012 ja 2013 jäännösvirhetason selvityksissä. Toimintasuunnitelmaan sisältyy pääasiallisia virhetyyppejä ja niiden välttämistä koskevaa tiedottamista, koulutusta ja ohjeistusta. Toimintasuunnitelmassa eritellään myös toimet, joiden tarkoituksena on parantaa ulkoisten tarkastusten laatua⁽²⁷⁾. Ulkoiset tarkastukset muodostavat EuropeAidin valvontajärjestelmien keskeisen osatekijän ja vaikuttavat keskeisesti myös kansainvälisten järjestöjen kanssa tehtävän yhteistyön tehostamiseen sääntöjenmukaisuuden tarkastusten alalla (ks. kohta 39).

Seuranta ja valvonta

35. Kuten tilintarkastustuomioistuimen aiemmista vuosikertomuksista ilmenee⁽²⁸⁾, EuropeAidin hallintotietojärjestelmässä on puutteita ulkoisten tarkastusten, menotarkastusten ja seurantakäyntien tulosten ja seurannan osalta. Pääjohtajan on niiden vuoksi vaikea asettaa yksikönpäälliköt tai EU:n edustustojen päälliköt vastuuseen siitä, onko seuranta oikea-aikaista ja onko järjestelmäpuutteet ja havaitut virheet korjattu. EuropeAid kehittää parhaillaan uusia toimintoja CRIS-tietojärjestelmän tarkastusmoduuliin. Tarkoituksena on parantaa tarkastuskertomusten seurantaa.

36. EuropeAid kehittää parhaillaan myös välinettä, jonka avulla EU:n edustustot voivat seuloa hankkeet tehokkaammin ja asettaa etusijalle tarkastuskäynnit hankkeisiin, joiden kohdalla seuranta on riskianalyysin perusteella erityisen tarpeellista.

⁽²⁶⁾ Ks. EuropeAidin vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2013, sivut 188–190 sekä 195 ja 196.

⁽²⁷⁾ Sopimusmalleja on tarkistettu siten, että komissio voi vaikuttaa ulkoisten tarkastajien valintaan. Tarkoituksena on laatia laatuasteikkoja tarkastuskertomusten luotettavuuden arviointia varten. Tavoitteena on myös antaa ohjeistusta tapauksissa, joissa sääntöjä ei ole noudatettu. Riskiperusteisesta tarkastusten suunnittelumetodologiasta on määrä tehdä pakollinen.

⁽²⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 42, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 43, sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2012, kohta 35.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET*Vuoden 2013 jäännösvirhetasoa koskeva selvitys*

37. EuropeAid pyrki toista kertaa selvittämään niiden virheiden osuuden, joita ei ollut havaittu virheiden estämiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen tähtäävissä hallinnonin tarkastuksissa. Selvitystä varten tapahtumista poimittiin edustava otos, joka koski syyskuun 2012 ja elokuun 2013 välisenä aikana päätökseen saatuja sopimuksia. Otosta tutkimalla pyrittiin arvioimaan päätökseen saatujen sopimusten todennäköisin virhetaso.

38. Vuoden 2013 jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen tulokset esitetään vuotuisessa toimintakertomuksessa ⁽²⁹⁾. Selvityksessä arvioidaan jäännösvirhetasoksi 3,35 prosenttia, eli se ylittää komission asettaman kahden prosentin olennaisuustason. Selvityksessä yksilöitiin seuraavat virheiden pääläjit:

- a) edunsaajaorganisaatiot eivät toimittaneet asianmukaista aineistoa, joka olisi osoittanut tukikelpoisuuden (51,63 prosenttia jäännösvirhetasosta)
- b) tapahtumien arvioitiin sisältävän virheitä, koska tapahtumien sääntöjenmukaisuuden arviointia varten ei ollut saatavilla riittävästi evidenssiä (17,82 prosenttia jäännösvirhetasosta)
- c) julkisia hankintamenettelyjä ei noudatettu (12,45 prosenttia jäännösvirhetasosta)
- d) määriä jäi perimättä tai korjaamatta (8,71 prosenttia jäännösvirhetasosta)
- e) muuntyyppiset virheet (9,39 prosenttia jäännösvirhetasosta).

39. Kansainvälisten järjestöjen toteuttamien toimien osuus on viidennes kaikista otokseen poimituista tapahtumista, mutta niiden osuus jäännösvirhetasosta on 29,18 prosenttia.

40. Kuten tilintarkastustuomioistuin toi esille varainhoitovuoden 2012 vuosikertomuksessaan ⁽³⁰⁾, jäännösvirhetason selvittämiseen käytetty menetelmä on yleisesti ottaen asianmukainen. Tätä toista selvitystä varten yksittäisiä tapahtumia koskevien virhetasojen laskentatapaa tarkennettiin hieman. Selvityksen yhteydessä muutettiin myös niiden tapahtumien käsittelyä, joiden osalta tietoja ei ollut helposti saatavilla.

⁽²⁹⁾ Sivut 140–142.

⁽³⁰⁾ Kohta 39.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

41. Vuotuisessa toimintakertomuksessa⁽³¹⁾ katsotaan, että jäännösvirhetason selvittämiseen käytetyn menetelmän avulla kyetään arvioimaan tarkasti niiden virheiden määrä, joita ei ole havaittu yleisen valvontajärjestelmän avulla, ja että arvio yleisestä virhetasosta ilmaistiin tämän jälkeen tosiasiallisena virhetasona, joka perustuu 95 prosentin luottamustasoon. Kyseessä ei ole täysin tarkka esitystapa jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen tuloksille:

- a) Jäännösvirhetason selvittämisessä käytettävä menetelmä ottaa huomioon tarkoituksenmukaiset kustannustehokkuuteen liittyvät näkökohdat (esimerkiksi aiempien tarkastus- tai tarkistuskertomusten käyttö ja tapahtumatarkastusten määrä). Tämä rajoittaa selvityksen laajuutta, mikä olisi syytä mainita, jotta jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen tuloksia on mahdollista tulkita oikein.
- b) Vuoden 2013 jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen perusteella arvioitu todennäköisin virhe taso on 3,35 prosenttia, mutta 95 prosentin luottamustaso tarkoittaa, että virhetaso sijoittuu alemman ja ylemmän virherajan välille; virherajoja ei kuitenkaan ilmoiteta.

Sisäinen tarkastus

42. Tilintarkastustuomioistuin mainitsi vuoden 2011 vuosikertomuksessaan⁽³²⁾, että komission vuonna 2011 toteuttamalla uudelleenjärjestelyllä oli suuri vaikutus sisäisen tarkastuksen yksikön⁽³³⁾ toimintaan. Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2011 vuosikertomukseen antamassaan vastauksessa komissio sitoutui arvioimaan sisäisen tarkastuksen yksikön valmiudet ja harkitsemaan tarvittaessa niiden vahvistamista⁽³⁴⁾. Tätä ei ole tehty, eikä sisäisen tarkastuksen yksikön toiminnassa tapahtunut merkittävää parannusta vuonna 2013.

41.

- a) Toimivan ja kustannustehokkaan tutkimuksen edistämiseksi jäännösvirhetason selvittämiseen käytetyssä menetelmässä käytetään aiempia tarkastuksia, kuten taloudellisia ja teknisiä tarkastuksia, tarkastuslausumia, tarkistuksia, arviointoja ja teknisten valvojien raportteja.

Jäännösvirhetason selvittämiseen käytetyn menetelmän tämä näkökohta perustuu siihen oletamaan, että jäännösvirhetason selvittämisessä käytetyistä menetelmistä ei saada suurempaa hyötyä kuin kattavasta ja huolellisesta ennakkovalvonnasta. Ennakkovalvonnan intensiteetti ja kustannukset ovat yleensä suuremmat kuin jäännösvirhetason selvittämiseen käytetyissä menetelmissä.

- b) Komission keskusyksiköiden antamissa ohjeissa ei mainita nimenomaisesti ylemmän ja alemman virherajan ilmoittamista vuotuisessa toimintakertomuksessa 2013.

42. Komissio on aloittanut muutamia toimia, joilla parannetaan sisäisen tarkastuksen yksikön valmiuksia.

⁽³¹⁾ Sivu 141.

⁽³²⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 50.

⁽³³⁾ Sisäisen tarkastuksen yksikkö on yksittäisen komission pääosaston alainen yksikkö. Sitä johtaa yksikönpäällikkö, joka raportoi suoraan pääjohtajalle. Sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävänä on antaa riippumaton lausunto sisäisen valvonnan järjestelmän vaikuttavuudesta; tarkoituksena on pääosaston toiminnan parantaminen.

⁽³⁴⁾ Komission vastaus tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuodelta 2011 antaman vuosikertomuksen kohtaan 59 e).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Vuotuisen toimintakertomuksen tarkastus

43. Pääjohtaja esittää lausumassaan tapahtumien laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan varauman, koska riskinalaiseksi katsotun määrän (228,55 miljoonaa euroa) osuus EuropeAidin vuonna 2013 suorittamista maksuista on yli kaksi prosenttia. Pääjohtaja kuitenkin toteaa myös, että toteutetut valvontamenettelyt tarjoavat tarvittavat takuut tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että johtopäätös ei ole looginen, sillä valvontajärjestelmät eivät ole vaikuttavia silloin kun niiden avulla ei kyetä estämään, havaitsemaan ja korjaamaan olennaisia virheitä.

44. Varauma koskee kaikkien EuropeAidin hallinnoimien menojen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta. Varauma on aiheellista esittää, kun valvonnassa ilmenee puutteita tietyillä tulo- tai menoaloilla⁽³⁵⁾, mutta ei silloin, kun puutteet koskevat koko valvontajärjestelmän toimintaa ja kun puutteiden taloudellinen vaikutus ylittää olennaisuusrajan koko pääjohtajan vastuulle kuuluvan budjetin osalta. Komission vuoden 2013 toimintakertomuksia varten antamissa pysyvissä laadintaohjeissa ei kuitenkaan käsitellä selkeästi tällaista tilannetta.

JOHTOPÄÄTÖS JA SUOSITUKSET

Varainhoitovuotta 2013 koskeva johtopäätös

45. Tilintarkastustuomioistuin toteaa tarkastustyönsä perusteella, että EKR:jen taloudellinen asema 31. päivänä joulukuuta 2013 sekä toimien tulokset ja rahavirrat päättyneeltä varainhoitovuodelta on esitetty EKR:jen 31. joulukuuta 2013 päättyneeltä varainhoitovuodelta annetussa tilinpäätöksessä kaikilta olennaisilta osiltaan oikein EKR:n varainhoitoasetuksen ja tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

46. Tilintarkastustuomioistuin esittää seuraavat johtopäätökset 31. joulukuuta 2013 päättyneeltä varainhoitovuodelta:

- a) EKR:jen tulojen virhetaso ei ollut olennainen
- b) EKR:jen sitoumuksiin liittyvä virhetaso ei ollut olennainen
- c) EKR:jen maksutapahtumien virhetaso oli olennainen (ks. kohdat 23–31).

43. Koska kehitys- ja yhteistyöpääosasto – EuropeAid toimii riskialttiissa ympäristössä eikä jäännösvirhe johdu valvontajärjestelmän suunnittelusta vaan pikemminkin sen täytäntöönpanon puutteista, on edelleen kohtuullista todeta, että käytössä olevilla valvontamenettelyillä annetaan tarvittavat takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.

⁽³⁵⁾ Asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1), 66 artiklan 9 kohta, ja asetus (EY) N:o 215/2008, 38 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

47. Tarkastetut EuropeAidin järjestelmät arvioitiin osittain vaikuttaviksi (ks. kohdat 19 ja 32–38) ⁽³⁶⁾. EuropeAid hyväksyi kuitenkin toukokuussa 2013 toimintasuunnitelman, jonka avulla on tarkoitus puuttua havaittuihin keskeisiin puutteisiin.

Suositukset

48. **Liitteessä 3** esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio siitä, kuinka aiempien vuosien vuosikertomuksissa esitettyjen suositusten huomioon ottamisessa on edistytty. Tilintarkastustuomioistuin antoi 14 suositusta varainhoitovuosien 2010 ja 2011 vuosikertomuksissa. EuropeAid on pannut niistä täytäntöön kolme kokonaan, neljä suurimmaksi osaksi ja viisi joiltakin osin. Kahta suositusta ei ole pantu täytäntöön.

49. Täytäntöön panematta jääneiden suositusten osalta voidaan todeta, että EuropeAid ei ole määrännyt riskianalyysia koskevien ohjeiden käyttöä pakolliseksi vuotuisten tarkastussuunnitelmien laadinnassa. Se ei ole myöskään arvioinut sisäisen tarkastuksen yksikön valmiuksia suorittaa tehtävänsä vaikuttavalla tavalla.

50. EuropeAid toteuttaa toimia niiden suositusten osalta, jotka on pantu täytäntöön vain osittain:

- a) EuropeAid osallistui työryhmään, jonka vetäjänä toimii budjettipääosasto; tarkoituksena oli tarkistaa EuropeAidin koko valvontarakenteen kustannusvaikuttavuus. EuropeAid esitti vuoden 2013 toimintakertomuksessa arvioituja valvontakustannuksia ja -hyötyjä koskevat tiedot ensimmäistä kertaa. Tämä osoittaa, että EuropeAid on kiinnittänyt asianmukaista huomiota valvontajärjestelmien tehokkuuden seurantatarpeeseen. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin joitakin hyötyjen kvantifiointiin liittyviä puutteita, jotka vaikuttavat kustannus-hyötysuhteen luotettavuuteen.
- b) EuropeAid kehittää parhaillaan välineitä ja ohjeistusta, jonka avulla EU:n edustustot voivat paremmin priorisoida hankkeiden seurantakäyntinsä ja arvioida tarkastuskertomusten laatua.
- c) EuropeAid kehittää parhaillaan uusia toimintoja CRIS-tietojärjestelmän tarkastusmoduuliin; tarkoituksena on parantaa tarkastuskertomusten seurantaa (ks. kohta 35).

KOMISSION VASTAUKSET

47. Komissio on samaa mieltä siitä, että vaikka valvontajärjestelmän rakenne on pääpiirteissään johdonmukainen ja moitteeton, valvontamekanismien toteutuksessa on vielä parantamisen varaa. Toimintasuunnitelmaa ollaan jo kehittämässä tähän suuntaan.

49. Komissio on aloittanut muutamia toimia, joilla parannetaan sisäisen tarkastuksen yksikön valmiuksia.

50.

- a) Ohjeita mahdollisista toimintamalleista, joita käytetään laskettaessa tai arvioitaessa komission yleisimpien sisäisen valvonnan järjestelmien hyötyjä ja kustannuksia, on ehdotettu yhdessä asiaan liittyvien sisäisen valvonnan mallien kanssa.

Jokaisen pääosaston odotetaan soveltavan kyseisiä toimintamalleja arvioidessaan asiaankuuluvien menojen valvontaan sovelta miensa sisäisen valvonnan strategioiden hyötyjä ja kustannuksia, myös muodostettaessa parasta arviota valvonnan kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista ja muista hyödyistä.

Yhteenvetokertomuksessa annettujen sitoumusten mukaisesti budjettipääosasto jatkaa lisäohjeiden laatimista ja määrittää rajallisen määrän kustannustehokkuutta mittaavia indikaattoreita, joita voidaan käyttää koko komissiossa, sekä täsmentää niiden laskennassa käytettävää menetelmää.

⁽³⁶⁾ Järjestelmiä koskeva johtopäätös rajoittuu tarkastukseen valittuihin järjestelmiin, kuten tarkastuksen laajuutta koskevasta kohdasta 18 e) käy ilmi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

51. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa tämän tarkastuksen ja vuotta 2013 koskevien tarkastushavaintojen ja johtopäätösten perusteella, että EuropeAid

- **Suositus 1:** varmistaa, että kaikki edelleenvaltuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät perivät yli 750 000 euron ennakkomaksuista kertyneen koron vuosittain
- **Suositus 2:** saattaa CRIS-järjestelmän kehittämisen päätökseen vuoden 2014 loppuun mennessä, jotta 250 000–750 000 euron suuruisista ennakkomaksuista kertyvät korot voidaan kirjata rahoitustoiminnasta kertyväksi tuotoksi
- **Suositus 3:** käy läpi toteutetusta valvonnasta kertyvän hyödyn kvantifioinnin
- **Suositus 4:** raportoi vuotuisessa toimintakertomuksessa, kuinka valvontajärjestelmän puutteiden korjaamista varten laaditun toimintasuunnitelman toteuttaminen on edistynyt
- **Suositus 5:** ilmoittaa vuotuisessa toimintakertomuksessa jäännösvirhetasoa koskevan selvityksen laajuuden sekä arvioitun alemman ja ylemmän virherajan.

KOMISSION VASTAUKSET

51.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Komission toteuttamilla toimilla on jo saatu aikaan hyviä tuloksia. Komissio tehostaa näitä toimia vuonna 2014.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen. Uuden varainhoitoasetuksen täytäntöönpanon ja siihen liittyneen, ABAC-järjestelmän uuden version johdosta kyseistä toimintoa ei ollut mahdollista toteuttaa suunnitellusti. Viimeistely on määrä toteuttaa vuoden 2014 viimeisellä neljänneksellä.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja jatkaa valvonnan hyötyjen kvantitatiivisen ilmaisemisen parantamista komission keskusyksiköiden antamien ohjeiden mukaisesti.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen.

Komissio hyväksyy tämän suosituksen ja keskustelee tilintarkastustuomioistuimen kanssa vielä siitä, miten suositus pannaan täytäntöön. Jäännösvirhetason määritelmä ja riskialttiin määrän laskeminen perustuu jatkossakin todennäköisimpään virhetasoon.

LIITE 1

TAPAHTUMATARKASTUSTEN TULOKSET – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT

	2013			2012	2011	2010
	Hankkeet	Budjettituki	Yhteensä			
OTOKSEN KOKO JA RAKENNE						
Tapahtumien yhteismäärä:	130	35	165	167	163	165

TARKASTUSTEN TULOKSET ⁽¹⁾ ⁽²⁾**Tarkastetut tapahtumat (prosenttiosuus, lukumäärä), joissa**

ei ilmennyt virheitä	68 % (88)	91 % (32)	73 % (120)	74 %	67 %	73 %
ilmeni yksi tai useampi virhe	32 % (42)	9 % (3)	27 % (45)	26 %	33 %	27 %

Analyysi tapahtumista, joissa ilmeni virheitä**Analyysi virhetyypeittäin**

Muut säännönmukaisuustekijät ja virheet, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti:	29 % (12)	33 % (1)	29 % (13)	32 %	46 %	49 %
Kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat virheet:	71 % (30)	67 % (2)	71 % (32)	68 %	54 %	51 %

KVANTITATIIVISESTI ILMAISTAVISSA OLEVIEN VIRHEIDEN ARVIOITU VAIKUTUS

Todennäköisin virhetaso	3,4 %	3,0 %	5,1 %	3,4 %
Ylempi virheraja	5,4 %			
Alempi virheraja	1,4 %			

⁽¹⁾ Otos on jaettu osioihin, jotta toimintaloikkoryhmän eri alueiden riskiprofiilien erot saadaan paremmin esiin.⁽²⁾ Suluissa esitetyt luvut vastaavat tapahtumien tosiasiallista lukumäärää.

LIITE 2

JÄRJESTELMÄTARKASTUSTEN TULOKSET – EUROOPAN KEHITYSRAHASTOT JA EU:N TALOUSARVIOON PERUSTUVA KEHITYSYHTEISTYÖTUKI

Arvio tarkastetuista järjestelmistä

Järjestelmä	Ennakko-tarkastukset	Seuranta ja valvonta	Sisäiset tarkastukset	Yleisarvio
EuropeAid	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava	Osittain vaikuttava

LIITE 3

AIEMPIEN SUOSITUSTEN SEURANTA – EUROOPAN KEHITYSKRAHASTOT

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Jollakin osin				
	Suositus 1: EuropeAidin olisi parannettava sopimuksen- tekoa koskevien menettelyjen hallinnointia asettamalla selkeät valintaperusteet ja dokumentoimalla arviointi- prosessin paremmin (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 59 a).		x					
	Suositus 2: EuropeAidin olisi otettava tarkastuskäyntien osalta käyttöön dokumentoitu riskipohjainen suunnittelu ja järjestelmällinen seuranta sekä paikalle tehtävät seu- rantakäynnit (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 59 b).			x				Komissio pyrkii parantamaan tarkastuskäyntien suunnittelua hankkeisiin liittyvien riskien perusteella. Komission yksiköt työskentelevät salkunhoidon työkalua, jonka avulla edustustot voivat seuloa hankesalkkujaan paremmin ja asettaa etusijalle sellaisiin hankkeisiin kohdistuvat tarkastuskäynnit, joissa erityisesti tarvitaan valvontaa. Nykyisten resurssista johtuvien rajoitusten (jotka todennäköisesti lisääntyvät jatkossa) vuoksi komission on pidettävä kustannustehokkuuteen liittyvät näkökohdat mielessä. Myös mahdolliset turvallisuuteen liittyvät rajoitukset on syytä pitää mielessä: joissakin tuensaajamaissa paikan päällä tehtäviin tarkastuksiin nimetty henkilöstö voi joutua varaan tai tarkastuksia voi olla hyvin hankala suorittaa. Alkuperäiseen suositukseen antamassaan vastauksessa komissio ilmoitti harkitsevansa, että EuropeAidin tarkastusten suunnitteluun sisällyvää riskianalysimenetelmää tehdään pakollisen kaudesta 2013 lähtien. Asian sisäisen käsittelyn tulokset ovat olleet myönteisiä, ja riskianalyyseistä tehdään pakollinen tarkastussuunnitelmissa vuodesta 2015 lähtien.
2011								

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joitakin osin				
2011	Suositus 3: EuropeAidin olisi määrättävä pakolliseksi vuotuisen tarkastussuunnitelmien laadinta riskianalyysejä koskevien ohjeiden mukaan edustustoissa ja EuropeAidin keskuhallinnossa (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 59 c).				x			
	Suositus 4: EuropeAidin olisi arvioitava keskeisten tulosindikaattorien sisältöä ja rakennetta varmistaakseen, että ne ovat selkeitä ja helposti tulkittavissa (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 59 d).		x					
	Suositus 5: EuropeAidin olisi arvioitava sisäisen tarkastuksen yksikön valmiuksia suorittaa tehtävänsä vaikuttavalla tavalla (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2011, kohta 59 e).				x			Komissio on aloittanut muutamia toimia, joilla parannetaan sisäisen tarkastuksen yksikön valmiuksia.
	Suositus 1: EuropeAidin pitäisi kehittää keskeisen indikaattori, jonka avulla arvioidaan kaikkien ennako- ja jälkitarkastusten toteuttamisen jälkeisten jäännösvirheiden taloudellinen vaikutus (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 62 a).	x						
2010	Suositus 2: EuropeAidin pitäisi arvioida eri valvontamuotojen – erityisesti tapahtumien jälkitarkastukseen sovellettavien järjestelmien – kustannustehokkuutta (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 62 b).			x				EuropeAid arvioi vuotuisessa toimintakertomuksessaan 2013 valvontansa kustannustehokkuutta komission keskusyksiköiden antamien ohjeiden perusteella, joten se katsoo, että tämä suositus on pantu täytäntöön.
	Suositus 3: EuropeAidin olisi lisättävä hankeseurannan – myös paikan päälle tehtävien käytinten – vaikuttavuutta monivuotisten seuranta- ja arviointisuunnitelmien avulla (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 62 c).				x			

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytettyyn	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joillakin osin				
	Suositus 4: EuropeAidin pitäisi tarkistaa ulkoisten valvojen toimittamien lausumien, tarkastusten ja menotarkastusten luotettavuus (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 63 a).			x				Vaikka komissio hyväksyi tämän suosituksen, asian tarkemman pohdinnan perusteella tultiin siihen tulokseen, etteivät tällaiset luotettavuustarkastukset kuulu komission tehtäviin. Sisäisen valvonnan järjestelmien toteutuksessa olevien puutteiden korjaamista koskevaan toimintasuunnitelmaan sisältyy toimenpiteitä, joilla pyritään lisäämään ulkoisten tarkastusten ja menotarkastusten laatua ja tehokkuutta. Sopimusmalleja on tarkistettu niin, että komissio pystyy vaikuttamaan ulkoisten tarkastajien valintaan. Tarkistuskertomusten puutteita on jo analysoitu ja laadunarviointitaulukkoja laaditaan vuoden 2014 loppuun mennessä, jotta kyseisten kertomusten luotettavuutta voitaisiin arvioida ja jotta voitaisiin antaa ohjeita tilanteista, joissa sääntöjä ei ole noudatettu.
2010	Suositus 5: EuropeAidin pitäisi ottaa käyttöön hallinnon tietojärjestelmiä, joiden avulla pääjohtaja ja lähetystöjen päälliköt voivat paremmin seurata paikan päälle tehtyjen käyntien tulosten, ulkoisten tarkastusten ja menotarkastusten perusteella toteutettuja toimia (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 63 b).			x				Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa 50 kohdassa, työ on käynnissä.
	Suositus 6: EuropeAidin pitäisi luoda yhteys tarkastuksia ja perintämääräyksiä koskevien CRIS-tietojärjestelmien (CRIS Audit ja CRIS Recovery Orders) välille (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 63 c).	x						
	Suositus 7: EuropeAidin pitäisi jatkaa toimia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että tiedot kirjataan CRIS-tietojärjestelmään oikein, kattavasti ja ajoissa (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 63 d).		x					

Vuosi	Tilintarkastustuomioistuimen suositus	Tilintarkastustuomioistuimen arvio edistymisestä						Komission vastaus
		Pantu kokonaan täytäntöön	Täytäntöönpano käynnissä		Ei ole pantu täytäntöön	Ei sovelleta	Evidenssi riittämätön	
			Suurimmaksi osaksi	Joiltakin osin				
2010	Suositus 8: EuropeAidin pitäisi varmistaa, että läheystöt noudattavat johdonmukaisesti uutta muotoa ja järjestelmää, joita sovelletaan julkistalouden hallinnointijärjestelmien uudistamista edunsaajamaissa koskevaan vuotuisen raportointiin. Tavoitteena on varmistaa, että julkistalouden hallinnoinnin edistymisestä saadaan jäsennelly ja vakionuotoinen arvio (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 64 a). Suositus 9: EuropeAidin pitäisi edistää toimintaperiaatteita koskevan vuoropuhelun avulla selkeiden arviointikehysten vahvistamista uudistusohjelmille, jotka koskevat julkistalouden hallinnointia edunsaajamaissa (vuosikertomus varainhoitovuodelta 2010, kohta 64 b).		x					

ISSN 1977-1053 (sähköinen julkaisu)
ISSN 1725-2490 (painettu julkaisu)



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI