

FI



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN

2015

Yhteenveto varainhoitovuoden EU-tarkastuksesta

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen
vuosikertomukset varainhoitovuodelta 2015

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/Pages/ContactForm.aspx

Verkkosivut: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Suuri määrä muuta tietoa Euroopan unionista on käytettävissä internetissä Europa-palvelimen kautta (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5555-6	doi:10.2865/23479	QJ-04-16-526-FI-C
PDF	ISBN 978-92-872-5556-3	doi:10.2865/07754	QJ-04-16-526-FI-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5521-1	doi:10.2865/58623	QJ-04-16-526-FI-E
HTML	ISBN 978-92-872-5532-7	doi:10.2865/65085	QJ-04-16-526-FI-Q

© Euroopan unioni, 2016

Tekstin jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

2015

**Yhteenveto varainhoitovuoden
EU-tarkastuksesta**

**Euroopan tilintarkastustuomioistuimen
vuosikertomukset varainhoitovuodelta 2015**



Varainhoitovuoden 2015 EU-tarkastusta koskevaan yhteenvedoon on koottu keskeiset havainnot, jotka Euroopan tilintarkastustuomioistuin on esittänyt EU:n talousarvion toteuttamista ja Euroopan kehitysrahastoja koskevissa vuosikertomuksissaan varainhoitovuodelta 2015. Yhteenvedossa esitetään yleiskatsaus EU:n vuoden 2015 varainhoidosta ja ehdotetaan, miten sitä voitaisiin parantaa. Näin tilintarkastustuomioistuin auttaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa EU-varojen käytön valvonnassa.

Varainhoitovuonna 2015 EU:n talousarvioon kohdistui huomattavia paineita, kun jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten oli jatkettava monivuotiseen rahoituskehykseen 2014–2020 liittyvien keskeneräisten EU:n toimien rahoittamista ja samaan aikaan pyrittävä löytämään ratkaisuja pakolaiskriisiin ja edistettävä aiempaa suurempia talousinvestointeja.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset kattavat erilaisia ja usein monimutkaisia tulo- ja menojärjestelmiä EU:n, kansallisen ja alueellisen hallinnon kaikilla tasoilla aina yksittäisiin edunsaajiin saakka. Tilintarkastustuomioistuin antaa tarkastuslausuman tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta). Samalla tuodaan esiin, millä aloilla EU:n varojen väärinkäytön riski on suurin. Lisäksi raportoidaan kehyksestä, jonka kautta komissio hallinnoi EU:n varojen käytön tuloksellisuutta.

Edellisten vuosien tapaan myös vuoden 2015 tilit todetaan luotettaviksi, mutta menojen sääntöjenvastaisuuksien taso (virhetaso) on edelleen olennainen. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että vuoden 2015 kokonaisvirhetaso on 3,8 prosenttia. Vaikka tilanne on viime vuosina parantunut, kokonaisvirhetaso on edelleen huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan yläpuolella.

Analyysi osoittaa, että virhetaso on usein korkeampi edunsaajien kulujen korvaamiseen perustuvissa avustusjärjestelmissä kuin tukioikeusjärjestelmissä. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin kiinnittää huomiota varainhoitoon kohdistuviin riskeihin, joita esiintyy siinä tapauksessa, että EU:n talousarviosta annetaan suoraan tai välillisesti rahoitustukea lainojen, vakuuksien tai pääomainvestointien muodossa.

EU:n tuloksellisuuden hallintaa koskevassa raportoinnissa korostetaan yhä tarvetta selkeyttää EU:n uusien poliittisten painopisteiden, nykyisten strategisten tavoitteiden ja EU:n tosiasiallisesti rahoittamien toimien välistä yhteyttä. Tämän vuoden vuosikertomuksessa keskitytään tutkimus- ja innovointimenojen tuloksellisuuden hallintaan.

Lopuksi kertomuksessa esitetään suosituksia, joiden avulla on tarkoituksena vähentää virheitä ja parantaa EU:n talousarvion yleistä tuloksellisuutta. Kauden 2014–2020 EU:n varainkäyttösuunnitelmia koskevan komission väliarvioinnin ansiosta nyt on todellakin mahdollisuutta yksinkertaistaa menojärjestelmien sääntöjä ja joustavoittaa talousarviomenettelyä siten, että talousarviosta rahoitetulla toiminnalla saadaan aikaiseksi tulokset, joilla on eniten merkitystä kansalaisten näkökulmasta.

A handwritten signature in black ink, which appears to read 'V. Caldeira'.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Euroopan tilintarkastustuomioistuimen presidentti

Sivu

02	Presidentin esipuhe
05	Kokonaistulokset
05	Keskeiset havainnot ja viestit
07	Tilintarkastustuomioistuin
07	Tarkastuskohteet
09	Tarkastushavainnot
09	EU:n tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan
09	Arvioitu virhetaso pysyttelee yhä huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan yläpuolella
16	Virhetaso oli korkein korvauksiin liittyvissä menoissa
18	Hallinnointitavalla on vähäinen vaikutus virhetasoon
20	Korjaavat toimenpiteet vaikuttivat arvioituun virhetasoon
21	Komission on edelleen parannettava riskienarviointia ja korjaavien toimenpiteiden vaikutusten arviointia
22	Kuluvana vuonna tai tulevina vuosina maksettavat määrät pysyvät suurina
23	Rahoitusvälineiden käytön lisääntyminen merkitsee suurempia riskejä
24	Tuloksellisuuteen on keskityttävä enemmän
28	Tulot ja menoalat lähemmin tarkasteltuna
29	Tulot
32	Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky
35	Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus

39	Luonnonvarat
44	Globaali Eurooppa
46	Turvallisuus ja kansalaisuus
47	Hallinto
49	Euroopan kehitysrahastot (EKR)
52	Taustatietoja
52	Tarkastustapa lyhyesti esiteltynä
54	Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja sen toiminta
55	Vuoden 2015 erityiskertomukset

Keskeiset havainnot ja viestit

Yhteenveto vuoden 2015 tarkastuslausumasta

Euroopan tilintarkastustuomioistuin antaa puhtaan tarkastuslausunnon Euroopan unionin vuoden 2015 tilien luotettavuudesta.

Vuoden 2015 tulot ovat kokonaisuutena tarkasteltuna lailliset ja asianmukaiset.

Vuoden 2015 maksujen virhetaso on olennainen. Euroopan tilintarkastustuomioistuin antaa näin ollen kielteisen lausunnon maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta).

Tarkastuslausuma esitetään kokonaisuudessaan varainhoitovuotta 2015 koskevan vuosikertomuksen ensimmäisessä luvussa.

- EU:n tilinpäätös vuodelta 2015 oli laadittu asianmukaisesti kansainvälisiä standardeja noudattaen, ja se antaa tilanteesta kaikilta olennaisilta osiltaan oikean ja riittävän kuvan. Tilintarkastustuomioistuin saattoi siis jälleen kerran antaa puhtaan tarkastuslausunnon tilien luotettavuudesta. Tilintarkastustuomioistuin antoi kuitenkin kielteisen lausunnon maksujen asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta).
- Vuoden 2015 maksujen arvioitu virhetaso (joka kuvastaa sääntöjenvastaisuuksien tasoa) on 3,8 prosenttia. Tilanne on viime vuosina parantunut, mutta virhetaso on edelleen huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan yläpuolella.
- Hallinnointitavalla on vähäinen vaikutus virhetasoon. Arvioitu virhetaso oli edelleen lähes sama siitä huolimatta, hallinnoitiinko menoja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa (4,0 prosenttia) vai hallinnoiko komissio menoja suoraan (3,9 prosenttia). Korkeimmat arvioidut virhetasot havaittiin taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden menoalalla (5,2 prosenttia) sekä kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alalla (4,4 prosenttia). Arvioitu virhetaso oli alhaisin hallintomenojen alalla (0,6 prosenttia).
- Kulujen korvaamiseen perustuvien järjestelmien ja tukioikeuksiin perustuvien järjestelmien erilaisilla riskimalleilla on ollut edelleen suuri vaikutus eri menoalojen virhetasoihin. Kulujen korvaamiseen perustuvissa järjestelmissä EU korvaa tukikelpoisista toimista aiheutuneet tukikelpoiset kulut edunsaajien esittämien kuluilmoitusten perustella, kun taas tukioikeuksiin perustuvissa ohjelmissä ei korvata kuluja vaan maksut suoritetaan tiettyjen ehtojen täytyttyä. Virhetaso on paljon korkeampi kulujen korvaamisen yhteydessä (5,2 prosenttia) kuin tukioikeuksiin perustuvien menojen kohdalla (1,9 prosenttia).
- Jäsenvaltioiden viranomaisien ja komission toteuttamilla korjaavilla toimenpiteillä oli myönteinen vaikutus arvioituun virhetasoon. Arvioitu kokonaisvirhetaso olisi ilman kyseisiä toimenpiteitä ollut 4,3 prosenttia. Parantamisen varaa on edelleen, vaikka komissio on pyrkinyt parantamaan riskienarviointiaan ja lisäämään korjaavien toimenpiteiden vaikutusta.
- Merkittävä osa virheistä olisi voitu estää tai havaita ja korjata ennen maksujen suorittamista, jos komissio, jäsenvaltioiden viranomaiset tai riippumattomat tarkastajat olisivat hyödyntäneet kaikkia saatavillaan olevia tietoja.

- Kuluvana vuonna tai tulevana vuosina maksettavat määrät pysyvät erittäin suurina. Komissio ei kuitenkaan ole esittänyt seuraaviksi 7–10 vuodeksi laadittua kassavirtaennustetta. Tällainen ennuste tarjoaisi sidosryhmille mahdollisuuden ennakoita tulevia maksuvaatimuksia ja talousarvion painopisteitä.
- EU:n toimintapolitiikkoja ja toimia koskevaan tilivelvollisuuteen ja koordinointiin kohdistuvat riskit ovat suurempia, jos käytetään enemmän rahoitusvälineitä, joita ei rahoiteta suoraan EU:n talousarviosta ja joita tilintarkastustuomioistuin ei tarkasta.
- Komissiossa tuloksellisuuden mittaamiseen käytetyt indikaattorit ovat parantuneet jonkin verran, mutta niissä esiintyy edelleen puutteita. Hallinnolliset tavoitteet on myös laadittava paremmin komission pääosastojen tasolla.
- Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Horisontti 2020 -ohjelmassa on nähtävissä parannuksia seitsemänteen puiteohjelmaan verrattuna, mutta komissiolla ei edelleenkään ole kunnan valmiuksia ohjelman tuloksellisuuden seurantaan ja raportointiin. Komission kymmenen uuden poliittisen painopisteen ja Eurooppa 2020/Horisontti 2020 -strategisen kehyksen välisiä yhteyksiä on edelleen selvennettävä. Epäselvyys saattaa myös vaikuttaa muuhun EU:n toimintaan.
- Jäsenvaltiot ovat yleensä kohtalaisen tietoisia tilintarkastustuomioistuimen antamista suosituksista, mutta virallisten suosituksiin perustuvien toimien toteuttamisessa on kuitenkin havaittavissa huomattavaa vaihtelua. Tästä seuraa, että kansalliseen toimintapolitiikkaan ja käytäntöihin tehdyistä muutoksista on saatu vain niukasti näyttöä.



Varainhoitovuotta 2015 koskevat vuosikertomukset EU:n talousarviosta sekä kahdeksannesta, yhdeksänneistä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta rahoitetuista toimista ovat kokonaisuudessaan saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla (<http://www.eca.europa.eu/fi/Pages/AR2015.aspx>).

Tilintarkastustuomioistuin

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on EU:n ulkoinen tarkastaja. Tilintarkastustuomioistuimen vastuulla on antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 artiklan nojalla tarkastuslausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta). Tilintarkastustuomioistuin on riippumaton tarkastamistaan toimielimistä ja elimistä.

Tarkastuskohteet

EU:n talousarvio

EU:n talousarviomenot ovat unionin toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisen välineenä merkittäviä. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa joka vuosi EU:n talousarvion tulot ja menot ja antaa lausunnon siitä, missä määrin tilit ovat luotettavia ja tulo- ja menotapahtumat sovellettavien sääntöjen ja säännösten mukaisia.

EU:n talousarviomenot olivat vuonna 2015 yhteensä 145,2 miljardia euroa eli noin 285 euroa unionin kansalaista kohti. Määrä on 2,1 prosenttia EU:n jäsenvaltioiden julkisten menojen kokonaismäärästä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät EU:n talousarviosta vuosittain seitsenvuotisen rahoituskehyksen pohjalta. Komissio puolestaan vastaa ensi kädessä siitä, että talousarviovarat käytetään asianmukaisesti. Noin 80 prosenttia talousarviovaroista kuuluu yhteishallinnon piiriin; siinä yksittäiset jäsenvaltiot jakavat varat eteenpäin ja hallinnoivat menoja EU:n lainsäädännön mukaisesti (esimerkiksi taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alan menot ja luonnonvarojen alan menot).

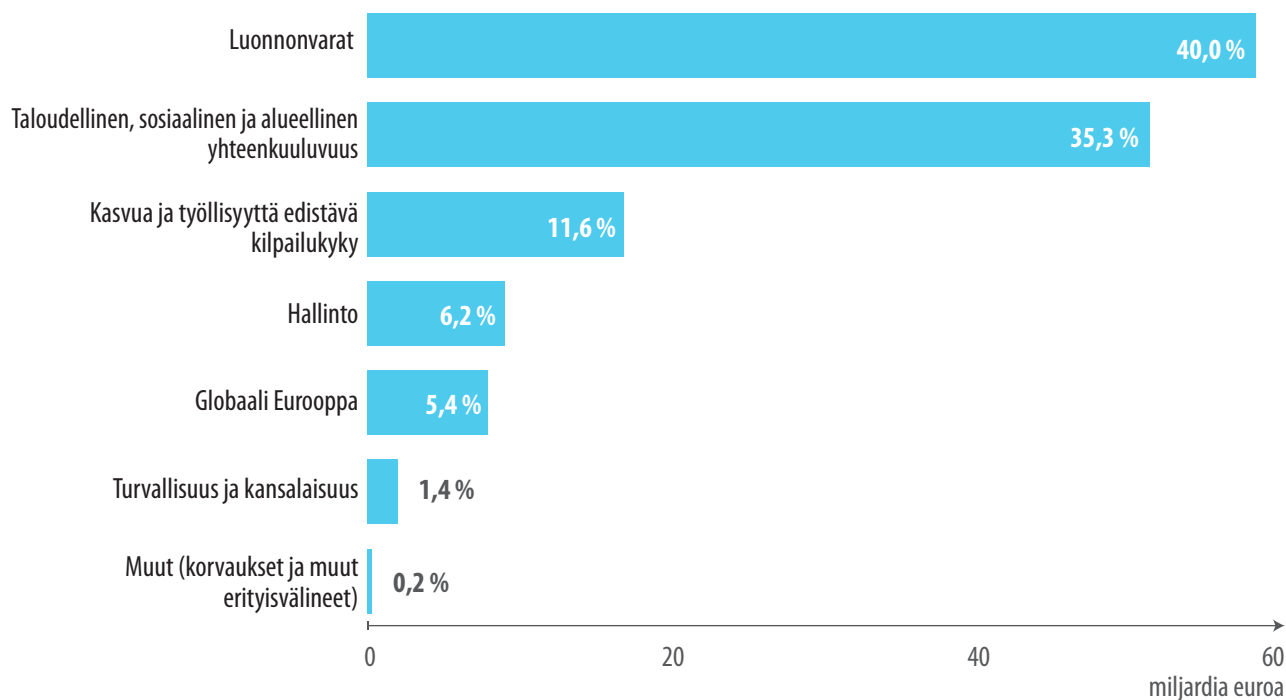
Mistä rahat tulevat?

EU:n talousarviota rahoitetaan erilaisin tavoin. Suurin osa rahoituksesta (94,0 miljardia euroa) tulee jäsenvaltioilta, joiden maksuosuus lasketaan niiden bruttokansantulon perusteella. Muita tulolähteitä ovat jäsenvaltioiden suorittamat tulli- ja maatalousmaksut (18,7 miljardia euroa) sekä maksut, jotka perustuvat jäsenvaltioiden keräämään arvonlisäveroon (18,3 miljardia euroa).

Mihin rahat käytetään?

EU:n vuotuinen talousarvio kattaa laajan joukon aloja (ks. **kaavio 1**). Talousarviosta suoritetuilla maksuilla tuetaan monenlaista toimintaa, esimerkiksi maanviljelyä ja maaseutu- ja kaupunkialueiden kehittämistä, liikenneinfrastruktuurihankkeita, tutkimusta ja työttömien koulutusta. Lisäksi tuetaan maita, jotka haluavat liittyä Euroopan unioniin, ja autetaan naapurimaita ja kehitysmaita.

EU:n kokonaismenot varainhoitovuonna 2015 (145,2 miljardia euroa)



EU:n menot liittyvät kahdentyyppisiin riskimalliltaan erilaisiin meno-ohjelmiin:

- Tukioikeuksiin perustuvat ohjelmat, joiden yhteydessä maksut suoritetaan tiettyjen ehtojen täyttyessä, esimerkiksi opiskelija- ja tutkimusapurahat (kilpailukyvyn ala), viljelijöille maksettavat suorat tuet (luonnonvarat), suora budjettituki (globaali Eurooppa) sekä palkat ja eläkkeet (hallinto).
- Kulujen korvaamiseen perustuvat järjestelmät, joiden yhteydessä EU korvaa tukikelpoisista toimista aiheutuneet tukikelpoiset kulut. Korvausjärjestelmillä tuetaan esimerkiksi tutkimushankkeita (kilpailukyvyn alan menot), alueellista ja maaseudun kehittämistä koskevia investointijärjestelyjä (koheesiopolitiikan ja luonnonvarojen alojen menot), koulutusohjelmia (koheesiopolitiikka) ja kehityshankkeita (globaali Eurooppa).

Tarkastushavainnot

EU:n tilinpäätös antaa oikean ja riittävän kuvan

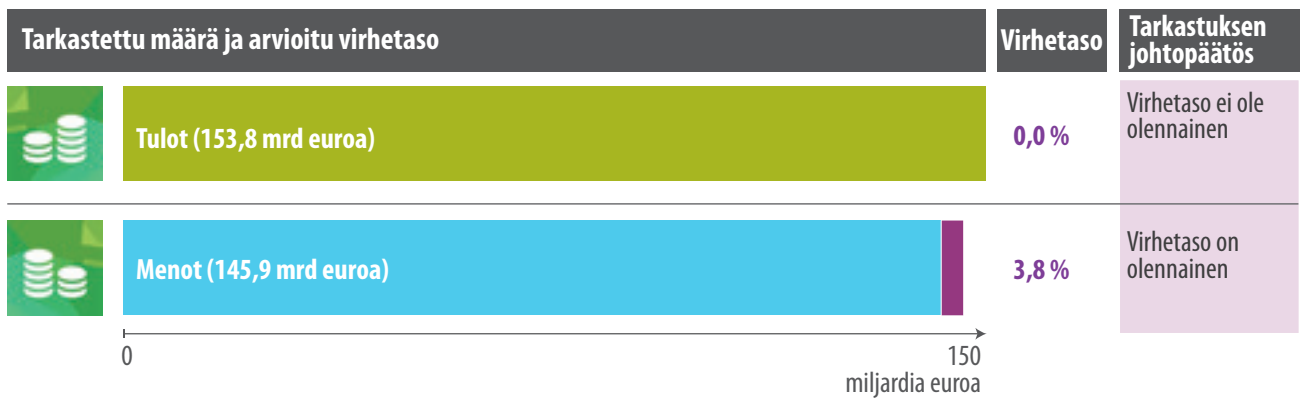
EU:n vuoden 2015 tilinpäätös oli laadittu kansainvälisten julkisen sektorin tilinpäätösstandardien mukaisesti, ja se antaa kaikilta olennaisilta osiltaan oikean ja riittävän kuvan EU:n taloudellisista tuloksista varainhoitovuodelta sekä EU:n varoista ja veloista varainhoitovuoden lopussa. Tilintarkastustuomioistuin antoi näin ollen puhtaan tarkastuslausunnon (vahvistuksen) tilien luotettavuudesta, kuten se on antanut vuodesta 2007 lähtien.

Arvioitu virhetaso pysyttelee yhä huomattavasti tilintarkastustuomioistui- men asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan yläpuolella

EU:n talousarvion eri osista poimitujen tapahtumaotosten testaaminen on keskeinen osa tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyötä. Testaamisen avulla laaditaan puolueettomia ja tarkkoja arvioita tulojen ja eri alojen menojen virhetason suuruudesta.

Kaaviossa 2 esitetään yhteenveto vuoden 2015 tuloksista. Tarkemmat tiedot tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavasta ja arvioidusta virhetasosta esitetään sivuilla 52 ja 53.

Kaavio 2 Tapahtumatarkastuksen tulokset: EU:n varainhoitovuoden 2015 koko talousarvio



Virhetaso on arvioitu testatussa tilastollisessa tapahtumaotoksessa havaittujen kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden perusteella.

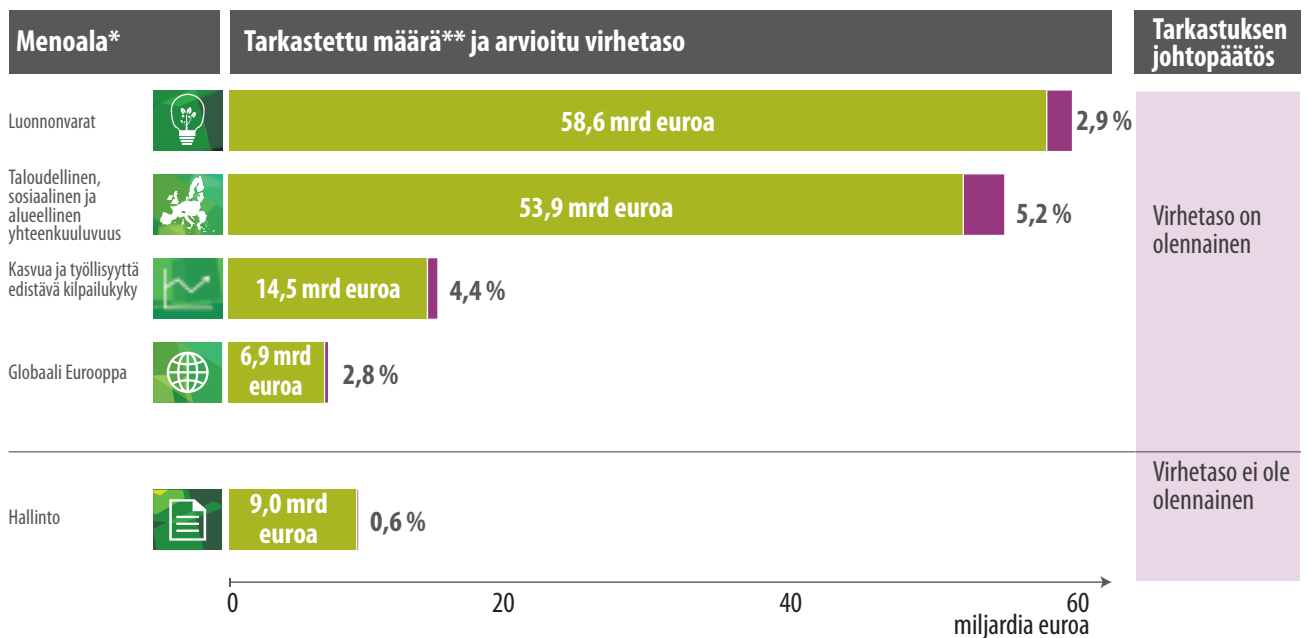
Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että tulojen virhetaso ei ollut olennainen varainhoitovuonna 2015.

Talousarvion arvioitu kokonaisvirhetaso oli maksujen osalta 3,8 prosenttia, minkä vuoksi tilintarkastustuomioistuin antaa menojen sääntöjenmukaisuudesta kielteisen lausunnon (termi "sääntöjenmukaisuus" selitetään sivulla 53).

Testaamisen avulla on lisäksi saatu menoalakohtaiset tulokset, jotka esitetään **kaaviossa 3**.

Tulojen ja kunkin menoalan osalta saaduista tuloksista annetaan lisätietoja sivuilla 29–51 ja asianomaisissa varainhoitovuoden 2015 vuosikertomuksen luvuissa.

Kaavio 3 Varainhoitovuoden 2015 tapahtumatarkastuksen tulokset EU:n menoaloittain



% Virhetaso on arvioitu tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittujen kvantitatiivisesti ilmaistaavissa olevien virheiden perusteella, erityisesti testaamalla tapahtumaotoksia. Tilintarkastustuomioistuin poimii otoksen ja arvioi virhetason vakioitujen tilastotieteellisten menetelmien avulla (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, ensimmäisen luvun liite 1.1).

* Tilintarkastustuomioistuin ei esitä erityisarviota monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 3 (turvallisuus ja kansalaisuus) ja monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 6 (korvaukset) alaisista menoista eikä tietyistä muista menoista (monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 ulkopuoliset erityisvälineet, kuten hätäapuvaraus, Euroopan globalisaatiorahasto, Euroopan unionin solidaarisuusrahasto ja joustoväline). Näillä aloilla suoritettu tarkastustyö otetaan kuitenkin huomioon varainhoitovuoden 2015 menoja koskevaa yleistä johtopäätöstä tehtäessä.

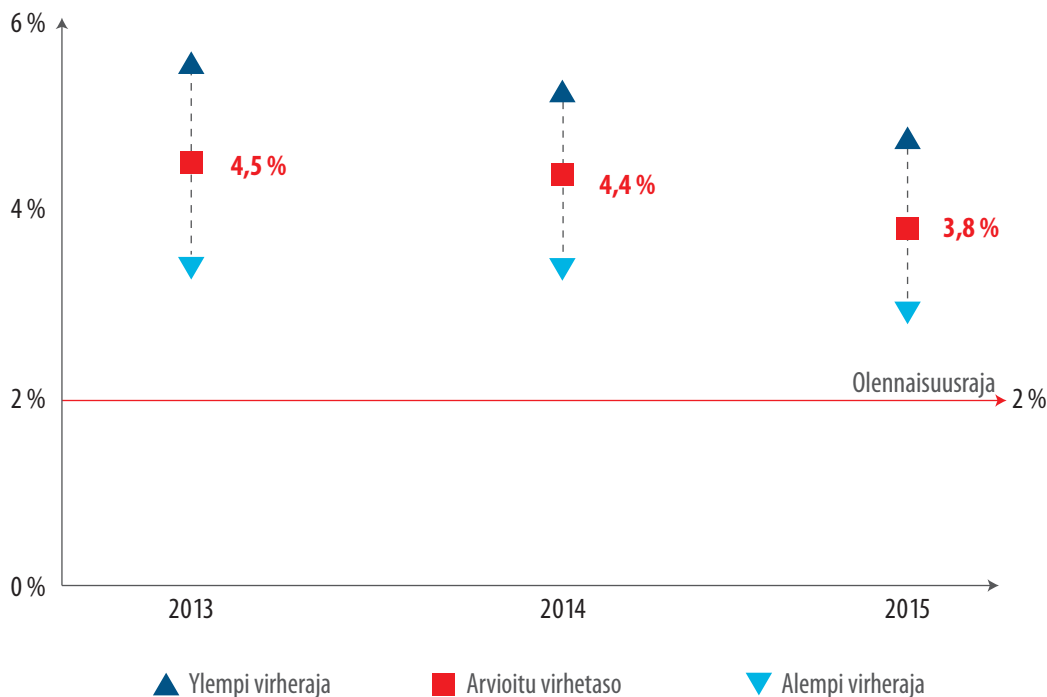
** Kaavioiden 1 ja 3 erot johtuvat siitä, että tilintarkastustuomioistuin tarkastaa maksutapahtumat, kun menot ovat aiheutuneet ja ne on kirjattu ja hyväksytty. Ennakkomaksut tutkitaan vasta siinä vaiheessa, kun edunsaajat ovat esittäneet perustelut varainkäyttöilleen ja ennakkomaksun kirjanpidollinen selvitys on suoritettu tai maksu on perittävässä takaisin.

Tarkastustulosten analysointi

Vuoden 2015 maksujen arvioitu virhetaso (joka kuvastaa tapahtumissa esiintyvien sääntöjenvastaisuuksien tasoa) on 3,8 prosenttia eli se on alhaisempi kuin vuonna 2014 (4,4 prosenttia) ja vuonna 2013 (4,5 prosenttia). Tilanne on viime vuosina parantunut, mutta virhetaso on edelleen huomattavasti tilintarkastustuomioistuimen asettaman kahden prosentin olennaisuusrajan yläpuolella (ks. **kaavio 4**). Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset ovat suurelta osin yhdenmukaisia aiempien vuosien tulosten kanssa.

Kaavio 4

EU:n talousarvion arvioitu kokonaisvirhetaso (2013–2015)



Huom.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi virhetason vakioitujen tilastollisten menetelmien avulla. Tilintarkastustuomioistuin katsoo 95 prosentin varmuudella, että perusjoukon virhetaso on alemman ja ylimmän virherajan välillä (tarkemmat tiedot ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, ensimmäisen luvun liite 1.1).

Yhteisen maatalouspolitiikan säädöskehys muuttui vuonna 2015, joten tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset eivät enää koske täydentäviä ehtoja. Kyseiset virheet on otettu aiempina vuosina huomioon (ks. jäljempänä oleva laatikko tarkastustavan muuttumisesta).

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavan muutos: vuodesta 2015 alkaen monivuotisen rahoituskehysten otsakkeessa 2 (luonnonvarat) ei enää oteta huomioon täydentäviin ehtoihin liittyviä virheitä

Yhteisen maatalouspolitiikan säädöskehys muuttui vuonna 2015, joten tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset eivät enää koske täydentäviä ehtoja. Tällaiset virheet vaikuttivat vuonna 2014 monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 2 (luonnonvarat) arvioituun kokonaisvirhetasoon 0,6 prosenttiyksikön verran. Jaksolla 2011–2014 niiden vuotuinen vaikutus arvioituun kokonaisvirhetasoon oli 0,1–0,2 prosenttiyksikköä.



Virheet, tuhlaaminen ja petokset

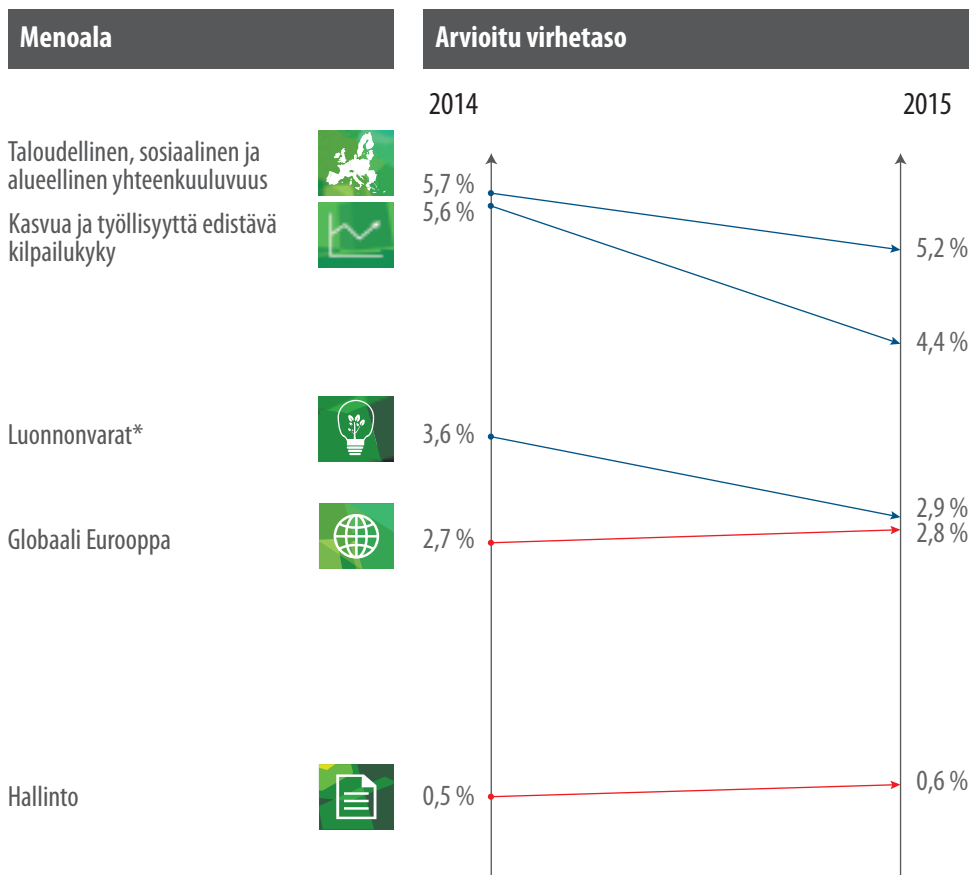
Tilintarkastustuomioistuimen arvioima EU:n talousarvion virhetaso ei kuvasta petosten, tehottomuuden tai tuhlaamisen määrää. Virhetaso on arvio varoista, joita ei olisi pitänyt maksaa, koska niitä ei käytetty sovellettavien sääntöjen ja säännösten mukaisesti. Tyypillisesti virheissä on kyse tukeen oikeuttamattomien kulujen korvaamisesta tai hankinnoista, joiden yhteydessä ei ole asianmukaisesti sovellettu julkisia hankintoja koskevia sääntöjä.

Petoksesta on kyse silloin, kun harhaanjohtavia tietoja on annettu tahallisesti hyötymistarkoituksessa. Tilintarkastustuomioistuin raportoi Euroopan unionin petostentorjuntavirastolle (OLAF) petosepäilyistä, jotka nousevat esiin tarkastustyön aikana. OLAF tutkii epäilyt ja ryhtyy tarvittaessa jatkotoimiin yhdessä jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi vuotta 2015 koskevassa tarkastuksessa noin 1 200 tapahtuman laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden. Kahdessatoista tapauksessa ilmeni petosepäily, josta ilmoitettiin OLAFille (2014: 22 tapausta). Petosepäilyissä oli useimmiten kyse eturistiriidoista ja tilanteista, joissa oli luotu keinotekoisesti tuen saamisen mahdollistavat olosuhteet; seuraavaksi yleisimpiä olivat tilanteet, joissa ilmoitetut kulut eivät täyttäneet tukikelpoisuuskriteereitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsee vuoden mittaan petosepäilytapauksia myös tarkastuksissa, jotka eivät liity tarkastuslausumaan.

Kaaviossa 5 vertaillaan arvioituja vuosien 2014 ja 2015 virhetasoa ottaen huomioon monivuotisen rahoituskehysten mukaiset menoalojen otsakkeet. Arvioitu virhetaso on laskenut merkittävästi taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alalla, kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyyn alalla ja luonnonvarojen alalla. Globaalin Euroopan ja hallinnon alojen virhetasot olivat vähän korkeampia kuin vuonna 2014. Arvioitu virhetaso oli alhaisin hallintomenojen alalla (0,6 prosenttia); alan virhetaso ei ollut olennainen.

Kaavio 5

Arvioitujen virhetasojen vertailu EU:n menoaloittain (2014 ja 2015)

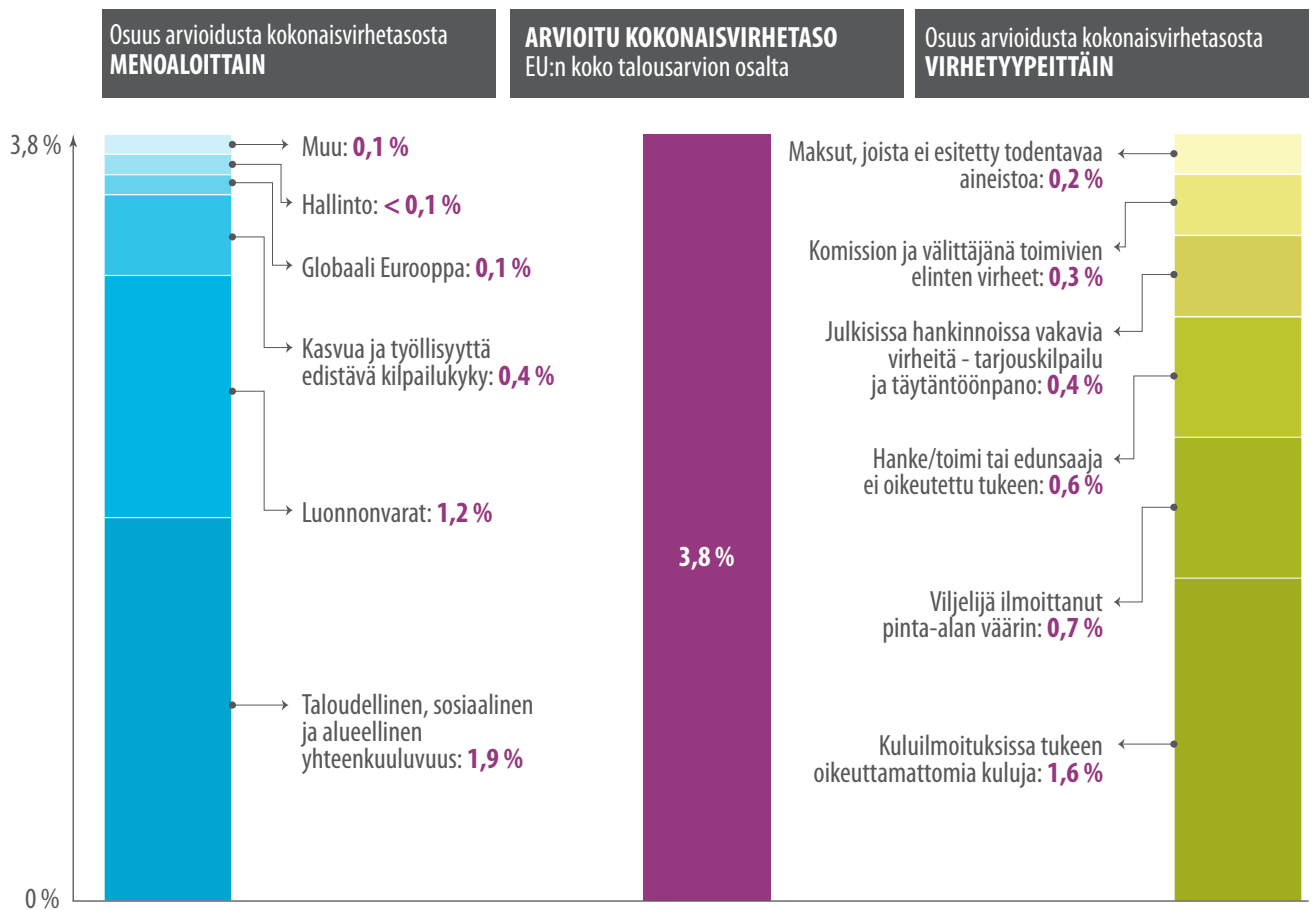


% Virhetaso on arvioitu tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittujen kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden perusteella, erityisesti testaamalla tapahtumaotoksia. Tilintarkastustuomioistuin poimii otoksen ja arvioi virhetason vakioitujen tilastotieteellisten menetelmien avulla (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2015, ensimmäisen luvun liite 1.1).

* Yhteisen maatalouspolitiikan säädöskehys muuttui vuonna 2015, joten tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset eivät enää koske täydentäviä ehtoja. Vuonna 2014 tällaiset virheet vaikuttivat 0,6 prosenttiyksikön verran monivuotisen rahoituskehysten otsakkeen 2 arvioituun kokonaisvirhetasoon (3,6 prosenttia).

Tilintarkastustuomioistuin analysoi **kaaviossa 6**, mikä on monivuotisen rahoituskehyyksen otsakkeiden kattamien menoalojen osuus arvioidusta kokonaisvirhetasosta. Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alan menot ovat toiseksi suurin menoryhmä EU:n talousarviossa, ja niiden arvioitu virhetaso on korkein. Niillä on näin ollen suurin vaikutus arvioituun kokonaisvirhetasoon (puolet kokonaisvirhetasosta). Lähes kaikissa menoissa on kyse kulujen korvaamisesta. Kolme neljännestä menoalan arvioidusta virhetasosta johtui vuonna 2015 siitä, että edunsaajien kuluilmoituksissa oli tukeen oikeuttamattomia kuluja ja että oli valittu tukeen oikeuttamattomia hankkeita, toimia ja edunsaajia. Seitsemäsosa virheistä johtui julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisesta.

Kaavio 6 Arvioidun kokonaisvirhetason jaottelu menoaloittain ja virhetyypeittäin (2015)



% Prosenttiyksikköinä ilmaistu osuus arvioidusta kokonaisvirhetasosta.

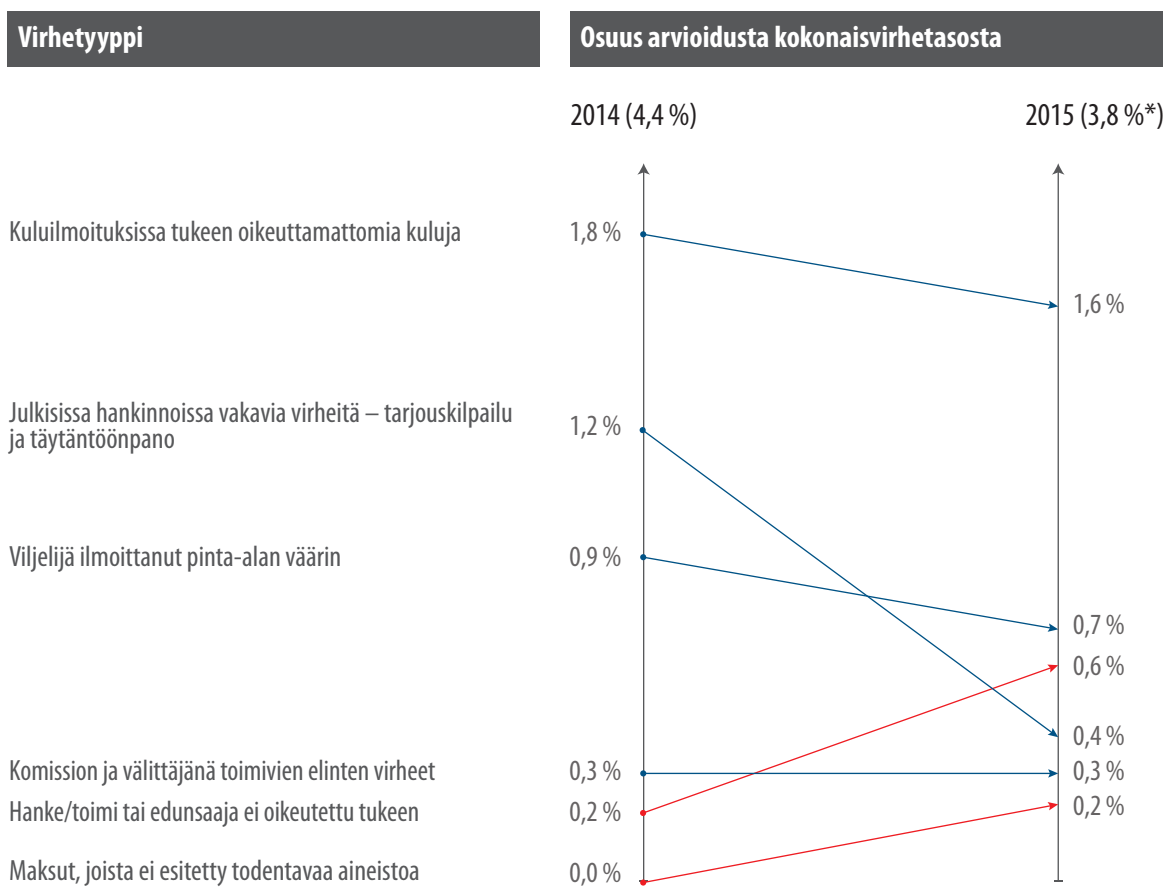
Luonnonvarat on EU:n talousarvion suurin menoryhmä, ja myös niiden vaikutus arvioituun kokonaisvirhetasoon on merkittävä, sillä vuoden 2015 arvioitu virhetaso on menoryhmässä korkea (lähes kolmannes kokonaisvirhetasosta). Suurin osa (yli puolet) menoalan arvioidusta virhetasosta johtuu maatalousmaan pinta-alan ilmoittamisesta liian suurena. Yhdessä viidesosassa virheistä syynä on se, etteivät edunsaajat, toimet tai menot ole oikeutettuja tukeen. Yli kolme neljäsosaa luonnonvarojen alan menoista liittyy Euroopan maatalouden tukirahastoon (maataloustukirahasto). Maataloustukirahaston menoissa esiintyy kuitenkin huomattavasti vähemmän virheitä (2,2 prosenttia) kuin maaseudun kehittämisen alalla (5,3 prosenttia), jolla virhetasot ovat olleet pitkään korkeammat investointimenoissa (maatilayrityksille myönnetään tukea korvaamalla tukikelpoisia kuluja).

Kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn menoalan arvioitu virhetaso on suhteessa korkeampi kuin muilla menoaloilla. Suuressa osassa menoja on kyse kulujen korvaamisesta. Valtaosa virheistä liittyy siihen, että on korvattu edunsaajien ilmoittamia henkilöstökuluja tai välillisiä kustannuksia, jotka eivät oikeuta tukeen. Globaalin Euroopan alan arvioidusta kokonaisvirhetasosta kaksi kolmasosaa johtuu siitä, että komissio on hyväksynyt urakoita, palveluja tai tavarantoimituksia, joita ei ole suoritettu, tai korvannut tukeen oikeuttamattomia kuluja.

Suurimman osan arvioidusta kokonaisvirhetasosta muodostavat edelleen menot, jotka eivät täytä EU:n rahoittamien hankkeiden yhteydessä edellytettyjä tukikelpoisuusehtoja (*kuluilmoitukseen sisältyvät tukeen oikeuttamattomat kulut*: 42 prosenttia arvioidusta kokonaisvirhetasosta). Kaksi muuta arvioituun virhetasoon eniten vaikuttavaa tekijää ovat *viljelijän väärin ilmoittama pinta-ala* (19 prosenttia) ja *tukeen oikeuttamattomat hankkeet / toimet tai edunsaajat* (16 prosenttia). *Vakavat virheet julkisissa hankinnoissa* (11 prosenttia) vaikuttivat virhetasoon huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2014 (ks. **kaavio 7**).

Kaavio 7

Virhetyypit ja niiden osuus arvioidusta kokonaisvirhetasosta (2014 ja 2015)



% Prosenttiyksikköinä ilmaistu osuus arvioidusta kokonaisvirhetasosta.

* Yhteisen maatalouspolitiikan säädöskehys muuttui vuonna 2015, joten tilintarkastustuomioistuimen tapahtumatarkastukset eivät enää koske täydentäviä ehtoja.

Virhetaso oli korkein korvauksiin liittyvissä menoissa

Tuensaajille suoritettavia maksuja koskevien laskelmien oikeellisuus riippuu usein tuensaajien itsensä toimittamista tiedoista. Piirre on erityisen merkittävä korvausten tapauksessa.

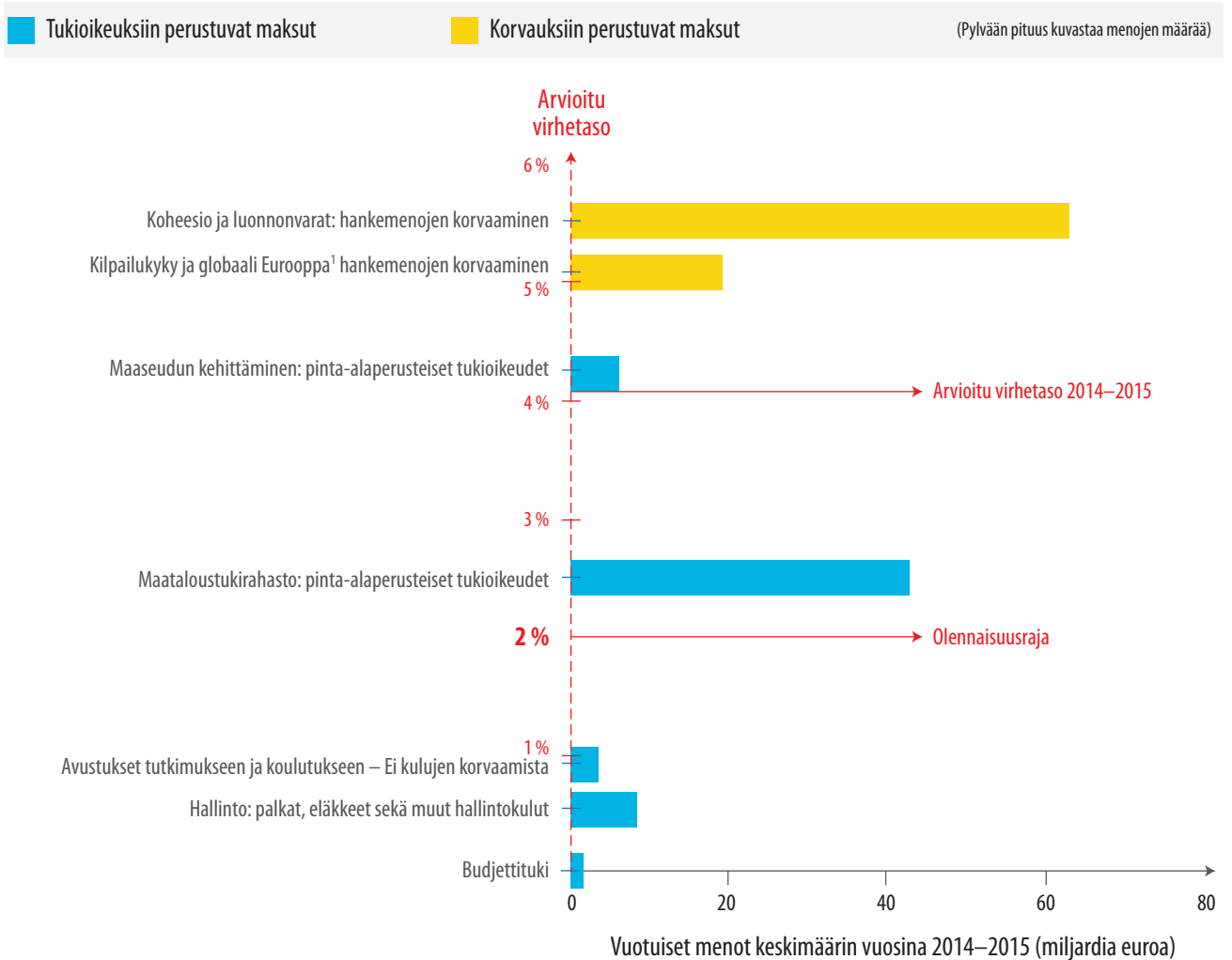
EU:n menoihin liittyvä meno-ohjelmatyypeittäin jaoteltuna seuraavia virheitä:

- *Korvauksiin liittyvien menojen* arvioitu virhetaso on 5,2 prosenttia (2014: 5,5 prosenttia). Seuraavat virheet ovat tyypillisiä tälle menotyyppille: kuluilmoituksiin sisältyvät tukeen oikeuttamattomat kulut, tukeen oikeuttamattomat hankkeet, toimet ja edunsaajat sekä julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vakava rikkominen.
- *Tukioikeuksiin perustuvien ohjelmien* kohdalla arvioitu virhetaso on 1,9 prosenttia (2014: 2,7 prosenttia). Tyypillisesti virheitä aiheutuu siitä, että viljelijät ovat ilmoittaneet maatalousmaan hieman liian suurena.



Kaaviosta 8 käy selvästi ilmi, että mitä monimutkaisempia tietoja edunsaajilta vaaditaan, sitä suurempi on virheriski. Arvio perustuu tilintarkastustuomioistuimen kahdelta viime vuodelta suorittamaan EU:n menojen testaamiseen.

Kaavio 8 Maksun perusteen ja arvioidun virhetason välinen suhde EU:n maksutapahtumissa (2014 ja 2015)



1 Globaalin Euroopan alan korvaukset käsittävät useiden rahoittajien tukemia hankkeita, joilla käytännössä on monia tukioikeuksiin perustuvien menojen piirteitä ja joiden virhetasot ovat alhaisempia.

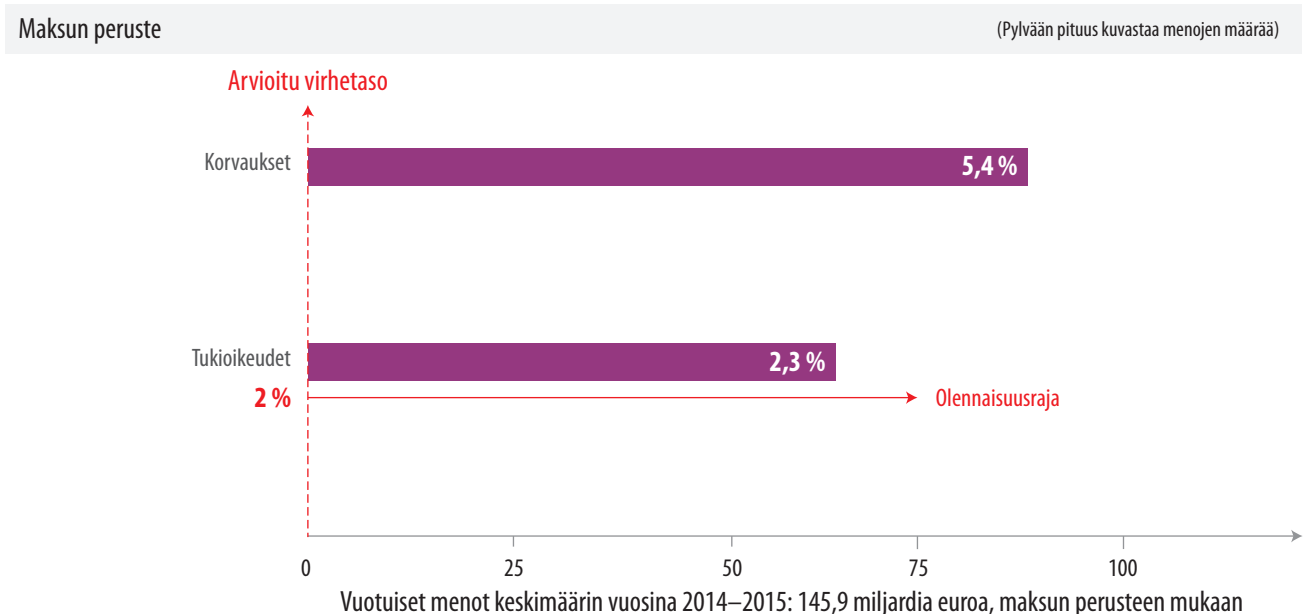
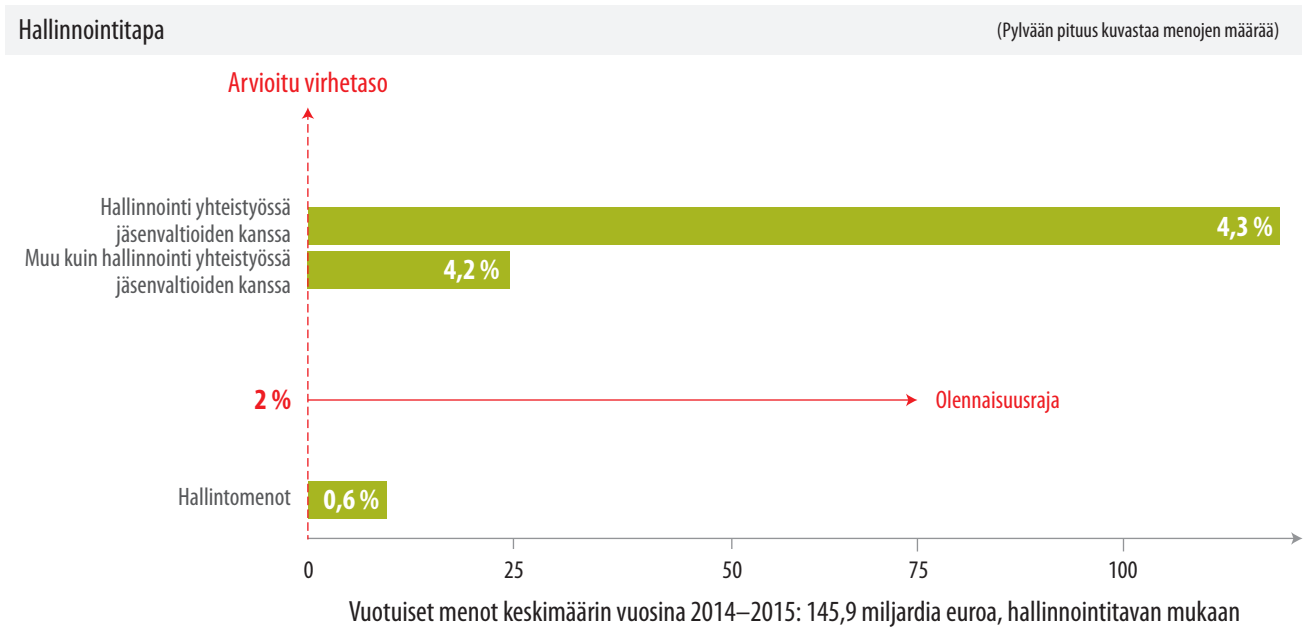
Hallinnointitavalla on vähäinen vaikutus virhetasoon

Arvioitu virhetaso oli vuonna 2015 edellisen vuoden tapaan edelleen lähes sama siitä huolimatta, hallinnoitiinko menoja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa (4,0 prosenttia vuonna 2015 ja 4,6 prosenttia vuonna 2014) vai hallinnoiko komissio menoja suoraan (3,9 prosenttia vuonna 2015 ja 4,6 prosenttia vuonna 2014).

Eri menoalojen virhetasoon vaikuttavat pikemminkin korvauksiin perustuvan ja tukioikeuksiin perustuvan järjestelmän erilaiset riskimallit kuin hallinnointitapa (ks. **kaavio 9**). Arvioitu virhetaso on huomattavasti tiiviimmin yhteydessä maksun perusteeseen kuin hallinnointitapaan. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kahden viime vuoden aikana virhetasot ovat olleet korkeimmat (komission suoraan hallinnoimalla ja valtuutettujen elinten kautta välillisesti hallinnoitulla) kasvua ja työllisyyttä edistävän kilpailukyvyn alalla ja (yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitavalla) taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden menoalalla. Kummallakin alalla suurin osa menoista toteutetaan korvauksiin perustuvien järjestelmien kautta.

Kaavio 9

Keskimääräinen arvioitu virhetaso hallinnointitavan ja maksun perusteen mukaan (2014 ja 2015)



Selitys:

Menomäärä on sama molemmissa kaavioissa.

- Ylemmässä kaaviossa menot on jaoteltu hallinnointitavan mukaan, ja kuvasta näkyy, että valtaosaa toimintamenoista hallinnoidaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.
- Alemmassa kaaviossa menot on jaoteltu maksun perusteen mukaan, ja kuva osoittaa, että korvauksiin perustuvia menoja on merkittävästi enemmän kuin tukioikeuksiin perustuvia menoja.
- Pylväiden pituus kuvastaa kummankin menotyyppin arvioitua virhetasoa. Kuvasta käy ilmi, kuinka vähäinen vaikutus on hallinnointitavalla ja kuinka merkittävä vaikutus on maksun perusteella.

Korjaavat toimenpiteet vaikuttivat arvioituun virhetasoon

Jäsenvaltiot ja komissio sovelsivat korjaavia toimenpiteitä sääntöjenvastaisten menojen tapauksissa ja silloin, kun maksuihin liittyviä virheitä ei ollut havaittu prosessin aikaisemmassa vaiheessa. Korjaavien toimenpiteiden soveltamis- ja kirjausmekanismit ovat monimutkaisia. Tilintarkastustuomioistuin pyrkii ottamaan tarkastustuloksissaan huomioon korjaavat toimenpiteet, jotka on tehty ennen maksun suorittamista tai ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa korjausten soveltamisen (esimerkiksi varojen takaisinperintä edunsaajilta ja korjaukset hanketasolla) ja mukauttaa tarvittaessa virheiden kvantifiointia. Tilintarkastustuomioistuin ottaa huomioon korjaukset, jotka on tehty tilintarkastustuomioistuimen ilmoitettua tulevasta tarkastuksestaan, mutta se ei oleta, että ilmoitetun tarkastuksen vuoksi tehty korjaava toimenpide on edustava koko perusjoukkoon nähden.

Jos tilintarkastustuomioistuimen tarkastamiin maksuihin ei olisi kohdistettu korjaavia toimenpiteitä, arvioitu vuoden 2015 kokonaisvirhetaso olisi ollut 4,3 prosenttia 3,8 prosentin sijaan.

Tilintarkastustuomioistuin totesi lisäksi, että joissakin tapauksissa tapahtumien sisältämät virheet olisi voitu estää tai havaita ja korjata, jos komissio, jäsenvaltioiden viranomaiset tai riippumattomat tarkastajat olisivat hyödyntäneet kaikkia saatavillaan olevia tietoja. Tilintarkastustuomioistuimen otoksiin sisältyvien tapahtumien perusteella voidaan todeta, että näin olisi ollut mahdollista alentaa arvioituja virhetasoa sekä yhteisesti hallinnoitujen menojen tapauksessa että komission suoraan hallinnoimien menojen tapauksessa.

Esimerkkinä voidaan todeta, että hyödyntämällä kaikkia saatavilla olevia tietoja virhetasoa olisi kenties voitu alentaa 3,2 prosenttiyksikköä maaseudun kehittämisen, ympäristön, ilmastotoimien ja kalastuksen alalla (5,3 prosenttia), 3,0 prosenttiyksikköä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alalla (5,2 prosenttia) ja 0,9 prosenttiyksikköä maataloustukirahaston maatalousmenojen alalla (2,2 prosenttia). Komission suureksi osaksi suoraan hallinnoimien Euroopan kehitysrahastojen (EKR) menojen kohdalla arvioitua virhetasoa (3,8 prosenttia) olisi kenties voitu alentaa 1,7 prosenttiyksikköä.

Komission on edelleen parannettava riskienarviointia ja korjaavien toimenpiteiden vaikutusten arviointia

Kukin komission pääosasto laatii vuotuisen toimintakertomuksen. Pääosastot antavat selvityksen keskeisten poliittisten tavoitteiden saavuttamisesta (aihetta käsitellään jäljempänä), ja pääjohtajat esittävät hallintokertomuksen komission jäsenille. Vuonna 2015 komissio yksinkertaisti vuotuisen toimintakertomusten rakennetta ja antoi pääjohtajille enemmän liikkumavaraa raportointitavan valinnassa.

Tilintarkastustuomioistuin analysoi komission virhetasoarvion ("riskinalainen määrä") ja totesi analyysin perusteella, että komissio on edelleen parantanut riskinalaisten määrien kvantifointitapaansa ja oikaisukapasiteettiaan. Komissiossa on kuitenkin edelleen aiheellista parantaa kummankin osatekijän arviointia.



Haluatko lisätietoja? Tiedot keskeisistä havainnoista esitetään kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta annetun vuoden 2015 vuosikertomuksen ensimmäisessä luvussa.

Koko vuosikertomus on saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla (<http://www.eca.europa.eu/fi/Pages/AR2015.aspx>).

Kuluvana vuonna tai tulevina vuosina maksettavat määrät pysyvät suurina

Vuoden 2015 maksubudjetti oli tähän mennessä toiseksi suurin. Lisäksi maksujen lopullinen määrä (145,2 miljardia euroa) oli kolmantena vuonna peräkkäin suurempi kuin alkuperäisen talousarvion määrä (141,3 miljardia euroa). Lopulliseen määrään päädyttiin hyväksymällä vuoden aikana kahdeksan lisätalousarviota.

Yli kolme neljäsosaa toimintamenoista koski järjestelmiä, jotka toimivat edellisen monivuotisen rahoituskehysten sääntöjen mukaisesti. Tämä käsittää mm. viljelijöille vuonna 2014 myönnettyt tuet, kauden 2007–2013 toimenpideohjelmiin sisältyvien koheesioalan hankkeiden osalta ilmoitettujen kulujen korvaukset ja vuonna 2007 alkaneen seitsemännen puiteohjelman tutkimushankkeisiin liittyvät maksut.

Mitä ovat sitoumukset ja maksut?

EU:n talousarviossa on kaksi osa-aluetta: sitoumukset (kuluvana vuonna tai tulevina vuosina maksettavat määrät) ja maksut (kuluvan vuoden maksut). Maksuja voidaan suorittaa vain, jos niitä varten on voimassa oleva sitoumus. Sitoumusten ja maksujen vuotuiset enimmäismäärät asetetaan parlamentin ja neuvoston sopimissa monivuotisissa rahoituskehyksissä.

Sitoumusten määrä oli vuonna 2015 edellistä vuotta korkeampi ja juuri ja juuri kokonaismäärän rajoissa (97,7 prosenttia käytettävissä olevasta määrästä). Alkuperäisten sitoumusten tekemisestä menojen lopulliseen tarkastamiseen ja hyväksymiseen kuuluu jatkuvasti paljon aikaa. Tämä tarkoittaa, että varainkäyttömallit mukautuvat hitaasti talousarvion painopisteiden muutoksiin ja että päätösvaiheessa puuttuvien asiakirjojen riski kasvaa. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio ryhtyy toimiin vähentääkseen maksattamatta olevia sitoumuksia. Komission tulisi muun muassa nopeuttaa sitoumusten vapauttamismenettelyä, päättää nopeammin vuosien 2007–2013 ohjelmat, soveltaa nettomääräisiä oikaisuja laajemmin koheesioalan menoihin, vähentää ulkopuolisten tahojen hallussa olevia käteisvaroja sekä laatia maksusuunnitelmia ja ennusteita niillä aloilla, joilla maksattamattomien sitoumusten ja muiden velvoitteiden määrä on merkittävä.

Kauden 2007–2013 Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) varojen käytössä ilmeni merkittäviä viipeitä. Kaikkien hyväksytyjen toimenpideohjelmien 446,2 miljardin euron kokonaismäärästä oli vuoden 2015 lopussa vielä käyttämättä 10 prosenttia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että yli puolet käyttämättä jääneistä ERI-rahastojen sitoumuksista, jotka eivät olleet johtaneet maksuun, koski viittä jäsenvaltiota (Tšekin tasavalta, Espanja, Italia, Puola ja Romania).

Nämä viipeet saattavat muodostaa huomattavan haasteen joillekin jäsenvaltioille. Käyttääkseen kaikki tällä kaudella saatavilla olevat varat viranomaisten on toimitettava asianmukaiset maksatuspyynnöt, jotka vastaavat kaikkien maksattamatta olevien sitoumusten, vaaditun kansallisen osarahoituksen ja talousarviosta jo maksettujen ennakkomaksujen yhteismäärää. Joissakin jäsenvaltioissa pyytämättä jäänyt EU:n rahoitusosuus ja vaadittu osarahoitus ylittää yleiset julkiset kokonaismenot 15 prosentilla. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio ottaa talousarvio- ja varainhallinnossaan huomioon tiettyjen jäsenvaltioiden valmiuksien rajoitteet, jotta varmistetaan, että varat käytetään vaikuttavalla tavalla.

Kuten tilintarkastustuomioistuin on aikaisempina vuosina raportoinut, komissio ei valmistele tai vuosittain päivitä 7–10 vuodeksi laadittua kassavirtaennustetta, jossa käsiteltäisiin mm. talousarvion enimmäismääriä, maksutarpeita, valmiuksien rajoitteita ja mahdollista maksusitoumusten peruuntumista. Tällainen ennuste tarjoaisi sidosryhmille mahdollisuuden ennakoita tulevia maksuvaatimuksia ja talousarvion painopisteitä.

Rahoitusvälineiden käytön lisääntyminen merkitsee suurempia riskejä

Useita Euroopan unionin toimintapolitiikkoja tukevia rahoitusmekanismeja ei rahoiteta suoraan EU:n talousarviosta eikä kirjata EU:n taseeseen. Näitä ovat Euroopan rahoitusvakuusväline, Euroopan vakuusmekanismi, yhteinen kriisinratkaisumekanismi sekä Euroopan investointipankki ja sen yhteydessä Euroopan investointirahasto. Osa näistä mekanismeista ei kuulu tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteisiin. EU:n toimintapolitiikkoja ja toimia koskevaan tilivelvollisuuteen ja koordinointiin kohdistuvat riskit ovat suurempia, jos kyseisiä rahoitusvälineitä käytetään enemmän.

EU:n taseeseen on kirjattu osittain tiettyjä muita mekanismeja, kuten rahoituslähteiden yhdistämisyjärjestelyt ja Euroopan strategisten investointien rahasto (ESIR-rahasto). Tilintarkastustuomioistuin kohdistaa erillisen tarkastuksen Euroopan kehitysrahastoihin (ks. tilintarkastustuomioistuimen havainnot sivuilla 49–51).

Lisäksi havaittiin, että välillisesti hallinnoituja rahoitusvälineitä on vielä enemmän kaudella 2014–2020. Rahoitusvälineitä ovat lähinnä lainat, oman pääoman ehtoiset rahoitusvälineet, vakuudet ja riskinjakovälineet. Euroopan investointipankkiryhmä (EIP-ryhmä) hallinnoi lähes kaikkia välillisen hallinnon piiriin kuuluvia rahoitusvälineitä. Näillä rahoitusvälineillä on yhä enemmän varoja.

Yhteisen hallinnon alalla rahoitusvälineiden käyttämättä jääneet määrät ovat edelleen suhteellisen suuria. Niistä 80 prosenttia on keskittynyt viiteen jäsenvaltioon (joista Italian osuus on 45 prosenttia kokonaismäärästä).

ESIR-rahaston käynnistäminen viivytti Verkkojen Eurooppa -välineen käynnistämistä. ESIR-rahastolla on vaikutusta myös joidenkin muiden rahoitusvälineiden käyttöön. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio arvioi näitä tekijöitä.



Haluatko lisätietoja? Tiedot talousarvio- ja varainhallintoa koskevista keskeisistä havainnoista esitetään kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta annetun vuoden 2015 vuosikertomuksen toisessa luvussa.

Tuloksellisuuteen on keskityttävä enemmän

EU:n varojen käytön olisi tapahduttava moitteettoman varainhoidon periaatteiden – taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus – mukaisesti. Hyvä tuloksellisuus käsittää panokset (taloudelliset, inhimilliset, aineelliset ja organisatoriset tai sääntelyyn liittyvät resurssit, joita tarvitaan ohjelman täytäntöönpanoon), tuotokset (ohjelman suoritteet), tulokset (ohjelman välittömät vaikutukset suoraan kohderyhmään tai tuensaajiin) sekä vaikutukset (asianomaisessa yhteisössä tapahtuneet pitkän aikavälin muutokset, jotka on ainakin osittain saatu aikaan EU:n toiminnalla).

Tilintarkastustuomioistuin arvioi näitä osatekijöitä säännöllisesti tuloksellisuuden tarkastuksissaan. Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen on myös sisällytetty luku, jossa arvioidaan erilaisia komission perustamia järjestelmiä, joiden tarkoituksena on varmistaa paitsi sovellettavan lainsäädännön noudattaminen myös se, että EU:n varat on käytetty hyvin. Lisäksi luvussa arvioidaan, miten hyvin tilintarkastustuomioistuimen suosituksia on noudatettu, ja paneudutaan keskeisiin viesteihin, jotka ovat peräisin tietyistä asianomaisen vuoden aikana toimitetuista tuloksellisuuden tarkastuksista. Tässä vuosikertomuksen luvussa arvioidaan erityisesti Horisontti 2020 -ohjelman tuloksellisuuden hallintajärjestelmiä viime vuonna toteutetun Eurooppa 2020 -strategian arvioinnin pohjalta.

Horisontti 2020 -ohjelman budjetti ohjelmakaudelle 2014–2020 on noin 75 miljardia euroa. Ohjelmalla tuetaan Eurooppa 2020-strategiaa ja Euroopan tutkimusalueen perustamiseen tähtävä EU:n tavoitetta. Ohjelma yhdistää ensimmäistä kertaa aiemmin erilliset tutkimusta ja innovointia koskevat meno-ohjelmat. Rahoitusta myönnetään pääasiassa avustusten muodossa. Saatavilla tosin on myös muuntyyppistä rahoitusta, esimerkiksi eri rahoitusvälineiden muodossa.

Horisontti 2020 -ohjelman vaikutusta Eurooppa 2020 -strategiaan on vaikea selvittää

Horisontti 2020 on kunnianhimoinen, laaja-alainen ohjelma. Sen yleistavoite perustuu kolmelle painopistealueelle: huipputason tiede, teollisuuden johtoasema ja yhteiskunnalliset haasteet. Eurooppa 2020 -strategian ja Horisontti 2020 -ohjelman välillä on yhteyksiä yleisellä tasolla. Horisontti 2020 -ohjelman kolmesta pääasiallisesta indikaattorista kaksi myös mittaa edistystä Eurooppa 2020 -strategiaan nähden. Näistä indikaattoreista on kuitenkin vain vähän hyötyä pyrittäessä selvittämään Horisontti 2020 -ohjelman vaikutusta Eurooppa 2020 -strategiaan.

Horisontti 2020 -ohjelmassa on kaksi toisistaan poikkeavaa toimintapoliittisten painopisteiden kokonaisuutta, jotka kuitenkin limittyvät toisiinsa

Euroopan komissio on hyväksynyt kymmenen toimintapoliittista painopistettä kaudelle 2014–2019. Painopisteet eivät ole täysin samat kuin Eurooppa 2020-strategian painopisteet. Tämä ei ole ongelma, koska on tavallista, että strategiset painopisteet muuttuvat olosuhteiden vaihtuessa eivätkä komission painopisteet ole täysin samat kuin koko EU:n painopisteet. Komission sisäisen tarkastuksen osasto – ja nyt myös tilintarkastustuomioistuin – on kuitenkin tuonut esille, että komissio ei ole toistaiseksi määrittänyt näiden kahden painopistekokonaisuuden välistä suhdetta. Komissio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen asiasta esittämän suosituksen, jonka mukaan näistä yhteyksistä olisi nyt saatava selvyyttä.

Kansallisten ja EU:n tutkimusohjelmien välinen osittainen täydentävyys

Yksi Horisontti 2020 -ohjelman onnistumiseen vaikuttava keskeinen tekijä on kansallisten ja EU:n tutkimus- ja innovointiohjelmien toimiva synergia ja täydentävyys. Bulgarian ja Portugalin ylimmät tarkastuselimet ovat havainneet, että siitä huolimatta, että näissä maissa esiintyi osittaista täydentävyyttä, kansallisella tasolla oli havaittavissa myös tiettyjä rajoitteita.

Horisontti 2020 -ohjelman toimintarakenteessa ei painoteta tuloksellisuutta johdonmukaisesti

Horisontti 2020 -ohjelman säädöskehys sisältää useita tärkeitä tuloksellisuuden hallintaan liittyviä osatekijöitä, kuten tavoitteet ja keskeiset tulosindikaattorit. Sovitut tavoitteet ja indikaattorit ovat yleisesti ottaen todellakin parantuneet edellisistä puiteohjelmista. Horisontti 2020 -ohjelman tulosindikaattoreissa esiintyy kuitenkin useita puutteita: indikaattorit eivät ole tasapainossa, koska niillä mitataan tulosten ja vaikutuksen sijaan ainoastaan panoksia tai tuotoksia, lähtötasoja ei ole määritetty tai tavoitearvot eivät ole kunnianhimoisia.

Horisontti 2020 -ohjelmaa koskevassa lainsäädännössä vaaditaan, että työohjelmissa asetetaan tavoitteet ja määritetään odotetut tulokset. Tällä tavoin lainsäädännössä määritetyt ylätasen tavoitteet voidaan muuntaa tuloksellisuuden hallinnan kannalta hyödyllisiksi alemman tason tavoitteiksi. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että komissio ei käyttänyt Horisontti 2020 -työohjelmia ja niihin liittyviä ehdotuspyyntöjä lisätäkseen vaadittua keskittymistä tuloksellisuuteen.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien ehdotusten ja avustussopimusten tavoitteissa painotettiin riittävästi tuloksellisuutta niissä tapauksissa, joissa komissio niin edellytti. Tämä pätee myös ehdotusten arviointiprosessiin. Avustussopimuksissa vaaditaan, että edunsaajat toimittavat tietoja Horisontti 2020 -ohjelman keskeisten tulosindikaattoreiden kokoamista varten. "Odotetut vaikutukset" ovat "odotettuja tuloksia" laajempi käsite. Laajemman käsitteen käyttö lisää riskiä, että tältä osin annetut tiedot ovat liian yleisluontoisia ja että Horisontti 2020 -ohjelman tuloksellisuuden arviointia koskevien tietojen yhteenkokoaminen on vaikeaa.

Komissio ei aina käytä johdonmukaisesti keskeisiä tuloksellisuuden käsitteitä (esim. tuotos, tulokset ja vaikutus). Komissio on määrittänyt, kuinka mainittuja käsitteitä olisi yleisesti käytettävä, mutta siitä huolimatta se ei aina noudata näitä määritelmiä.



Komissiolla ei ole kunnan valmiuksia Horisontti 2020 -ohjelman tuloksellisuutta koskevaan seurantaan ja raportointiin

Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi, että komissio ei pysty nykyjärjestelmän avulla toteuttamaan erillistä seuranta- ja raportointia toisaalta Horisontti 2020 -ohjelman tutkimuksen/kehittämisen ja toisaalta innovoinnin alan varainkäytön ja tuloksellisuuden osalta. Vaikka Horisontti 2020 -ohjelman rahoitusosuus Eurooppa 2020 -strategiassa on talousarvioprosessissa hyvin määritetty julkaistujen ohjelmaselvitysten kautta, komissio ei ole kuitenkaan vielä raportoinut mielekkäällä tavalla Horisontti 2020 -ohjelman täytäntöönpanosta ja sen vaikutuksesta Eurooppa 2020 -strategiaan.

Hallinnollisiin tarkoituksiin sopimattomia tavoitteita havaittiin myös pääosastojen tasolla

Tilintarkastustuomioistuimien arvioi kyseisessä luvussa erillisenä aihealueena luonnonvaroihin liittyvistä menoista vastaavien neljän pääosaston hallintosuunnitelmat ja vuotuiset toimintakertomukset. Arvioinnissa pantiin merkille, että useat hallintosuunnitelmien ja vuotuisten toimintakertomusten tavoitteista oli otettu suoraan toimintapolitiittisista tai lainsäädännöllisistä asiakirjoista ja että ne eivät olleet tarpeeksi yksityiskohtaisia hallinnoinnin ja seurannan tarkoituksiin.

Tilintarkastustuomioistuimen esittämät ja komission hyväksymät kolme tuloksellisuutta koskevaa suositusta

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- arvioi työohjelmien ja ehdotuspyyntöjen tuloksellisuutta muuntamalla Horisontti 2020 -ohjelmaa koskevassa lainsäädännössä asetetut ylätasoon tavoitteet operatiivisiksi tavoitteiksi työohjelman tasolla
- selkiyttää Eurooppa 2020 -strategian (2010–2020), monivuotisen rahoituskehiksen (2014–2020) ja komission painopisteiden (2015–2019) välisiä yhteyksiä; tähän voisi tarjoutua mahdollisuus strategisessa suunnitteluprosessissa (2016–2020)
- varmistaa, että ”panoksen”, ”tuotoksen”, ”tuloksen” ja ”vaikutuksen” käsitteitä käytetään johdonmukaisesti ja parempaa sääntelyä koskevien ohjeiden mukaisesti.



Kysymyksenä parhaan vastineen saaminen rahalle ja EU:n saavuttamat tulokset

Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2015 julkaisemissa 25 erityiskertomuksessa käsitellään monentyyppisiä tuloksellisuustarkastusten kohteena olleita aihealueita. Kertomuksissa arvioidaan, onko EU:n tukitoimenpiteitä hallinnoitu moitteettoman varainhoidon periaatteiden (taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus) mukaisesti. Täydellinen luettelo näistä kertomuksista esitetään sivuilla 55 ja 56.

Erityiskertomusten suosituksiin perustuvat toimet

Tänä vuonna tilintarkastustuomioistuin tutki, missä määrin jäsenvaltioiden viranomaiset ovat tietoisia erityiskertomusten suosituksista ja voivat toteuttaa niiden johdosta jatkotoimia. Syynä tähän oli se, että jotkin suosituksista koskevat myös jäsenvaltioiden viranomaisia, vaikka komissio onkin pääasiallinen tarkastuskohde. Tilintarkastustuomioistuin toteutti kyselyn, jonka perusteella havaittiin, että jäsenvaltiot tuntevat kohtalaisesti tuloksellisuuden tarkastusten perusteella esitetyt suositukset ja että tilintarkastustuomioistuimen viestit menevät todellakin perille jäsenvaltioihin yhden tai useamman jäsenvaltioihin kohdistetun viestintäkanavan kautta. Virallisissa suosituksiin perustuvissa toimissa on kuitenkin havaittavissa huomattavaa vaihtelua ja saatavilla on ainoastaan vaatimatonta evidenssiä kansalliseen toimintapolitiikkaan ja käytäntöihin tehdyistä muutoksista. On selvää, että tässä kohdin on parantamisen varaa. Asiaan palataan seuraavien kuukausien aikana yhdessä asianomaisten viranomaisten ja sidosryhmien kanssa.



Haluatko lisätietoja? Tiedot tuloksellisuuden arvioinnista esitetään kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta annetun vuoden 2015 vuosikertomuksen kolmannessa luvussa.

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset — jotka koskevat lähinnä tuloksellisuustarkastuksia — ovat saatavilla kaikilla EU-kielillä sivustolla (<http://www.eca.europa.eu/fi/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>).



Jäsenvaltioiden mainitseminen esimerkeissä

Tilintarkastustuomioistuin ei otantamenetelmästäan johtuen tarkasta tapahtumia jokaisen jäsenvaltion, edunsaajavaltion ja/tai edunsaaja-alueen osalta joka vuosi. Tässä yhteenvedossa esitetyt esimerkit virheistä havainnollistavat useimmin esiintyviä virhetyyppisiä. Niiden pohjalta ei voi tehdä johtopäätöksiä yksittäisistä jäsenvaltioista, edunsaajavaltioista ja/tai edunsaaja-alueista.



Tulot

153,8 miljardia euroa

Tarkastuskohteet

Tarkastus kattoi EU:n tulot, joiden avulla se rahoittaa talousarvionsa. Jäsenvaltioiden rahoitusosuudet lasketaan jäsenvaltioiden bruttokansantulon (BKTL) ja jäsenvaltioiden keräämän arvonlisäveron (alv) perusteella. Vuonna 2015 BKTL:oon perustuvien tulojen osuus oli 64 prosenttia ja alv:oon perustuvien tulojen osuus oli 13 prosenttia kokonaismäärästä. Perinteiset omat varat koostuvat lähinnä tuontitulleista ja sokerin tuotantomaksuista, jotka jäsenvaltioiden viranomaiset kantavat EU:n puolesta. Niiden osuus tuloista oli 13 prosenttia. Loput 10 prosenttia ovat peräisin muista tulolähteistä.

Tarkastushavainnot

Onko virhetaso olennainen?

Ei

Arvioitu virhetaso:

0,0 % (2014: 0,0 %)

EU:n tulojen tarkastus

BKTL:oon ja alv:oon perustuvat EU:n tulot lasketaan jäsenvaltioiden toimittamien makrotaloudellisten tilastotietojen ja arvioiden perusteella. Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden tarkastuksissa järjestelmät, joilla komissio on käsitellyt saamansa tiedot. Tarkastus ei koske sitä, miten jäsenvaltioiden viranomaiset ovat tiedot alun perin tuottaneet. Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös koskee komission virheiden vaikutusta tulojen kokonaismäärään.

Tullimaksujen ja sokerin tuotantomaksujen osalta tilintarkastustuomioistuin tutkii, miten komissio käsittelee jäsenvaltioiden toimittamat selvitykset ja miten kontrollit tehdään valituissa jäsenvaltioissa sekä miten komissio ottaa varat vastaan ja kirjaa ne tileihin.

Tarkastusevidenssi osoittaa, että järjestelmät olivat kokonaisuutena tarkasteltuna vaikuttavat, eikä tilintarkastustuomioistuin havainnut virheitä testaamisissaan tapahtumissa.

Neuvosto hyväksyi 26. toukokuuta 2014 virallisesti uuden omia varoja koskevan lakipaketin. Kun jäsenvaltiot ovat ratifioineet lakipaketin, sitä sovelletaan takautuvasti 1. tammikuuta 2014 alkaen. Tilintarkastustuomioistuin seuraa asian edistymistä ja takautuvan vaikutuksen laskentaa.

Varaumien avulla voidaan jättää auki jäsenvaltioiden toimittamiin BKTL-tietoihin sisältyviä epäselviä osatekijöitä mahdollista oikaisua varten. BKTL-tietoihin kohdistuvat komission tarkastusryhmät ovat pitkiä. Tehdyillä oikaisuilla voi olla merkittävä vaikutus joidenkin jäsenvaltioiden maksuosuuteen.

Vuonna 2015 komissio poisti suurimman osan asianomaisista varaumista vuonna 2014 tehtyjen merkittävien oikaisujen jälkeen. Tilintarkastustuomioistuin ei havainnut vakavia ongelmia arvioimissaan poistetuissa varauksissa.

Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää myös huomiota siihen, että ainoat vuoden 2015 lopussa voimassa olevat yleiset varaukset koskivat Kreikan BKTL-tietoja vuosilta 2008 ja 2009. Varauksia ei ole poistettu, vaikka Kreikan BKTL-tietojen luotettavuuden parantamisessa on edistytty.

Tullimaksujen osalta jäsenvaltioiden viranomaiset tarkistavat, ovatko maahantuojat noudattaneet tullitariffi- ja tuontimääräyksiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi edellisten vuosien tapaan, että näissä tarkastuksissa käytetyt menetelmät (mm. jälkitarkastukset) sekä tarkastusten laatu ja tarkastustulokset vaihtelivat tarkastettujen jäsenvaltioiden välillä. Tilintarkastustuomioistuin myös korostaa, että velkojen tiedoksi antamiselle asetetun kolmen vuoden vanhentumisajan keskeyttäminen Ranskassa eroaa muiden jäsenvaltioiden käytännöistä ja johtaa talouden toimijoiden erilaiseen kohteluun EU:ssa.

Komissiolla oli vuoden 2015 lopussa myös luettelo 325 avoimesta kohdasta, jotka koskivat jäsenvaltioissa toimitetuissa tarkastuksissa havaittuja tapauksia, joissa ei ollut noudatettu EU:n tullisääntöjä. Nämä ratkaisemattomat tapaukset edellyttävät jäsenvaltioilta korjaavia toimia, ja niillä voi myös olla taloudellista vaikutusta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että saamisten (B-kirjanpidon) hallinnointi oli jäsenvaltioissa tehotonta. Komissio teki tarkastuskäynnin 22 jäsenvaltioon ja havaitsi samanlaisia puutteita 17 jäsenvaltiossa.

Tarkastuksen yhteydessä havaittiin riskejä, jotka liittyvät velkojen perintään yrityksiltä, jotka on rekisteröity EU:n ulkopuolelle, tai yksityishenkilöiltä, jotka ovat EU:n ulkopuolella sijaitsevien maiden kansalaisia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita tapauksia eri jäsenvaltioissa, jotka eivät pystyneet perimään velkoja kansalaisilta tai yrityksiltä, sillä nämä olivat sijoittuneet mm. Brittiläisille Neitsytsaarille, Sveitsiin, Turkkiin, Ukrainaan, Venäjälle tai Valko-Venäjälle.

Tulot ja menoalat lähemmin tarkasteltuna

Suosituksat

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio

- ryhtyy tarvittaviin toimiin yhdenmukaistaakseen kaikissa jäsenvaltioissa määräaikoja, jotka koskevat velkojen tiedoksi antamista talouden toimijoille
- varmistaa, että jäsenvaltiot ilmoittavat tullimaksuista kannetut määrät oikein neljännesvuosittaisissa otteissa, ja antaa kirjausohjeita
- helpottaa mahdollisimman paljon tullivelkojen perintää jäsenvaltioissa tapauksissa, joissa velalliset eivät ole EU:n jäsenvaltioista
- parantaa Euroopan talousalueen ja Euroopan vapaakauppaliiton rahoitusosuuksien ja oikaisumekanismien laskennan tarkastuksia.



Haluatko lisätietoja? Tiedot EU:n tuloja koskevasta tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta annetun vuoden 2015 vuosikertomuksen neljännessä luvussa.



Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky 14,5 miljardia euroa

Tarkastuskohteet

Alan menojen avulla pyritään esimerkiksi parantamaan tutkimusta ja innovointia, edistämään koulutusjärjestelmiä ja työllisyyttä, varmistamaan digitaaliset sisämarkkinat, edistämään uusiutuvan energian käyttöä ja energiatehokkuutta, nykyaikaistamaan liikennealaa sekä parantamaan liiketoimintaympäristöä erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritykset) osalta.

Tutkimuksen ja innovoinnin ala kattaa 62 prosenttia menoista. Menot toteutetaan ohjelmakautta 2007–2013 koskevan tutkimuksen ja kehittämisen seitsemännen puiteohjelman (tutkimuksen seitsemäs puiteohjelma) sekä ohjelmakautta 2014–2020 koskevan uuden Horisontti 2020 -puiteohjelman kautta. Eräillä muilla keskeisillä varainkäytön välineillä tuetaan yleissivistävää ja ammatillista koulutusta sekä nuorisoa ja urheilua (elinikäisen oppimisen ohjelma ja Erasmus+), liikenneinfrastruktuurien kehittämistä (Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskeva ohjelma TEN-T ja Verkkojen Eurooppa -väline), energia-alan hankkeita (Euroopan energia-alan elvytysohjelma) sekä avaruushjelmia (satelliittinavigointiohjelmat, kuten Galileo ja Euroopan geostationaarinen navigointilisäjärjestelmä, ja maaseurantaohjelma Copernicus).

Lähes 90 prosenttia menoista muodostuu avustuksista, joita myönnetään yksityisille tai julkisille edunsaajille. Komissio korvaa edunsaajien kuluilmoituksissa ilmoittamat hankekulut.

Tarkastushavainnot

Onko virhetaso olennainen?
Kyllä

Arvioitu virhetaso:
4,4 % (2014: 5,6 %)

Tutkimuksen ja innovoinnin alalla havaitut virheet olivat samantyyppisiä ja samaa kokoluokkaa kuin virheet, joita tilintarkastustuomioistuin on havainnut koko tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman aikana. Muiden varainkäytön välineiden maksuissa havaittiin sitä vastoin vähemmän virheitä kuin aiempina vuosina.

Useimmat virheistä liittyivät tapauksiin, joissa oli korvattu edunsaajien ilmoittamia henkilöstökuluja tai välillisiä kustannuksia, jotka eivät oikeuttaneet tukeen.

Henkilöstökulujen kohdalla edunsaajat olivat usein laskeneet hankkeeseen osoitetun henkilöstönsä tuntipalkan väärin tai ne eivät kyenneet esittämään riittävästi todisteaineistoa siitä, kuinka paljon aikaa hankkeeseen tosiasiaassa oli käytetty. Välillisten kustannusten tapauksessa virheet johtuivat virheellisesti lasketuista yleiskustannuksista tai kuluilmoituksiin sisältyvistä kuluista, jotka eivät liittyneet hankkeeseen. Kun edunsaaja ilmoitti välilliset kustannuksensa kiinteämääräisinä välittömistä kustannuksista lasketun prosenttiosuuden perusteella, näissä välittömissä kustannuksissa oleva virhe johti suhteessa samansuuruiseen virheeseen ilmoitetuissa välillisissä kustannuksissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös virheitä, jotka liittyivät julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämiseen, vaikkakin sääntöjenmukaisuus oli alalla yleisesti ottaen lisääntynyt.

Esimerkkejä: Seitsemänten puiteohjelmaan ja muihin ohjelmiin liittyvien tukeen oikeuttamattomien henkilöstökulujen ja välillisten kustannusten korvaaminen

Edunsaaja toteutti seitsemänten tutkimuksen puiteohjelmaan kuuluvaa parannettujen geospaiaalisen tiedon hallintajärjestelmien kehityshanketta 11 kumppanin kanssa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että jotkin edunsaajan ilmoittamista henkilöstökuluista ja välillisistä kustannuksista eivät oikeuttaneet tukeen. Osa edunsaajan ilmoittamista henkilöstökuluista liittyi tosiasiaa toiseen hankkeeseen. Lisäksi edunsaaja sisällytti välillisiä kustannuksia koskeviin laskelmiinsa tukeen oikeuttamattomia eriä (kuten hallinnollisiin tukitoimintoihin liittymättömiä henkilöstökuluja, markkinointikuluja sekä kyseisiin tutkimustoimiin liittymättömiä toimisto- ja matkakuluja).

Toisessa tapauksessa oli kyse vuosien 2007–2013 kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmasta rahoitetusta pilvipalvelujen kehittämishankkeesta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että edunsaaja oli ilmoittanut henkilöstökulut liian suurina: kulujen laskentaperustana oli käytetty työtuntien vakiomäärää eikä tosiasiallisia, pienempiä työtuntimääriä. Lisäksi edunsaaja oli ilmoittanut tukeen oikeuttamattomia bonuspalkkioita sekä muita kuluja, jotka eivät olleet aiheutuneet kuluilmoituksen kattamalla raportointikaudella.

Lähes kaikki virheet, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuluilmoituksissa, johtuivat siitä, että edunsaajat olivat tulkinneet monimutkaisia tukikelpoisuussääntöjä virheellisesti tai laskeneet kulunsa väärin. Tilintarkastustuomioistuin yksilöi kaksi petosepäilytapausta, joissa edunsaajat olivat ilmeisesti tarkoituksella ilmoittaneet tukikelpoiset hankekulunsa todellista suurempina.

Horisontti 2020 -ohjelman rahoitussäännöt ovat tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman sääntöjä yksinkertaisemmat, ja komissio on toteuttanut merkittäviä toimia vähentääkseen hallinnon monimutkaisuutta. Varainhoitovuotta 2014 koskevassa vuosikertomuksessa pantiin kuitenkin merkille, että jotkut uuden puiteohjelman tukikelpoisuusstandardit tosiasiaa lisäävät virheriskiä. Kertomuksessa suositeltiin, että komissio päivittää valvontastrategiaansa voidakseen käsitellä mm. tapauksia, joissa tutkijat saavat lisäkorvausta tai joissa osallistujat hyödyntävät suurta tutkimusinfrastruktuuria. Tilintarkastustuomioistuimen Horisontti 2020 -puiteohjelman vuonna 2015 kohdistama rajallinen testaus osoitti, että lisäkorvaustapauksiin liittyy virheriski.

Komissio on perustanut yhteisen tukikeskuksen, joka auttaa täytäntöönpanoelimiä hallinnoimaan Horisontti 2020 -ohjelmaa tehokkaasti ja yhdenmukaisesti. Tämä on edistänyt it-järjestelmän ja -toimintojen selkiyttämistä, avustusten hallinnon yhdenmukaistamista ja tarkastustoiminnan koordinoimista. Lisäksi se auttaa varmistamaan, että täytäntöönpanoelimet soveltavat Horisontti 2020 -puiteohjelman sääntöjä yhdenmukaisesti. Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti, jonka on tarkoitus hallinnoida kolmen prosentin osuutta Horisontti 2020 -puiteohjelman määrärahoista, ei kuitenkaan kuulu tämän hallinto- ja valvontakehyksen piiriin.



Suosituksset

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio

- hyödyntää kansallisten viranomaisten ja riippumattomien tarkastajien kanssa kaiken käytettävissä olevan relevantin tiedon, jotta virheet kyetään ehkäisemään tai havaitsemaan ja korjaamaan ennen kulujen korvaamista
- antaa edunsaajille ohjeistusta Horisontti 2020 -puiteohjelman, seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman ja muiden samankaltaisten ohjelmien eroista
- antaa täytäntöönpanoelimille tutkimuksen ja innovoinnin alan varainkäyttöön yhteiset ohjeet, jotta edunsaajia kohdellaan yhdenmukaisesti pantaessa täytäntöön tarkastussuosituksia, jotka koskevat seitsemänten puiteohjelmaan liittyvien tukeen oikeuttamattomien kulujen takaisinperintää
- seuraa tiiviisti niiden ekstrapoloitujen oikaisujen täytäntöönpanoa, jotka perustuvat sen seitsemännen tutkimuksen puiteohjelman alaisuudessa korvattuihin kuluihin kohdistamiin jälkitarkastuksiin.



Haluatko lisätietoja? Tiedot kasvua ja työllisyyttä edistävään kilpailukykyyn liittyviä EU-menoja koskevasta tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta annetun vuoden 2015 vuosikertomuksen viidennessä luvussa.



Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus 53,9 miljardia euroa

Tarkastuskohteet

Tällä menoalalla pyritään supistamaan alueiden välisiä kehityseroja, uudistamaan taantuvia teollisuusalueita sekä edistämään rajat ylittävää, monikansallista ja alueiden välistä yhteistyötä. Menoala muodostuu pääasiassa kahdesta osasta, jotka ovat alue- ja kaupunkipolitiikka sekä työllisyys- ja sosiaaliasiat.

- EU:n alue- ja kaupunkipolitiikkaa toteutetaan lähinnä Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja koheesiorahaston kautta. Sen osuus vuoden 2015 menoista on lähes 80 prosenttia. EAKR:sta rahoitetaan infrastruktuurihankkeita, työpaikkojen luomista tai säilyttämistä, alueiden taloudellista kehitystä edistäviä aloitteita ja pk-yrityksiä tukevia toimia. Koheesiorahastosta rahoitetaan investointeja ympäristö- ja liikenneinfrastruktuureihin.
- Työllisyys- ja sosiaalipolitiikkaa rahoitetaan pääosin Euroopan sosiaalirahaston (ESR) kautta. Alan menojen osuus varainkäytöstä on noin 20 prosenttia. Varoilla rahoitetaan mm. investointeja inhimilliseen pääomaan sekä tukitoimia, joilla parannetaan työntekijöiden ja yritysten sopeutumista työtapojen muutoksiin, lisätään työllistymismahdollisuuksia, vahvistetaan epäedullisessa asemassa olevien ihmisten sosiaalista osallisuutta sekä tehostetaan hallintoa ja julkisia palveluja ja parannetaan niiden toimintavalmiuksia.

EAKR:oon, koheesiorahastoon ja ESR:oon sovelletaan samoja sääntöjä, joista voidaan poiketa rahastokohtaisten asetusten nojalla. Komissio hallinnoi menoja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Hallinnointi kattaa mm. hyväksytyjen meno-ohjelmien alaisuudessa toteutettavien hankkeiden osarahoitus. Kulujen korvaamiseen sovellettavat tukikelpoisuussäännöt määritetään kansallisesti tai alueellisesti, ja ne saattavat vaihdella jäsenvaltiosta toiseen.

Tämän lisäksi on erityisvälineitä ja rahastoja, kuten naapurimaille tarkoitettu Euroopan naapuruusväline ja Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto (FEAD). Niiden osuus kokonaismenoista on alle prosentin luokkaa.

Tarkastushavainnot

Onko virhetaso olennainen?
Kyllä

Arvioitu virhetaso:
5,2 % (2014: 5,7 %)

Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alan pääasialliset virhelähteet ovat tukeen oikeuttamattomat menot edunsaajien kuluilmoituksissa ja tukeen oikeuttamattomien hankkeiden, toimien tai edunsaajien valinta. Näiden jälkeen tulevat julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja valtioneuvoston päätösten rikkominen.

Suurin osa virheistä johtuu edunsaajien ilmoittamista tukeen oikeuttamattomista kuluista. Lisäksi jotkut tarkastetuista hankkeista eivät täyttäneet asetuksissa ja/tai kansallisissa tukikelpoisuussäännöissä asetettuja tukikelpoisuusehtoja.

EAKR:n ja koheesiorahaston menojen kohdalla merkittävä virhelähde oli edelleen julkisia hankintoja koskevien EU:n ja kansallisten sääntöjen vakava noudattamatta jättäminen. Esimerkkinä voidaan mainita sääntöjenvastainen urakoiden tai palvelujen hankinta tai perusteeton suorahankinta. Näitä kysymyksiä on analysoitu ja kuvattu tarkemmin tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 10/2015, jonka aiheena ovat toimet, joita jäsenvaltiot ja komissio ovat toteuttaneet ratkaistakseen tämän menoalan julkisten hankintojen virheistä johtuvan ongelman.

Esimerkki: Ilmoitettu tukeen oikeuttamattomia kuluja

Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettiin pk-yrityksiä taloudellisesti tukeva EAKR:n hanke, jonka yhteydessä pk-yritykset eivät kuitenkaan saaneet avustusta, koska edunsaaja piti itsellään osan rahoituksesta. Edunsaajan itsellään pitämät määrät eivät olleet osarahoituskelpoisia, koska ne eivät täyttäneet tukikelpoisuusehtoja.

Esimerkki: Tukeen oikeuttamaton hanke

Tšekissä EAKR:n hankkeeseen liittyvässä ehdotuspyynnössä täsmennettiin, että ainoastaan pk-yritykset olivat tukikelpoisia. Hallintoviranomainen myönsi edunsaajalle rahoitusta tällä perusteella, vaikka kyseisen perusteen täyttymiselle ei ollut saatu hankevalinnan aikana vahvistusta. Muita tukeen oikeuttamattomia hankkeita havaittiin Italiassa ja Puolassa.

Esimerkki: Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vakava noudattamatta jättäminen

Saksassa tehtiin EAKR:n rahoittaman tierakennushankkeen lisäurakoista saman sopimuspuolen kanssa suoraan sopimus, joka ylitti 50 prosentilla alkuperäisen sopimuksen arvon. Tämä on EU:n julkisia hankintoja koskevan direktiivin vastaista. Samanlaisia tapauksia havaittiin muissa EAKR:n hankkeissa Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa myös, onko EU:n valtioneuvoston päätöksiä noudatettu. Edunsaajayhteisöt saavat lainvastaisesta valtioneuvoston tuesta perusteetonta etua, mikä vääristää sisämarkkinoita. Säännöstä voidaan joskus poiketa, mutta poikkeuksista on ilmoitettava ja niille on saatava komission hyväksyntä. Erityiskertomuksessa nro 24/2016 esitetään lisätietoja lisätoimista, joita komissiolta ja jäsenvaltioilta tarvitaan valtioneuvoston päätösten rikkominen ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi koheesioalalla.

Merkittävä osa kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä sisältävistä tapahtumista oli sellaisia, joiden osalta jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa voidakseen ehkäistä tai havaita ja korjata niissä esiintyvät virheet ennen kuin komissiolta haettiin korvauksia. Jos kaikkia näitä tietoja olisi hyödynnetty virheiden korjaamiseksi ennen kuin menot ilmoitettiin komissiolle, menojen arvioitu virhetaso olisi ollut taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alan koko varainkäytön osalta 2,4 prosenttiyksikköä alhaisempi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että virhe oli usein kansallisten viranomaisten tekemä. Nämä virheet vaikuttivat arvioituun virhetasoon 0,6 prosenttiyksikön verran.

Tulot ja menoalat lähemmin tarkasteltuna

EAKR:n ja ESR:n rahoitusvälineet

Vuoden 2014 lopussa rahoitusvälineiden keskimääräinen maksatusaste lopullisille edunsaajille oli 57 prosenttia eli tilanne oli parantunut edellisestä vuodesta (47 prosenttia). Näillä varoilla tuetaan yrityksiä tai kaupunkihankkeita pääomainvestointien, lainojen tai vakuuksien muodossa. Kaikkiaan on perustettu 1 025 rahoitusvälinettä, joihin on osoitettu noin 16,0 miljardia euroa. Useilla jäsenvaltioilla on vaikeuksia käyttää kaikki määrärahat. Vuoden 2014 lopussa alhaisimmat maksatusasteet olivat Kreikassa, Espanjassa, Italiassa, Alankomaissa, Itävallassa ja Slovakiassa.

Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 19/2016 sisältää lisää tietoa siitä, miten voidaan hyödyntää kokemusta, jota on kertynyt ohjelmakaudella 2007–2013 EU:n talousarvion toteuttamisesta rahoitusvälineiden avulla.

Virhetasoja koskeva komission arviointi

Komission arvio tarkastusviranomaisten raportoimista virhetasosta vastaa yleisesti ottaen paljolti tarkastusviranomaisten toimittamaa evidenssiä. Komissiolla on kuitenkin vain rajalliset mahdollisuudet validoida raportoidut virhetasot (ja tarvittaessa mukauttaa niitä), jos tarkastusviranomaisia ei pyydetä toimittamaan toimien tarkastuksistaan komissiolle yksityiskohtaisempia tietoja (esim. tietoja tarkastuksen laajuudesta, kattavuudesta, aliotannasta ja virheluokittelusta), joiden perusteella komissio voi tarkastaa vuotuiset valvontakertomukset. Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoitti, että vuonna 2015 näitä tietoja pyydettiin useammin kuin edellisinä vuosina.

Vuotta 2015 koskeviin vuotuisiin toimintakertomuksiin sisältyvä komission laskelma riskinalaisista määristä on kokonaisuutena tarkasteltuna oikeellinen, ja se vastaa tarkastusviranomaisten raportoimia ja/tai antamia tietoja. Lisäksi havaittiin, että komission vuotta 2015 koskevissa vuotuisissa toimintakertomuksissa esittämät varaukset olivat komission ohjeiden ja mainittujen kahden pääosaston käyttöön annettujen tietojen mukaisia.

Hankkeiden tuloksellisuuden arviointi

Vuoden 2015 arvioinnissa tutkittiin 149 päätökseen saatettua hanketta 15 jäsenvaltiosta. Kahta hanketta ei voitu arvioida, sillä hallintoviranomaiset eivät olleet määrittäneet indikaattoreita.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tarkastetuista hankkeista lähes kaikissa saavutettiin tuotostavoitteet kokonaan tai osittain. Joidenkin jäsenvaltioiden on kuitenkin edelleen parannettava tulosindikaattoreiden asettamista hanketasolla. Arvioiduista hankkeista 38 prosentissa jäsenvaltioiden viranomaiset sovelsivat tuloksellisuutta mittaavaa järjestelmää, jonka avulla hanketuotoksia voitiin seurata, mutta ne eivät olleet määrittäneet tulosindikaattoreita tai tavoitearvoja hankkeiden hyväksymisasiakirjoissa. Lopuksi voidaan todeta, että tavoitteet jäivät täysin saavuttamatta ainoastaan neljässä hankkeessa.

Katse tulevaisuuteen: ohjelmakausi 2014–2020

Vuoden 2015 lopussa Euroopan rakenne- ja investointirahastoista (ERI-rahastot) vastaavista kansallisista viranomaisista oli nimetty alle 20 prosenttia. Nimittäminen on tarpeen, jotta jäsenvaltioiden viranomaiset voivat toimittaa menoilmoitukset komissiolle. Tämän seurauksena riskinä on, että talousarvion toteuttaminen viivästyy ohjelmakaudella 2014–2020 enemmän kuin kaudella 2007–2013.

Vuonna 2015 komissio perusti korkean tason asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida ja edistää jäsenvaltioissa ERI-rahastojen hyväksi toteutettavien yksinkertaistamistoimien täytäntöönpanoa ja osallistua vuoden 2020 jälkeisen ohjelmakauden valmisteluun.

Suosituksset

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- o harkitsee perusteellisesti uudelleen ERI-rahastojen rakennetta ja täytäntöönpanomekanismia tehdessään lainsäädäntöehdotustaan seuraavalle ohjelmakaudelle ja ottaa huomioon korkean tason yksinkertaistamisryhmän ehdotukset
- o hyödyntää ohjelmakaudella 2007–2013 saatua kokemusta ja raportoi ohjelmakauden 2014–2020 kansallisia tukikelpoisuussääntöjä koskevasta kohdennetusta analyysistä ja ohjeistaa jäsenvaltioita tarpeettoman monimutkaisten ja/tai työläisten sääntöjen yksinkertaistamisessa ja välttämässä
- o antaa sovellettavan asetuksen muuttamista koskevan lainsäädäntöehdotuksen, jossa jäsenvaltioiden kanssa hallinnoitavien rahoitusvälineiden tukikelpoisuuskautta jatketaan
- o selventää jäsenvaltioille palautettavan arvonnisäveron käsitettä erityisesti julkisten edunsaajien kohdalla, jotta vältetään erilaiset tulkinnat käsitteestä ”palautukseen oikeuttamaton arvonnisävero” ja se, että EU:n varoja ei hyödynnetä optimaalisesti
- o varmistaa, että kaikki ohjelmakauden 2007–2013 EAKR:n ja ESR:n rahoitusvälineisiin liittyvät menot on sisällytetty riittävän aikaisin päättämisilmoituksiin, jotta jäsenvaltiot voivat toimittaa tarkastuksensa, ja myös kannustaa jäsenvaltioita tarkastamaan rahoitusvälineitä ohjelmien päättämisen valmistelun yhteydessä.



Haluatko lisätietoja? Tiedot taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden alaan liittyviä EU:n menoja koskevasta tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta annetun vuoden 2015 vuosikertomuksen kuudennessa luvussa.



Luonnonvarat

58,6 miljardia euroa

Tarkastuskohteet

Menoala kattaa yhteisen maatalouspolitiikan (YMP), yhteisen kalastuspolitiikan (YKP) ja ympäristötoimenpiteet.

YMP muodostaa perustan EU:n maatalousmenoille. Sen avulla pyritään parantamaan maatalouden tuottavuutta, varmistamaan maatalousväestön kohtuullinen elintaso, vakauttamaan markkinoita sekä takaamaan elintarvikkeiden saatavuus ja kohtuulliset kuluttajahinnat.

YMP:tä toteutetaan kahden rahaston avulla: Euroopan maatalouden tukirahastosta ("maataloustukirahasto") rahoitetaan kokonaisuudessaan EU:n suorat tuet ja markkinatoimenpiteet ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta ("maaseuturahasto") rahoitetaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa maaseudun kehittämistä koskevia ohjelmia. YMP:n menoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Kummankin rahaston menot kanavoidaan noin 80 maksajaviraston kautta. Maksajavirastojen vastuulla on tarkastaa tukihakemusten tukikelpoisuus ja suorittaa maksut edunsaajille.

Komission ja jäsenvaltioiden yhdessä hallinnoima Euroopan kalatalousrahasto on yhteisen kalastuspolitiikan toteuttamisen pääasiallinen väline. Komissio hallinnoi keskitetysti EU:n ympäristöpolitiikkaa, ja ympäristöalan menojen kohdalla tärkein rahasto on LIFE-ohjelma.

Tarkastushavainnot

Onko virhetaso olennainen?

Maatalous – markkinatoimenpiteet ja suora tuki:

Kyllä

Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus:

Kyllä

Arvioitu virhetaso¹:

Luonnonvarat yhteensä:

2,9 prosenttia

(2014: 3,6 prosenttia / ilman täydentäviin ehtoihin liittyviä virheitä: 3,0 prosenttia)

Maatalous – markkinatoimenpiteet ja suora tuki:

2,2 prosenttia

(2014: 2,9 prosenttia / ilman täydentäviin ehtoihin liittyviä virheitä: 2,2 %)

Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus:

5,3 prosenttia

(2014: 6,2 prosenttia / ilman täydentäviin ehtoihin liittyviä virheitä: 6,0 %)

josta

¹ Vuoden 2015 luvuissa ei oteta huomioon täydentäviin ehtoihin liittyvien virheiden kvantifioinnin vaikutusta YMP:n säädöskehityksessä tapahtuneiden muutosten jälkeen. Näin ei tehty vuonna 2014.

Maataloustukirahaston yhteydessä esiintyvät virheet poikkeavat luonteeltaan ja ominaispiirteiltään huomattavasti muiden luonnonvarojen menoalojen virheistä.

Maatalous – markkinatoimenpiteet ja suora tuki (Euroopan maatalouden tukirahasto)

Monet tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaituista virheistä johtuvat siitä, että edunsaajien esittämissä kuluilmoituksissa on virheellisiä tietoja tai niihin sisältyy tukeen oikeuttamattomia kuluja; yleisin virhe oli se, että maatalousmaan ala oli ilmoitettu liian suurena. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tällaisia virheitä tarkastuskäynnin kohteena olleista 18 jäsenvaltiosta 12:ssa.

Viljelylohkojen tunnistusjärjestelmän (LPIS) tietokannasta on tullut viime vuosina luotettavampi, mutta ilmoitettuun maa-alaan liittyviä virheitä havaittiin silti. Tilintarkastustuomioistuin tiedostaa, että alle kahden prosentin virheellisyttä on vaikea havaita ja korjata. LPIS-järjestelmään kirjattujen tukikelpoisuustietojen ja tosiasiallisen tukikelpoisen maa-alan väliset suuremmat erot, jotka näkyvät LPIS-tietokantaan tallennetuista ortokuvista (ilmakuva), olisi pitänyt havaita ja korjata (esimerkiksi tilintarkastustuomioistuimen Kreikassa, Espanjassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa havaitsemat virheet).

Toinen maatalousmaan pinta-alaan liittyvien virheiden syy on se, että tukikelpoisen pysyvän laitumen kansalliset määritelmät eivät ole EU:n lainsäädännön mukaisia.

Esimerkki: EU:n lainsäädännöstä poikkeavat kansalliset tukikelpoisuusperusteet

Ranskassa viranomaiset myöntävät tukea laiduntamiskelpoiselle nummelle myös alueilla, joilla kasvaa sekaisin tukikelpoista ruohokasvillisuutta ja tukeen oikeuttamatonta kasvillisuutta, kuten pensaikkoa ja tiheää metsää. Tilintarkastustuomioistuin raportoi asiasta jo varainhoitovuoden 2013 vuosikertomuksessa ja havaitsee tällaisia tapauksia edelleen (kuusi tapausta vuonna 2015).

Maatalousalan lopullisten edunsaajien tekemien kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden yhteydessä kansallisilla viranomaisilla oli useissa tapauksissa riittävästi 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 virhetaso olisi ollut 0,3 prosenttiyksikköä alhaisempi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi neljä tapausta, joissa virhe johtui kansallisista viranomaisista. Nämä virheet vaikuttivat arvioituun virhetasoon 0,6 prosenttiyksikön verran. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös puutteita maataloustukirahaston arvioitua virhetasoa koskevaan komission arvioon tehdyissä mukautuksissa.

Maaseudun kehittäminen, ympäristö, ilmastotoimet ja kalastus

Menoalan suurimmat virhelähteet olivat seuraavat: edunsaajat, toimet, hankkeet tai menot eivät oikeuttaneet tukeen ja julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei noudatettu. Lisäksi havaittiin virheitä, jotka liittyivät siihen, että maatalouden ympäristösitoumuksia ei noudatettu ja hehtaarimäärä ilmoitettiin liian suurena.

Esimerkki: Tukeen oikeuttamattomat menot tai toimet

Romaniassa havaittiin, että kansalliset viranomaiset eivät ottaneet asianmukaisella tavalla huomioon tuotantokykien määrää, kun ne laskivat menoja yksinkertaistetun kustannusvaihtoehdon avulla. Tämän vuoksi kaikille edunsaajille suoritettavat maksut oli arvioitu järjestelmällisesti liian suuriksi. Tilintarkastustuomioistuin totesi lisätarkastusten jälkeen, että tukeen oikeuttamattomien maksujen määrä saattoi olla vuoden 2012 (tuen käyttöönottovuosi) ja lokakuun 2015 välillä jopa 152 miljoonaa euroa 450 miljoonan euron kokonaismäärästä. Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot saattavat vähentää jäsenvaltioiden ja edunsaajien hallinnollista rasitetta, mutta niiden pitäisi perustua luotettaviin menetelmiin ja erityisesti tarkkoihin yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja koskevien laskelmiin.

Esimerkki: julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös Saksassa, Kreikassa, Italiassa ja Romaniassa tapauksia, joissa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä ei ollut noudatettu. Esimerkiksi Italiassa viranomaiset arvioivat, että (EU:n avustuksella rahoitetun) yksikokoisen raitininfrastruktuurin hankinta auttaisi viljelijöitä oliivikuljetuksissa lähinnä pääasiallisen hanketoiminnan ulkopuolisten lisäurakoiden (uudet tiet, viemäröinti ja vesijohto) kautta. Tämä oli Italian julkisia hankintoja koskevien sääntöjen vastaista.

Tällä menoalalla esiintyvien, lopullisten edunsaajien tekemien kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevien virheiden yhteydessä kansallisilla viranomaisilla oli useissa tapauksissa riittävästi 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 virhetaso olisi ollut 1,7 prosenttiyksikköä alhaisempi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi joitakin tapauksia, joissa virhe johtui kansallisista viranomaisista. Nämä virheet vaikuttivat arvioitun virhetasoon 1,5 prosenttiyksikön verran.



Sisäisen valvonnan ja tuloksellisuuden muut osa-alueet

Tilintarkastustuomioistuimen arvioinnissa todettiin, että komissio oli toimittanut maatalousalan sääntöjenmukaisuus-tarkastuksensa yleisesti ottaen kansainvälisten tarkastusstandardien ja tärkeimpien säännösten mukaisesti. Lisäksi havaittiin, että komissio oli vähentänyt huomattavasti keskeneräisten sääntöjenmukaisuuden tarkastusten sumaa. Komission tarkastuskäsikirja ei kuitenkaan sisällä yksityiskohtaisia tarkastusmenettelyjä ja dokumentaatiovaatimuksia jäsenvaltioiden rahoitusoikaisuista toimittamien tietojen tarkastamista varten. Joissakin tapauksissa tilintarkastustuomioistuin ei saanut riittävästi asianmukaista evidenssiä siitä, että nämä tarkastukset olisi toimitettu.

Maataloustukirahaston ja maaseuturahaston osalta kuuteen maksajavirastoon tehtyjen tarkastuskäyntien aikana tuli ilmi keskeisiä valvontapuutteita, jotka liittyivät viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmään (LPIS), hallinnollisiin tarkastuksiin, paikalla toimitettujen tarkastusten laatuun ja virheellisten maksujen takaisinperintämenettelyihin. Puutteita havaittiin myös viiden kuudesta maksajavirastosta toimittamissa hallinnollisissa tarkastuksissa, joiden yhteydessä tarkastettiin maaseudun kehittämiseen liittyvien maksujen tukikelpoisuus. Parhaillaan päivitetään toimintasuunnitelmia, joiden avulla on tarkoitus puuttua usein esiintyvien virheiden perimmäisiin syihin, mutta julkisten hankintojen alalla on edelleen parantamisen varaa.

Kalastuspolitiikan alalla havaittiin, että kaikissa tilintarkastustuomioistuimen arvioimissa viidessä tarkastuksessa esiintyi puutteita tarkastuksen valvonnassa ja dokumentoinnissa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi komission Romaniassa toimittamaa tarkastusta uudelleensuorittaessaan puutteita hallintoviranomaisen hallinnollisissa tarkastuksissa, erityisesti hankintamenettelyjen alalla.

Tilintarkastustuomioistuin arvioi vuonna 2015 maaseudun kehittämisalan investointihankkeiden tuloksellisuutta ja havaitsi, että suurin osa arvioiduista hankkeista vastasi edunsaajien tarpeita sekä laajuuden että suoritettujen urakoiden ja toimitettujen tuotteiden laadun osalta. Tästä huolimatta joissakin tapauksissa hankkeet olivat tarpeettoman laajoja. Tuen kohdentaminen ja hankkeiden valinta ei myöskään ollut niin huolellista kuin olisi voinut odottaa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että useiden hankkeiden kulujen kohtuullisuudesta ei ollut riittävästi evidenssiä (ks. jäljempänä esitetty esimerkki). Yleisesti ottaen tilanne ei ole näiden ongelmien kohdalla parantunut.

Esimerkki: Kulut eivät ole kohtuullisia

Slovakiassa todettiin, että maksajavirasto ei ollut tarkastanut riittäväällä tavalla, olivatko edunsaajan ilmoittamat varastotilojen rakennuskulut kohtuullisia. Havaittiin, että hankitun betonin hinta oli kuusi kertaa tavallista markkinahintaa korkeampi ja että hankekulujen olisi pitänyt olla yli 50 prosenttia alhaisemmat.



Tulot ja menoalat lähemmin tarkasteltuna

Suosituksat

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio

- o jatkaa maataloustukirahaston kohdalla seurantaä tapauksissa, joissa kansallinen lainsäädäntö ei vastaa EU:n lainsäädäntöä, ja myös tarkistaa, että LPIS-järjestelmän laadusta kielteisen arvion saaneet jäsenvaltiot toteuttavat tarvittavat korjaustoimet
- o varmistaa maaseudun kehittämisen kohdalla, että jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmat sisältävät konkreettisia toimia julkisissa hankinnoissa esiintyvien virheiden vähentämiseksi
- o toteuttaa maataloustukirahaston ja maaseudun kehittämisen osalta toimenpiteitä, jotka parantavat jäsenvaltioiden todentamiviranomaisten tekemää työtä ja varmistaa, että rahoitusoikaisujen laskentaan käytetyt jäsenvaltioiden toimittamat tiedot tarkistetaan kunnolla
- o toteuttaa kalastuspolitiikan alalla toimia, joilla varmistetaan, että sääntöjenmukaisuuden tarkastukset toimitetaan kansainvälisten standardien mukaisesti.



Haluatko lisätietoja? Tiedot luonnonvaroihin liittyviä EU:n menoja koskevasta tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta annetun vuoden 2015 vuosikertomuksen seitsemännessä luvussa.



Globaali Eurooppa 6,9 miljardia euroa

Tarkastuskohteet

Menoala sisältää menot, jotka liittyvät ulkopoliittikkaan, EU:n ehdokasvaltioille ja mahdollisille ehdokasvaltioille annettavaan tukeen sekä kehitysmaille ja naapurimaille annettavaan kehitysapuun ja humanitaariseen apuun (menoala ei kata Euroopan kehitysrahastoja – ks. sivut 49–51).

Menot jakautuvat yli 150 maahan, ja niiden yhteydessä sovelletaan lukuisia erilaisia yhteistyövälineitä ja avunantomenetelmiä. Menoja hallinnoivat suoraan useat komission pääosastot – joko Brysselissä sijaitsevasta päätoimipaikasta tai tuensaajamaissa sijaitsevista EU:n edustustoista käsin – taikka välillisesti edunsaajamaat tai kansainväliset järjestöt.

Tarkastushavainnot

Onko virhetaso olennainen?
Kyllä

Arvioitu virhetaso:
2,8 % (2014: 2,7 %)

Tarkastuksen yhteydessä havaittiin, että yleisimmin esiintyvä virhetyyppi oli lopullisten edunsaajien ilmoittamat tukeen oikeuttamattomat menot. Tukeen oikeuttamattomia menoja ovat menot, jotka eivät liity sopimuksen mukaisiin toimiin tai jotka eivät ole aiheutuneet tukikelpoisuuskaudella. Lisäksi havaittiin tapauksia, joissa ei ole noudatettu lakiin tai sopimukseen perustuvia velvoitteita. Näissä tapauksissa oli kyse mm. hankintasäännöistä, alkuperää koskevista säännöistä, virheellisesti välittöminä kustannuksina ilmoitetuista välillisistä kustannuksista tai tukeen oikeuttamattomien verojen sisällyttämisestä kuluilmoitukseen.

Muut tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet liittyivät siihen, että komissio oli hyväksynyt ja selvittänyt maksuja, jotka koskivat palveluja, urakoita tai tavarahankintoja, joita koskevat menot eivät olleet vielä aiheutuneet edunsaajalle tai joista edunsaaja ei voinut toimittaa tilintarkastustuomioistuimelle menotositteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että komissio validoi menoja ja hyväksyi niihin perustuvia maksuja viipeellä.

Esimerkki: Menot eivät olleet aiheutuneet

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio oli hyväksynyt Ulkopoliittikan välineiden hallinto -ohjelman kautta maksetun, ballististen ohjusten leviämisen estämistä koskevan tuen osana Euroopassa toimivan tutkimussäätiön ilmoittamia menoja, jotka perustuivat tosiasiallisia kuluja suurempiin arvioituihin henkilöstökuluihin.

Esimerkki: Sopimus ei kattanut menoja

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi huumeidenvastaisesta tiedotuksesta vastaavan kansainvälisen järjestön Myanmarissa toteuttaman hankkeen yhteydessä, että komissio oli hyväksynyt henkilöstökoulutuskuluja, joita asianomainen sopimus ei kattanut.

Tulot ja menoalat lähemmin tarkasteltuna

Esimerkki: Toinen rahoittaja rahoitti kulut

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti komission Syyrian kriisialueella toimivalle humanitaariselle järjestölle suorittaman maksun ja havaitsi, että toinen rahoittaja oli jo rahoittanut ilmoitetut elintarvikekuljetuskulut.

Komission valtioiden yleisiin talousarvioihin suoraan suorittamissa maksuissa ei havaittu virheitä, koska komissiolla on laaja liikkumavara tukikelpoisuusehtojen täyttymisen arvioinnissa. Virheriski on myös alhaisempi maksuissa, joilla tuetaan toimia, joihin osallistuu monta kansainvälistä rahoittajaa, sillä EU:n sääntöjen mukaan tukeen oikeuttamattomat kulut voidaan kattaa muiden rahoittajien rahoitusosuuksilla.

Tapahtumien tarkastamisen yhteydessä myös selvisi, että eurooppalaisen naapuruuden ja kumppanuuden välineen avulla rahoitettujen twinning-hankkeiden välilliset kustannukset olivat merkittävästi avustusten osalta asetettua enimmäismäärää suurempia. Välineestä saatavalle kertaluontoiselle tai kiinteämääräiselle rahoitukselle ei ole määritetty ylärajaa, mikä tuo mukanaan riskin, että hanketta toteuttava jäsenvaltion yhteistyökumppani voi saada toiminnasta tuottoa.

Suosituksukset

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- tehostaa edunsaajien teettämien menotarkastusten laadun tarkastamista ja parantaa ulkoisille tarkastajille tarkoitettuja toimeksiantoja
- tarkistaa naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston soveltamat menetelmät, joiden avulla pääosasto laskee arvioidun virhetason parantaakseen toimitettujen tietojen tilastollista tarkkuutta
- toteuttaa toimenpiteitä varmistaakseen, että twinning-välineiden kautta kanavoitu rahoitus on voiton tuottamisen kieltävän periaatteen mukaista ja sen yhteydessä noudatetaan moitteettoman varainhoidon periaatetta.



Haluatko lisätietoja? Tiedot globaaliin Eurooppaan liittyviä EU:n menoja koskevasta tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta annetun vuoden 2015 vuosikertomuksen kahdeksannessa luvussa.



Turvallisuus ja kansalaisuus 2,1 miljardia euroa

Tarkastuskohteet

Menoala kattaa erityyppisiä toimintapolitiikkoja, joiden yhteisenä tavoitteena on lujittaa "EU:n kansalaisuuden" käsitettä luomalla vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja. Varat käytetään rajavalvontaan, maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan, oikeus- ja sisäasioiden alaan, julkiseen terveydenhuoltoon, kuluttajansuojaan, kulttuuriin, nuorisolaan, tiedotukseen sekä kansalaisten kanssa käytävään vuoropuheluun. Menoala on suhteellisen pieni, mutta kasvava osa EU:n talousarviosta (noin 1,4 prosenttia).

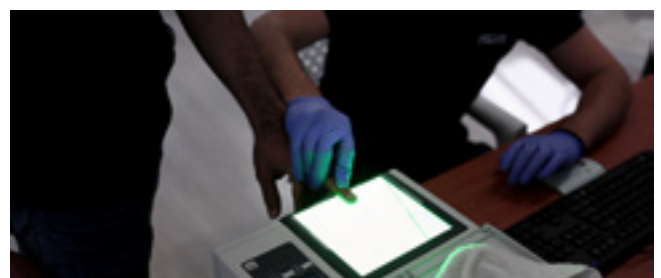
Lähes kolmannes varoista käytetään 12 erillisviraston kautta. Tilintarkastustuomioistuin raportoi näistä erikseen erillisvirastoja koskevissa erityisvuosikertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa keskityttiin maahanmuutto- ja turvallisuusalaan, jonka saama rahoitusosuus on suurin (40 prosenttia).

Maahanmuutto- ja turvallisuusalan menot toteutetaan suurelta osin jäsenvaltioiden ja komission yhteishallinnon puitteissa. Tästä huolimatta komissio hallinnoi suoraan merkittävää neljännestä vuoden 2015 menoista. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti niin ollen komission muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston vastuulla olevat keskeiset järjestelmät ja arvioi suoran hallinnon piiriin kuuluvia avustuksia ja hankintamenettelyjä sekä komission arviointeja, jotka koskevat jäsenvaltioiden yhteishallinnon piiriin kuuluvien varojen hallintoihin käyttämiä järjestelmiä.

Tarkastushavainnot

Komission suoraan hallinnoimien avustusten ja hankintamenettelyjen osalta todettiin, että varainhoitoasetuksessa vaaditut valvontamenettelyt oli toteutettu eikä niissä ilmennyt suuria puutteita.

Toisaalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita komission arvioinneissa, jotka koskivat jäsenvaltioiden kauden 2007–2013 SOLID-ohjelman (yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva yleisohjelma) hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä. Havaittiin, että komissio ei ollut testannut arviointiansa yhteydessä keskeisten sisäisten valvontamenettelyjen vaikuttavuutta vaan pikemminkin keskittynyt muodostamaan käsityksen valvontamenettelyistä ja dokumentoimaan ne. Tämä olisi voinut johtaa joissakin tapauksissa siihen, että komissio olisi arvioinut riskit todellista alhaisemmiksi. Lisäksi komissio kohdisti pieniriskisinä pitämiensä ohjelmiin suhteellisen vähän jälkitarkastuksia jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan tämä vähentää jäsenvaltioiden menojen luotettavuutta SOLID-ohjelman kohdalla.



Haluatko lisätietoja? Tiedot turvallisuuteen ja kansalaisuuteen liittyviä EU:n menoja koskevasta tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta annetun vuoden 2015 vuosikertomuksen kahdeksannessa luvussa.



Hallinto

9,0 miljardia euroa

Tarkastuskohteet

Hallinnon menoala koskee EU:n toimielinten ja muiden elinten menoja. Nämä elimet ovat komissio, Euroopan parlamentti, Euroopan ulkosuhdehallinto, Eurooppa-neuvosto ja neuvosto, Euroopan unionin tuomioistuin, Euroopan tilintarkastustuomioistuin, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea, Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan tietosuojavaltuutettu.

Henkilöstömenojen (palkat, eläkkeet ja lisät) osuus on noin 60 prosenttia kokonaismäärästä. Loput menot ovat kiinteistö-, laite-, energia-, viestintä- ja tietotekniikkamenoja.

Tilintarkastustuomioistuimen toimittamien Euroopan unionin virastojen, muiden hajautettujen elinten ja Eurooppa-koulujen tarkastusten tuloksista raportoidaan erikseen julkaistavissa erityisvuosikertomuksissa, joissa esitetään myös yhteenveto tuloksista. Tilintarkastustuomioistuimen omat menot tarkastaa ulkoinen yritys, ja tarkastuskertomus julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja tilintarkastustuomioistuimen sivustolla.

Tarkastushavainnot

Onko virhetaso olennainen?

Ei

Arvioitu virhetaso:

0,6 % (2014: 0,5 %)

Järjestelmien tarkastuksissa ei havaittu kokonaisuuden kannalta merkittäviä puutteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kuitenkin tietyillä osa-alueilla parannettavaa eräissä toimielimissä ja elimissä. Parannuskohteita käsitellään jäljempänä olevissa suosituksissa.

Suosituks

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:

- o Euroopan parlamentin olisi valvottava tehokkaammin sitä, kuinka poliittiset puolueet noudattavat menojen hyväksymistä ja maksamista sekä hankintaa koskevia sääntöjä ja menettelyjä
- o komission olisi parannettava järjestelmiään, jotta perhelisien laskentaan vaikuttava henkilöstön jäsenten henkilökohtainen tilanne päivitetään oikea-aikaisesti
- o ulkosuhdehallinnon olisi tehostettava menettelyjä, jolla se rekrytoi paikallista henkilöstöä, ja menettelyjä, joita se soveltaa edustustojen alle 60 000 euron hankintasopimuksiin



Haluatko lisätietoja? Tiedot EU:n hallintomenoja koskevasta tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan EU:n talousarviosta annetun vuoden 2015 vuosikertomuksen yhdeksännessä luvussa.



Euroopan kehitysrahastot (EKR)

3,1 miljardia euroa

Tarkastuskohteet

Euroopan unioni tukee Euroopan kehitysrahastojen kautta Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden (AKT-valtiot) sekä merentakaisen maiden ja alueiden (MMA) kanssa tehtävää kehitysyhteistyötä. EKR:n meno- ja yhteistyövälineiden avulla pyritään poistamaan köyhyys sekä edistämään kestävästä kehityksestä ja AKT-valtioiden sekä merentakaisen maiden ja alueiden integroitumista maailmantalouteen.

EU:n jäsenvaltiot rahoittavat EKR:t, joista joko myönnetään rahoitusta yksittäisille hankkeille tai annetaan talousarviotukea (rahoitusosuus maan yleiseen talousarvioon tiettyä toimintapolitiikkaa tai tavoitetta varten). Jokaista EKR:a säännellään sen oman varainhoitoasetuksen avulla.

EKR:jen rahoittamaa unionin ulkopuolelle suunnattua tukea annetaan toimintaympäristössä, johon liittyy suuria riskejä. Riskit johtuvat erityisesti siitä, että toiminta on maantieteellisesti hajanaista ja kumppanimaiden institutionaaliset ja hallinnolliset valmiudet ovat puutteelliset. EKR:jen tukea hallinnoidaan EU:n talousarvion ulkopuolella. Hallinnoinnista vastaa Euroopan komissio, mutta tietynlaista apua hallinnoi Euroopan investointipankki.

Tarkastushavainnot

EKR:jen tilien luotettavuus:

Varainhoitovuoden 2015 tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot EKR:jen taloudellisesta asemasta sekä toimien tuloksista, rahavirroista ja nettovarallisuuden muutoksista.

Onko EKR:jen tulojen virhetaso olennainen?

Ei

Onko EKR:jen maksujen virhetaso olennainen?

Kyllä

Arvioitu virhetaso:

3,8 % (2014: 3,8 %)

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että talousarviotukeen ja kansainvälisten järjestöjen toteuttamiin usean rahoittajan rahoittamiin toimiin liittyvät EKR:n menot ovat huomattavasti vähemmän riskialttiita kuin muut EKR:n maksut. Tämä johtuu rahoituksen luonteesta ja siitä, että komissiolla on laaja liikkumavara yleisten ehtojen täyttymisen arvioinnissa. Esimerkkinä voidaan mainita useiden rahoittajien rahoittamat hankkeet, joissa komissio katsoo maksuehtojen täyttyvän, kunhan muiden rahoittajien antama määrä riittää kattamaan kulut, jotka eivät ole EKR:n sääntöjen mukaan tukikelpoisia.

Talousarviotukimaksujen osalta tilintarkastustuomioistuimen toimittama sääntöjenmukaisuuden tarkastus voi ulottua vain siihen vaiheeseen saakka, jossa tuki maksetaan kumppanimaalle. Tilintarkastustuomioistuin ei tämän vuoksi voi havaita mahdollisia puutteita näiden varojen käytössä sen jälkeen, kun ne on otettu osaksi kansallista talousarviota.

Tilintarkastustuomioistuimen EKR:n menoissa havaitsema virhetaso osoittaa kokonaisuutena tarkasteltuna aiempien vuosien tapaan, että ennakkotarkastuksissa on puutteita. Virheitä esiintyi myös joissakin lopullisissa kuluilmoituksissa, joihin oli kohdistettu menojen tarkastuksia ja ulkoisia tarkastuksia. Menojen tueksi esitettyjen todentavien asiakirjojen puuttumiseen ja hankintasääntöjen noudattamatta jättämiseen (ks. esimerkit) liittyvien virheiden osuus arvioidusta virhetasosta on yli kaksi kolmannesta.

Esimerkki: Menojen tueksi ei esitetty tarvittavaa todentavaa aineistoa

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Mosambikissa laboratorio-, tietotekniikka- ja toimistolaitteita koskevat menot, jotka oli rahoitettu EKR:n hankkeen avulla. Neljässä kymmenestä otantaan poimitusta maksusta ei saatu riittävästi todentavaa aineistoa siitä, että kyseiset erät oli hankittu ja toimitettu.

Esimerkki: Edunsaaja ei noudattanut hankintasääntöjä

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti maataloustuotteiden testaukseen käytettävien laboratoriolaitteiden hankinnan Etiopiassa ja havaitsi, että sopimus oli tehty yrityksen kanssa suoraan järjestämättä vaadittua tarjouskilpailumenettelyä. Yritys ei myöskään ollut hankittujen laitteiden valtuutettu jälleenmyyjä, vaan se toimi ainoastaan välittäjänä.

Jos komissio olisi hyödyntänyt kaikkia näitä tietoja korjataksaan tekemänsä virheet tai EKR:n rahoittamien hankkeiden edunsaajien tekemät virheet, menojen arvioitu virhetaso olisi ollut 1,7 prosenttiyksikköä alhaisempi.

Lähes kaikkia EKR-menoja hallinnoiva komission kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto hyväksyi vuonna 2015 uuden toimintasuunnitelman korjataksaan valvontajärjestelmänsä puutteet. Näiden toimien edistymistä on vielä liian aikaista arvioida. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että vuonna 2013 hyväksytty edellinen toimintasuunnitelma on pantu suurelta osin täytäntöön: 19 toimen toteutus on saatu päätökseen ja jäljellä olevaa neljää toteutettiin parhaillaan vuoden 2015 lopussa.

Tulot ja menoalat lähemmin tarkasteltuna

Suosituksat

Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio

- o tehostaa edunsaajien suoraan ulkoistamien tarkastusten ja menotarkastusten laadun valvontaa
- o tarkistaa oikaisuja koskevia arvioitaan ja arvioi paremmin riskit ja virhetason välillisesti edunsaajamaiden kanssa hallinnoitavien menojen osalta
- o soveltaa asianmukaisia seuraamuksia organisaatioihin, jotka eivät noudata velvollisuuttaan toimittaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastajien tarvitsemää todentavaa aineistoa.



Haluatko lisätietoja? Tiedot Euroopan kehitysrahastoja koskevasta tarkastuksesta esitetään kokonaisuudessaan varainhoitovuodelta 2015 annetussa vuosikertomuksessa, joka koskee kahdeksannesta, yhdeksännestä, kymmenennestä ja yhdennestätoista Euroopan kehitysrahastosta (EKR) rahoitettuja toimia.

Tarkastustapa lyhyesti esiteltynä

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausunnot perustuvat objektiiviseen evidenssiin, joka on saatu kansainvälisten tarkastusstandardien mukaisesti toimitettujen tarkastusten yhteydessä. Seuraavassa osuudessa kuvataan tilintarkastustuomioistuimen työskentelytapoja.

Tilien luotettavuus

Ovatko EU:n tilinpäätöksessä esitetyt tiedot täydellisiä ja oikeellisia?

EU:n talousarvio on monimutkainen kokonaisuus. Komission pääosastot vievät joka vuosi kirjanpitoon satoja tuhansia kirjauksia. Kirjauksissa esitetään tietoja, jotka on saatu useista eri lähteistä (mm. jäsenvaltioilta). Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa, toimivatko kirjanpito prosessit asianmukaisesti ja ovatko niiden perusteella saadut kirjanpitoliedot täydellisiä, oikein kirjattuja ja asianmukaisesti esitettyjä.

- Kirjanpitojärjestelmän arvioinnilla varmistetaan, että järjestelmä antaa hyvän perustan luotettavien tietojen tuottamiselle.
- Keskeisten kirjanpitomenettelyjen tarkastamisella varmistetaan, että menettelyt toimivat asianmukaisesti.
- Kirjanpitolietojen analyttisillä tarkastuksilla varmistetaan, että tiedot on esitetty johdonmukaisesti ja että ne vaikuttavat kohtuullisilta.
- Kirjauksista poimitun otoksen suoralla tarkastamisella varmistetaan, että tilien perustana olevat toimet ovat olemassa ja ne on kirjattu oikein.
- Tilinpäätöksen tarkastamisella varmistetaan, että taloudellinen tilanne esitetään oikein tilinpäätöksessä.



Toimien sääntöjenmukaisuus

Ovatko EU:n tilinpäätöksen perustana olevat EU:n tuloihin ja kuluiksi tunnistettuihin menoihin¹ liittyvät tapahtumat sääntöjenmukaisia?

EU:n talousarviosta suoritetaan miljoonia maksuja edunsaajille sekä EU:ssa että muualla maailmassa. Suurinta osaa näistä menoista hallinnoivat jäsenvaltiot. Saadakseen tarvittavan evidenssin tilintarkastustuomioistuin testaa tuloja ja kuluiksi tunnistettuja menoja suoraan ja arvioi niiden hallinnointiin ja tarkastamiseen käytetyt järjestelmät.

- Tapahtumat poimitaan otoksiin kaikista EU:n talousarvion osista tilastollisten menetelmien avulla; tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat tarkastavat tapahtumat yksityiskohtaisesti.
- Otokseen poimitut tapahtumat tarkastetaan yksityiskohtaisesti, tavallisesti lopullisen edunsaajan (esim. viljelijän, tutkimuslaitoksen taikka julkisesti kilpailutettua urakkaa tai palvelua tarjoavan yrityksen) tiloissa, jotta saadaan suoraa evidenssiä siitä, että tilien perustana oleva tapahtuma "on olemassa", se on asianmukaisesti kirjattu ja sen kohdalla on noudatettu sääntöjä, joiden mukaan kyseiset maksut on suoritettava.
- Virheet analysoidaan ja luokitellaan sen mukaan, ovatko ne kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia virheitä vai virheitä, jotka eivät ole ilmaistavissa kvantitatiivisesti.
- Virheiden vaikutus lasketaan kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä ekstrapoloimalla; vaikutus ilmaistaan arvioituna virhetasona.
- Arvioitua virhetasoa verrataan kahden prosentin olennaisuusrajaan, ja tilintarkastustuomioistuin määrittää sen pohjalta kantansa.
- Tuloja koskevia järjestelmiä arvioidaan, jotta voidaan määrittää, miten vaikuttavia järjestelmät ovat, kun tarkoituksena on varmistaa, että niiden avulla hallinnoitavat tapahtumat ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia.
- Muut merkitykselliset tiedot otetaan tarkastuksessa huomioon; tällaisia ovat esimerkiksi vuotuiset toimintakertomukset ja muiden ulkoisten tarkastajien laatimat kertomukset.
- Kaikista havainnoista keskustellaan sekä jäsenvaltioiden viranomaisten että komission kanssa; näin varmistetaan, että havainnot pitävät paikkansa.
- Tilintarkastustuomioistuin antaa lausuntonsa tekemänsä tarkastustyön ja saamiensa tulosten perusteella.

¹ Kuluiksi tunnistetut menot: välimaksut, loppumaksut ja kirjanpidollisesti selvitettyt ennakkomaksut.

Euroopan tilintarkastustuomioistuin ja sen toiminta

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on Euroopan unionin riippumaton tarkastuselin. Tilintarkastustuomioistuin sijaitsee Luxemburgissa, ja siellä työskentelee tarkastus- tai tukitehtävissä noin 900 henkilöä, jotka edustavat kaikkia EU:n kansallisuuksia. Toimielin perustettiin vuonna 1977, mistä lähtien se on painottanut EU:n varainhoidon tärkeyttä ja osallistunut sen parantamiseen.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomukset ja lausunnot muodostavat olennaisen osan EU:n tilivelvollisuusketjua. Tarkastustyön tuotoksia hyödynnetään erityisesti vuotuisen vastuuvapausmenettelyn yhteydessä asettamalla vastuuseen EU:n talousarvion hallinnoinnista vastaavat tahot. Niitä ovat lähinnä komissio, mutta myös muut EU:n toimielimet ja elimet. Myös jäsenvaltiot ovat keskeisessä asemassa yhteistyössä toteutetun hallinnoinnin alalla.

Päätehtävät:

- o tilintarkastukset ja säännönmukaisuuden tarkastukset, joista raportoidaan lähinnä tarkastuslausuman avulla
- o tuloksellisuuden tarkastukset, joiden aihepiirit valitaan siten, että tarkastustyöllä olisi mahdollisimman suuri vaikutus
- o lausunnot, joita annetaan talousarviohallintoon ja muihin keskeisiin kysymyksiin liittyvistä säännöksistä.

Tilintarkastustuomioistuimen pyrkimyksenä on hallinnoida resursseja siten, että eri toimintojen välillä säilyy asianmukainen tasapaino ja toiminnalla saadaan aikaan tuntuja tuloksia sekä pystytään kattamaan laajasti EU:n talousarvion eri alat.

Tuotokset

Tilintarkastustuomioistuin laatii seuraavia asiakirjoja:

- o **vuosikertomukset** EU:n talousarviosta ja Euroopan kehitysrahastoista; vuosikertomuksissa esitetään lähinnä tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaan sisältyvät tarkastuslausunnot ja tarkastustulokset, ja ne julkaistaan vuosittain loka-marraskuussa
- o **erityisvuosikertomuksia**, jotka sisältävät tilintarkastustuomioistuimen tilintarkastuslausunnot kustakin EU:n virastosta ja elimestä; vuonna 2015 julkaistiin 52 erityisvuosikertomusta
- o **erityiskertomuksia**, joita julkaistaan tarkastuskohteeksi valituilta aloilta pitkin vuotta; erityiskertomukset koskevat lähinnä tuloksellisuuden tarkastuksia; vuonna 2015 niitä julkaistiin 25
- o **lausuntoja**, joita Euroopan parlamentti ja neuvosto käyttävät hyväksyessään varainhoitoon merkittävästi vaikuttavia EU:n säännöksiä ja päätöksiä, sekä muita arviointiin perustuvia tuotoksia; vuonna 2015 julkaistiin kahdeksan lausuntoa ja kaksi yhteenvetokertomusta EU:n virastoista ja yhteisyrityksistä
- o **vuotuinen toimintakertomus**, jossa annetaan tietoja ja luodaan katsaus tilintarkastustuomioistuimen toimintaan vuoden aikana.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö lisää EU:n varainhoitoon liittyvää tietoisuutta ja avoimuutta, ja lisäksi sen pohjalta saadaan varmuus varainhoidon tilasta ja esitetään parannussuosituksia. Tilintarkastustuomioistuin toimii Euroopan unionin kansalaisten edun nimissä.

Tietoa Euroopan unionin virastoista ja muita hajautettuja elimiä koskevista tarkastuksista esitetään vuoden 2015 erityisvuosikertomuksissa, jotka ovat saatavilla tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla (<http://www.eca.europa.eu/fi/Pages/AuditReportsOpinions.aspx>).

2015

Erityiskertomukset

Tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomukset – jotka koskevat lähinnä tuloksellisuustarkastuksia – ovat saatavilla kaikilla EU-kielillä sivustolla eca.europa.eu

55



Sisävesiliikenne Euroopassa: ei merkittäviä parannuksia kulkumuotojakaumassa ja navigointiolosuhteissa vuoden 2001 jälkeen (nro 1/2015)



EU:n rahoitus Tonavan jokivesistöalueen yhdyskuntajätevesien puhdistamoille: jäsenvaltioita on vielä avustettava jätevesiä koskevien EU:n toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa (nro 2/2015)



EU:n nuorisotakuu: toiminta käynnistetty mutta edessä täytäntöönpanoon kohdistuvia riskejä (nro 3/2015)



Miten tekninen apu on edistänyt maataloutta ja maaseudun kehittämistä? (nro 4/2015)



Ovatko rahoitusvälineet menestyksellisiä ja lupaavia maaseudun kehittämisen välineitä? (nro 5/2015)



Euroopan unionin päästökauppajärjestelmän eheys ja täytäntöönpano (nro 6/2015)



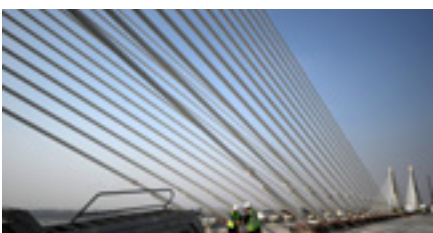
EU:n poliisioperaatiolla Afganistanissa on saavutettu vaihtelevia tuloksia (nro 7/2015)



Vastaako EU:n antama taloudellinen tuki riittävän hyvin mikroyritysten tarpeita? (nro 8/2015)



Kidutuksen torjuntaan ja kuolemanrangaistuksen poistamiseen tarkoitettu EU:n tuki (nro 9/2015)



Toimia EU:n koheesiovarojen käytössä todettujen julkisten hankintojen koskevien ongelmien ratkaisemiseksi olisi tehostettava (nro 10/2015)



Hallinnoiko komissio hyvin kalastuskumppanuussopimuksia? (nro 11/2015)



Tietämyksen siirron ja neuvontatimien heikko hallinnointi on haitannut maaseudun osaamistalouden edistämistä koskevan EU:n painopisteen toteuttamista (nro 12/2015)

2015

Erityiskertomukset



FLEGT-toimintasuunnitelman mukainen EU:n tuki puuntuottajamaille (nro 13/2015)

56



AKT-maiden investointikehys: saadaanko sen avulla lisäarvoa? (nro 14/2015)



Uusiutuvan energian tukeminen Itä-Afrikassa energia-alan AKT-EU-välineestä (nro 15/2015)



Energian toimitusvarmuuden parantaminen energian sisämarkkinoita kehittämällä: lisätoimet tarpeen (nro 16/2015)



Komission tuki nuorisotyöttömyyttä käsitteleville toimintaryhmille: ESR-rahoitusta kohdennettiin uudelleen mutta tulokset jäivät taka-alalle (nro 17/2015)



Vaikeuksissa oleville maille annettu rahoitustuki (nro 18/2015)



Kreikalle annettavan teknisen avun toimittamista on pyrittävä parantamaan kiinnittämällä enemmän huomiota tuloksiin (nro 19/2015)



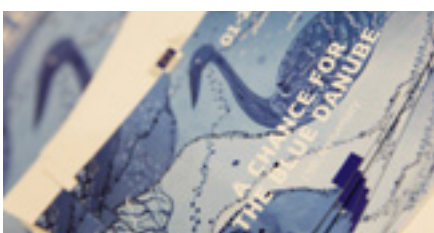
Maatalouden kehittämiseen suunnatavan EU-tuen kustannusvaikuttavuus ei-tuotannollisten maatalousinvestointien alalla (nro 20/2015)



EU:n kehitys yhteistyötoimia koskevaan tulosperusteiseen lähestymistapaan liittyvien riskien arviointi (nro 21/2015)



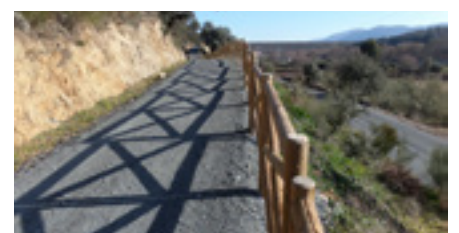
Luottoluokituslaitosten valvonta EU:ssa – perusta on vakaa mutta vaikuttavuutta olisi edelleen parannettava (nro 22/2015)



Veden laatu Tonavan jokivesistöalueella: vesipolitiikan puitedirektiivin täytäntöönpano etenee, mutta vielä on jonkin verran tekemistä (nro 23/2015)



EU:n sisäisten arvonlisäveropetosten torjuminen: lisätoimia tarvitaan (nro 24/2015)



Maaseudun infrastruktuuria koskeva EU:n tuki: varoille olisi mahdollista saada huomattavasti parempaa vastinetta (nro 25/2015)

MISTÄ EU:N JULKAISUJA SAA?

Maksuttomat julkaisut:

- yksi kappale:
EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)
- enemmän kuin yksi kappale tai julisteet/kartat:
Euroopan unionin edustustoista (http://ec.europa.eu/represent_fi.htm),
muissa kuin EU-maissa sijaitsevista lähetystöistä (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fi.htm),
ottamalla yhteyttä Europe Direct -palveluun (http://europa.eu/europedirect/index_fi.htm)
tai soittamalla 00 800 6 7 8 9 10 11 (maksuton numero koko EU:n alueella) (*).

(*) Saat pyytämäsi tiedot maksutta. Myös useimmat puhelut ovat maksuttomia, joskin jotkin operaattorit, puhelinkioskit tai hotellit voivat periä puhelusta maksun.

Maksulliset julkaisut:

- EU Bookshopista (<http://bookshop.europa.eu>)

Seuraavan valokuvan jäljentämiseen on pyydettävä lupa suoraan tekijänoikeuden haltijalta ja arkkitehdeiltä.

©EU 2016 Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin; tilintarkastustuomioistuimen rakennusten arkkitehdit: Jim Clemes (2004 ja 2013) ja Paul Noël (1988), s. 52.

Seuraavien valokuvien jäljentäminen on sallittua, kun tekijänoikeuden haltija, lähde ja valokuvaajien nimet (jos ne on ilmoitettu) mainitaan.

©EU 2016 Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, s. 2; s. 56 (erityiskertomukset 15/2015 ja 25/2015);

Lähde: Euroopan komissio – Audiovisuaalinen palvelu / Valokuvat: Luis Robayo, s. 28; Simon Maina, s. 51; Sakis Mitrolidis, s. 55 (erityiskertomus 5/2015);

©EU 2015 Lähde: Euroopan komissio – Audiovisuaalinen palvelu / Valokuvat: Jennifer Jacquemart, s. 26; Genya Savilov, s. 45; Oliver Bunic, s. 46 (valokuva 1); Angelos Tzortzinis, s. 46 (valokuva 2); Thierry Charlier, s. 48; Maciej Szkopanski, s. 55 (erityiskertomus 3/2015); Shlamov Vano, s. 55 (erityiskertomus 7/2015); Quique Garcia, s. 56 (erityiskertomus 16/2015);

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, s. 55 (erityiskertomukset 1/2015 ja 2/2015); s. 56 (erityiskertomus 20/2015);

©EU 2014 Lähde: Euroopan komissio – Audiovisuaalinen palvelu / Valokuvat: Denis Lovrovic, s. 23, s. 55 (erityiskertomus 8/2015) ja s. 56 (erityiskertomus 17/2015); Sylvain Thomas, s. 33 (valokuvat 1 ja 2) ja s. 34; Charly Triballeau, s. 42 (valokuva 2); Jose Jordan, s. 55 (erityiskertomus 9/2015); Etienne Ansotte, s. 56 (erityiskertomus 23/2015); Lähde: Euroopan komissio – maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto / Valokuvat: s. 25, s. 41, s. 42 (valokuva 1), s. 43; s. 55 (erityiskertomus 12/2015);

©EU 2013 Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, s. 55 (erityiskertomus 11/2015);

©EU 2012 Lähde: Euroopan komissio – Audiovisuaalinen palvelu / Valokuvat: Robin Utrecht, s. 38; Nikolay Doychinov, s. 27 ja s. 55 (erityiskertomus 10/2015); Euroopan parlamentti, s. 56 (erityiskertomus 18/2015);

Lähde: Euroopan komissio – muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto / Valokuvat: Andrei Pungovschi, s. 16; Jan-Joseph Stok, s. 21;

©EU 2011 Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin, s. 56 (erityiskertomus 19/2015);

Lähde: Euroopan komissio – Audiovisuaalinen palvelu / Valokuvat: Anoek De Groot, s. 55 (erityiskertomus 6/2015); Etienne Ansotte, s. 56 (erityiskertomus 22/2015);

©EU 2009 Lähde: Euroopan komissio – Audiovisuaalinen palvelu / Valokuva: Melinda Bodo, s. 55 (erityiskertomus 4/2015);

©EU 2008 Lähde: Euroopan komissio – Audiovisuaalinen palvelu / Valokuva: Laurent Chamussy, s. 6;

©EU 2001 Lähde: Euroopan komissio – Audiovisuaalinen palvelu / Valokuvat; s. 12; s. 31; s. 56 (erityiskertomukset 14/2015 ja 24/2015);

©EU 1999 Lähde: Euroopan komissio – Kehitys- ja yhteistyö – Europeaid / Valokuva: s. 56 (erityiskertomus 21/2015);

©EU 1995 Lähde: Euroopan komissio – Audiovisuaalinen palvelu / Valokuva: Estkip-puunjalostusyritys, Jöhvi, s. 56 (erityiskertomus 13/2015).

EU-tarkastajat esittelevät ja selittävät varainhoitovuotta 2015 koskevien vuosikertomusten sisältöä

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on EU:n riippumaton tarkastuselin ja EU:n varainhoidon valvoja. Julkaisussa esitetään yhteenveto keskeisistä havainnoista ja johtopäätöksistä, jotka Euroopan tilintarkastustuomioistuin on esittänyt EU:n talousarviota ja Euroopan kehitysrahastoja koskevilla vuosikertomuksissaan varainhoitovuodelta 2015. Aiheita ovat tilien luotettavuus, tulojen ja menojen sääntöjenmukaisuus sekä talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus. Vuosikertomukset ovat kokonaisuudessaan saatavilla tilintarkastustuomioistuimen sivustolla (www.eca.europa.eu) ja Euroopan unionin virallisessa lehdessä.



EUROOPAN
TILINTARKASTUS
TUOMIOISTUIN



Julkaisu-
toimisto