

FI



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

# 2018

## yhteenveto EU:n virastojen tarkastuksesta

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus  
EU:n virastoista varainhoitovuodelta 2018



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN

# 2018

## yhteenvedo EU:n virastojen tarkastuksesta

**Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus  
EU:n virastoista varainhoitovuodelta 2018**

# Sisällys

	Kohta
<b>Tiivistelmä</b>	I-IV
<b>Mitä tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut?</b>	01-15
Hajautetut virastot vastaavat alakohtaisiin toimintapoliittisiin tarpeisiin	05-06
Komission toimeenpanovirastot toteuttavat EU:n ohjelmia	07
Muilla elimillä on kullakin täsmällinen tehtäväalueensa	08
Virastot saavat rahoituksensa eri lähteistä ja monivuotisen rahoituskehysten eri otsakkeista	09-15
<b>Tarkastushavainnot</b>	16-52
”Puhdas” lausunto tilien luotettavuudesta kaikkien virastojen osalta	16
Tiettyjä seikkoja painottavat kappaleet ovat tärkeitä, jotta lukija voi saada tilinpäätöksistä oikean käsityksen (EPV, EMA, Frontex ja SRB)	17-20
”Puhdas” lausunto kaikkien virastojen tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta	21
Virastojen tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta annettiin puhdas lausunto EASOa lukuun ottamatta	22-23
Muita seikkoja koskevissa kappaleissa käsitellään asioita, joilla on erityistä merkitystä (EPV, EIOPA, ESMA, EASO, ECHA, SRB ja GSA)	24-29
Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksissa puututaan parannuksia edellyttäviin osa-alueisiin 36 virastossa	30-52
Julkisten hankintamenettelyjen hallinnointi on edelleen kaikkein virhealttein osa-alue	31
Joissakin virastoissa puitesopimusten hyödyntäminen voi rajoittaa kilpailua	32-33
Yhteisillä hankintamenettelyillä voidaan saavuttaa tehokkuutta ja mittakaavaetuja	34

Vuokratyöntekijöitä ja tilapäisiä konsultteja käytettäessä ei aina noudateta lakia	35-37
Konsulttipalvelut ja muut kuin konsulttipalvelut EUIPOssa	38-39
Uuden sisäisen valvonnan kehysten täytäntöönpano on meneillään	40
Kaikki virastot eivät ole ottaneet käyttöön erityistä luotettavuutta edellyttäviin tehtäviin sovellettavia toimintaperiaatteita	41-42
Talousarvion rakenne ja talousarvioraportointi voisivat olla mielekkäämpiä	43-44
Rekisteröinti- ja palvelumaksuja koskevien laskelmien oikeellisuuteen kohdistuu riskejä	45
Virastot toteuttavat jatkotoimia aiempien vuosien tarkastushavaintojen perusteella	46-49
Talousarvioon liittyvä vastuuvapausmenettely ei ole kaikissa virastoissa samanlainen	50-52

## **Tarkastustulokset muista tilintarkastustuomioistuimen antamista, virastoja koskevista kertomuksista**

<b>Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 29/2018: EIOPA edisti merkittävästi vakuutusalan valvontaa ja vakautta, mutta ratkaistavana on yhä mittavia haasteita</b>	53-54
---	-------

<b>Asetuksen (EU) N:o 806/2014 92 artiklan 4 kohdan nojalla vuodelta 2017 annettu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityisvuosikertomus mahdollisista ehdollisista vastuista, jotka ovat aiheutuneet yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB), neuvoston ja komission suorittaessa mainitun asetuksen mukaisia tehtäviään varainhoitovuonna 2017</b>	55
--	----

<b>Muut tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset, joissa käsitellään myös yhtä tai useampaa virastoa</b>	56
---	----

## **Luettelo EU:n virastojen ja muiden elimien lyhenteistä**

### **Tarkastustiimi**

## Tiivistelmä

I Euroopan tilintarkastustuomioistuin on EU:n varainhoidon ulkoinen tarkastaja. Se toimii tässä ominaisuudessa unionin kansalaisten taloudellisten etujen riippumattomana valvojana, erityisesti auttamalla kehittämään EU:n varainhoitoa<sup>1</sup>.

II Tässä asiakirjassa esitetään yhteenveto varainhoitovuoden 2018 tarkastustuloksista, jotka perustuvat tilintarkastustuomioistuimen vastuulle kuuluvaan 41 EU:n viraston ja unionin muun elimen (yhteisnimitys 'virastot') tarkastukseen. Tilintarkastustuomioistuin on julkaissut varainhoitovuodelta 2018 EU:n virastojen osalta uuden vuosikertomuksen, jossa kuvataan kattavasti Euroopan unionin perustamia virastoja ja esitetään yksityiskohtaiset tulokset tilintarkastustuomioistuimen virastoihin kohdistamista vuotuisista tarkastuksista.

III Tilintarkastustuomioistuimen virastoihin 31. joulukuuta 2018 päättyneeltä varainhoitovuodelta kohdistamassa tarkastuksessa saatiin yleisesti ottaen vahvistus aiempina vuosina raportoiduille myönteisille tuloksille. Kunkin viraston osalta laaditussa *tarkastuslausumassa* annettiin

- o vakimuotoinen (puhdas) tarkastuslausunto tilien luotettavuudesta kaikkien virastojen osalta
- o vakimuotoinen (puhdas) tarkastuslausunto tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta) kaikkien virastojen osalta
- o vakimuotoinen (puhdas) tarkastuslausunto virastojen tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta) kaikkien virastojen osalta lukuun ottamatta Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastoa (jonka osalta annettiin varauman sisältävä lausunto).

---

<sup>1</sup> Lisätietoja tilintarkastustuomioistuimen työstä esitetään toimintakertomuksissa, vuosikertomuksissa EU:n talousarvion toteuttamisesta, erityiskertomuksissa ja yleiskatsauksissa sekä lausunnoissa, joita se antaa uudesta tai päivitetystä EU-lainsäädännöstä ja muista varainhoitoon vaikuttavista päätöksistä ([www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu)).

**IV** Useimpien virastojen kohdalla toimme kuitenkin esille parantamista vaativia osa-alueita *tiettyjä* ja *muuta seikkoja* painottavissa kappaleissa sekä *huomautuksissa, jotka eivät aseta tarkastuslausuntoja kyseenalaisiksi*. Ehdotimme myös seuraavia *toteutettavia toimia* parannusta vaativilla osa-alueilla:

- Julkisiin hankintoihin liittyvät virheet ovat edelleen kaikkein tyypillisin tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten esiin tuoma virhetyyppi. Virastoja kannustetaan parantamaan julkisia hankintamenettelyjään entisestään ja siten varmistamaan, että soveltuvia sääntöjä noudatetaan täysimääräisesti ja hankinnat ovat taloudellisesti edullisimpia.
- Kun virastot hyödyntävät toimielinten yhteisiä sopimuksia, virastot ovat edelleen vastuussa siitä, että julkisten hankintojen periaatteita sovelletaan niiden tekemissä yksittäisissä sopimuksissa. Virastojen sisäisillä kontroleilla on varmistettava, että periaatteita noudatetaan.
- Puitesopimusten käyttö ei saa estää kilpailuun perustuvia reiluja hankintamenettelyjä. Hintaan perustuvassa kilpailussa on otettava huomioon kaikki keskeiset hinnan osatekijät, kuten yksikköhinnat ja kunkin palvelun yhteydessä veloittavien yksiköiden määrä.
- Virastoja kannustetaan vastaisuudessakin hyödyntämään yhteisiä hankintamenettelyjä tai toimielinten yhteisiä puitesopimuksia. Tämä lisää tehokkuutta ja tuo mittakaavaetuja. Uusille virastoille, kuten Euroopan syyttäjävirastolle (EPPO) ja Euroopan työviranomaiselle (ELA), osallistuminen yhteishankintoihin voisi olla erityisen edullista omien, erillisten sopimusten sijasta. Ennen kuin yhteishankintamenettelyjä käynnistetään ja niihin uhrataan hallinnollista työtä, olisi kuitenkin tehtävä markkina-analyysi sen selvittämiseksi, onko yhteishankinta mahdollinen.
- Virastot voisivat analysoida yhdessä budjettivallan käyttäjien kanssa, onko ulkopuolisen henkilöstön käyttö kustannustehokkaampaa kuin oman, henkilöstösääntöjen alaisen henkilöstön käyttö.
- Kun ulkopuolista henkilöstöä käytetään, on periaatekysymys, että soveltuvaa EU:n ja kansallista lainsäädäntöä noudatetaan kaikilta osin. Sääntöjen noudattamista edellyttää myös tarve välttää oikeudenkäyntiriskejä ja maineen tahriintumista.
- Se, että kaikki virastot hyväksyvät ja panevat täytäntöön komission vuonna 2017 hyväksymän sisäisen valvonnan kehysten, on välttämätöntä, jotta sisäisen

valvonnan standardit vastaisivat tiukimpia kansainvälisiä standardeja ja jotta varmistettaisiin, että sisäiset kontrollit tukevat päätöksentekoa vaikuttavasti ja tehokkaasti.

- Virastoja kehoitetaan määrittelemään, mitkä tehtävät ovat erityistä luotettavuutta edellyttäviä. Niiden olisi otettava käyttöön tai mukautettava erityistä luotettavuutta edellyttäviin tehtäviin sovellettavat toimintaperiaatteet lieventääkseen riskiä siitä, että henkilöstön jäsenet käyttäisivät valtuuksiaan omaksi hyväkseen.
- Jotta talousarvioraportointi olisi avoimempaa, virastoja, joilla on käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, kannustetaan sisällyttämään tilinpäätöksiinsä standardoitu yleiskatsaus, jossa annetaan kunkin komission kanssa tehdyn valtuutussopimuksen osalta tiedot käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista ja niihin liittyvistä menoista.
- Jos virastojen talousarviot esitettäisiin toiminnoittain, resurssit olisi mahdollista linkittää toimintoihin, joissa ne käytetään.
- Virastoja kehoitetaan neuvottelemaan komission kanssa siitä, onko tarpeen muuttaa lainsäädäntökehystä sen varmistamiseksi, että maksulaskelmat perustuisivat oikeisiin tietoihin ja vastaisivat taloudellista todellisuutta.

## Mitä tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut?

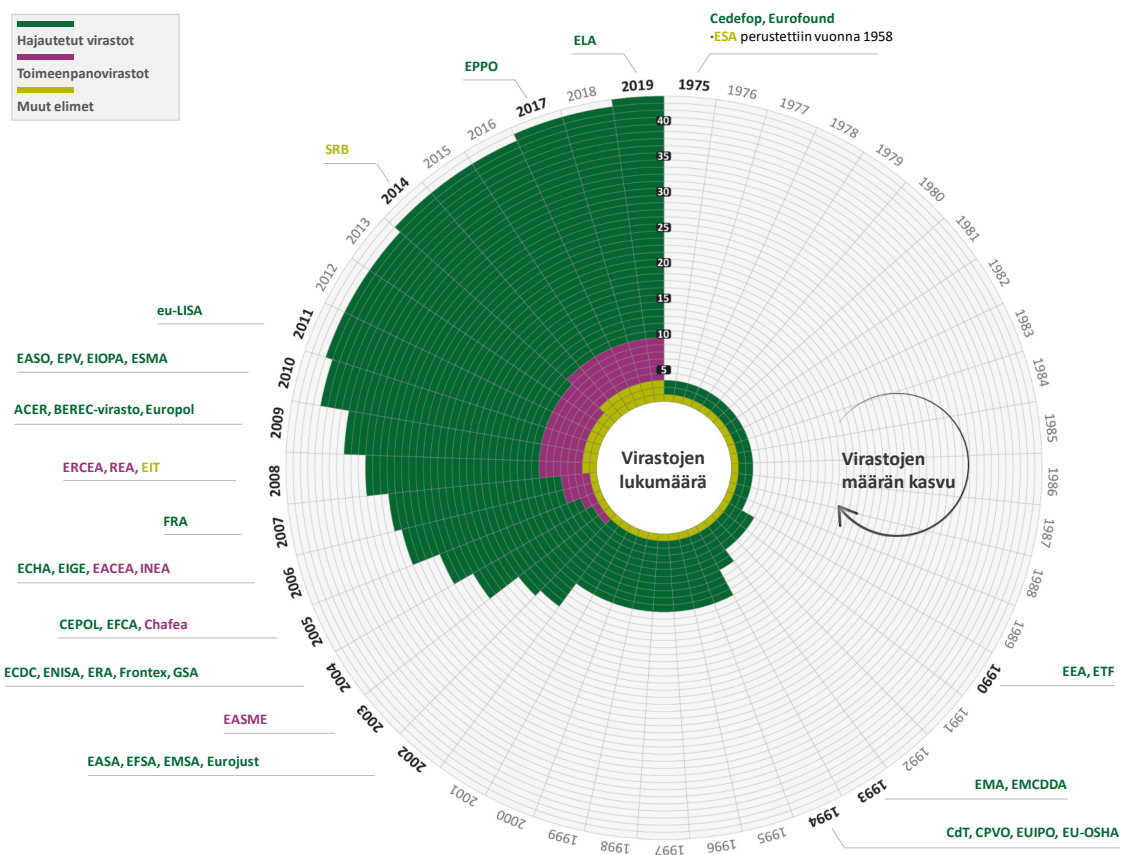
**01** EU:n virastot ovat erillisiä oikeushenkilöitä, jotka on perustettu johdetun oikeuden säädöksellä suorittamaan erityisiä teknisiä, tieteellisiä tai hallinnollisia tehtäviä ja auttamaan näin EU:n toimielimiä, kun ne suunnittelevat ja toteuttavat toimintapolitiikkojaan. Virastot ovat varsin näkyviä jäsenvaltioissa, ja ne voivat vaikuttaa merkittävästi toimintapolitiikkojen laatimiseen, päätöksentekoon sekä ohjelmien täytäntöönpanoon aloilla, jotka ovat äärimmäisen tärkeitä Euroopan unionin kansalaisten päivittäisessä elämässä. Näitä aloja ovat mm. terveys, turvallisuus, vapaus ja oikeus. Yksittäisiin virastoihin viitataan tässä yhteenvedossa kertomuksen lopussa lueteltujen nimilyhenteiden avulla.

**02** EU:n virastot voidaan jaotella rakenteensa ja tehtäviensä perusteella kolmeen eri ryhmään: hajautetut virastot, komission toimeenpanovirastot ja muut elimet. Eri virastotyyppien keskeiset piirteet kuvataan jäljempänä.

**03** Virastojen lukumäärä on kasvanut vuosien mittaan siten, että vuonna 2019 niitä on kaikkiaan 43 (*kaavio 1*). Luvussa on mukana kaksi uutta virastoa, joita perustetaan parhaillaan. Uudet virastot ovat Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO), jonka perustamisasetus on ollut voimassa jo vuodesta 2017, sekä Euroopan työviranomaisen (ELA), jonka perustamisasetus tuli voimaan vuonna elokuussa 2019.



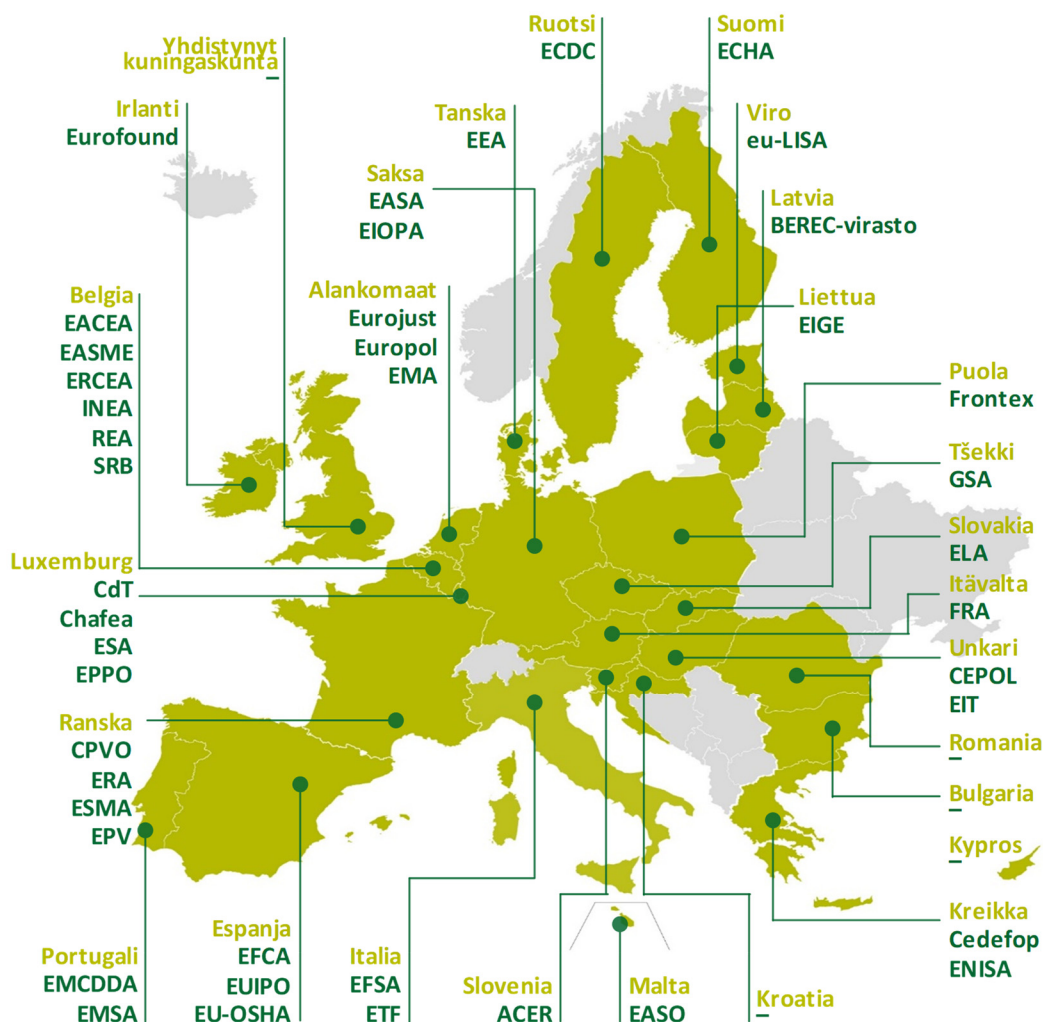
## Kaavio 1 — Virastojen määrän kasvu



\*Osa virastoista toimi aiemmin hallitustenvälisinä organisaatioina, joiden asema oli erilainen.  
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**04** Komission toimeenpanovirastojen toimipaikkana on komission päätoimipaikka Brysselissä tai Luxemburgissa. Hajautetut virastot ja muut elimet sijaitsevat jäsenvaltioissa eri puolilla EU:ta, kuten käy ilmi lyhenneluettelosta ja [kaaviosta 2](#). Niiden sijainnista päättää neuvosto tai päätöksen tekevät neuvosto ja Euroopan parlamentti yhdessä. Yhdistyneen kuningaskunnan päätettyä erota EU:sta Euroopan lääkevirasto (EMA) siirrettiin Amsterdamiin ja Euroopan pankkiviranomainen (EPV) Pariisiin vuoden 2019 alkupuoliskolla. Euroopan syyttäjävirston (EPPO) toimipaikaksi tulee Luxemburg ja Euroopan työviranomaisen (ELA) Bratislava Slovakiassa.

## Kaavio 2 – Virastojen sijainti eri jäsenvaltioissa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Hajautetut virastot vastaavat alakohtaisiin toimintapoliittisiin tarpeisiin

### 05 Hajautettuja virastoja on 34<sup>2</sup>, ja niillä on keskeinen asema

EU:n toimintapolitiikkojen valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Ne huolehtivat erityisesti teknisistä, tieteellisistä, operatiivisista ja/tai sääntelyyn liittyvistä tehtävistä. Tarkoituksena on vastata alakohtaisiin toimintapoliittisiin tarpeisiin ja tehostaa

<sup>2</sup> ACER, BEREC-virasto, Cedefop, CdT, CEPOL, CPVO, EASA, EASO, EPV, ECDC, ECHA, EEA, EFCA, EFSA, EIGE, EIOPA, ELA, EMA, EMCDDA, EMSA, ENISA, EPPO, ERA, ESMA, ETF, EU-OSHA, Eurofound, Eurojust, Europol, FRA, Frontex, GSA.

eurooppalaista yhteistyötä kokoamalla yhteen EU:n ja kansallisten viranomaisten teknistä ja erityisalojen asiantuntemusta. Virastot on perustettu määrittelemättömäksi ajaksi neuvoston tai Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella.

**06** Vastikään perustettu Euroopan syyttäjävirsto (EPPO) on itsenäinen ja hajautettu Euroopan unionin syyttäjävirsto, jonka toimivaltuuksiin kuuluu tutkia EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia, nostaa syytteet epäiltyjä henkilöitä vastaan ja saattaa heidät rikosoikeudelliseen vastuuseen. Virsto tutkii esimerkiksi petoksia, korruptiota ja vakavia rajat ylittäviä arvonlisäveropetoksia. Euroopan työviranomaisen (ELA) tehtävänä on lujittaa työmarkkinaviranomaisten yhteistyötä kaikilla tasoilla sekä parantaa rajat ylittävien tilanteiden hallinnointia samoin kuin kehittää uusia aloitteita oikeudenmukaisen liikkuvuuden tukemiseksi. Kummastakin virstosta tulee tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohde varainhoitovuodesta 2019 lähtien.

## Komission toimeenpanovirstot toteuttavat EU:n ohjelmia

**07** Komission **toimeenpanovirstoja**<sup>3</sup> on kuusi. Ne perustettiin ennalta määrätyksi ajaksi huolehtimaan yhden tai useamman EU:n ohjelman hallinnointi- ja operatiivisista tehtävistä.



© Euroopan unioni 2016 / Etienne Ansotte / Lucien De Vestel, Jean Gilson, A&J Polak.

## Muilla elimillä on kullakin täsmällinen tehtäväalueensa

**08** Kolme **muuta elintä** ovat Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT), Euratomin hankintakeskus (ESA) ja yhteinen kriisinhallintaneuvosto (SRB). Budapestissä toimiva EIT on riippumaton hajautettu EU:n elin, johon on koottu unionin innovaatiovalmiuksia avustuksin tukevia tiede-, liiketoiminta- ja koulutusalan resursseja. Se perustettiin määrittelemättömäksi ajaksi. Luxemburgissa toimiva ESA perustettiin rajoittamattomaksi ajaksi. Sen tehtävänä on varmistaa ydinpolttoaineen säännöllinen ja tasapuolinen toimitus EU:n käyttäjille Euratomin

<sup>3</sup> Chafea, EACEA, EASME, ERCEA, INEA, REA.

perustamissopimuksen mukaisesti. Brysselissä sijaitseva yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB) on yhteisen kriisinratkaisumekanismin keskeinen viranomainen Euroopan pankkiunionissa. Kriisinratkaisuneuvoston tehtävänä on varmistaa, että kaatumassa olevia pankkeja koskeva kriisinratkaisu hoidetaan hallitusti siten, että reaalityaloudelle ja julkistaloudelle aiheutuu mahdollisimman vähän vahinkoa EU:n jäsenvaltioissa ja niiden ulkopuolella.

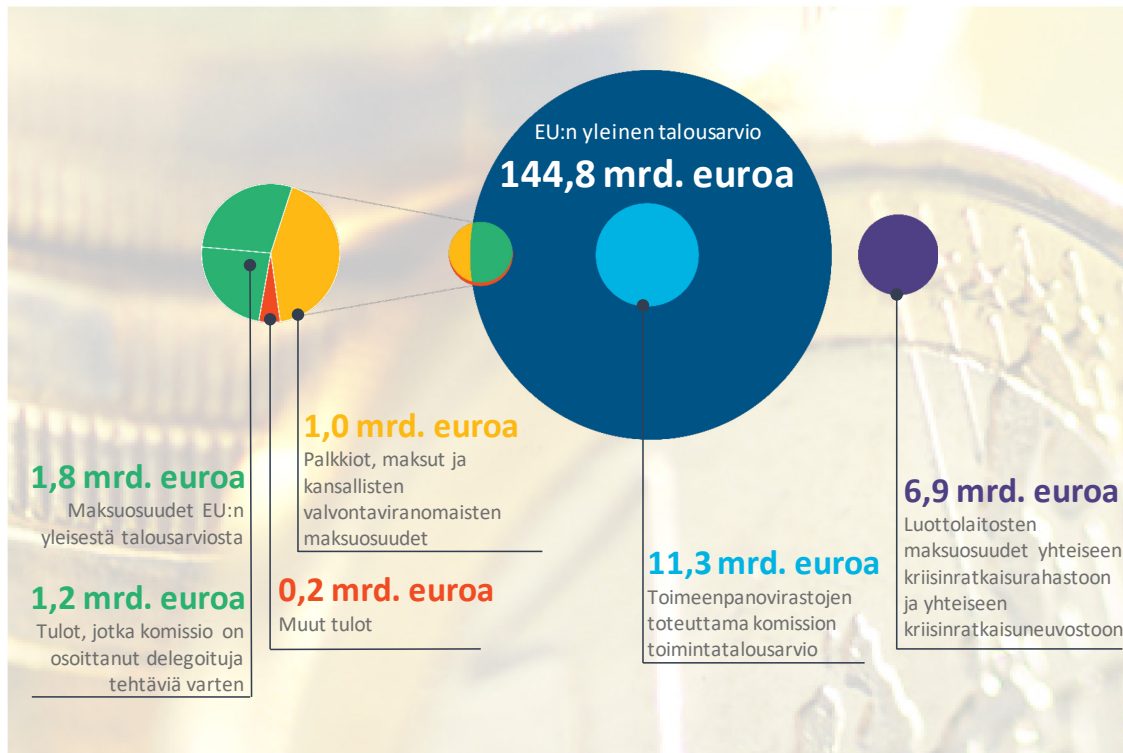
## Virastot saavat rahoituksensa eri lähteistä ja monivuotisen rahoituskehyyksen eri otsakkeista

**09** Vuonna 2018 kaikkien virastojen (pois lukien yhteinen kriisinratkaisuneuvosto SRB) talousarviomäärärahat olivat yhteensä 4,2 miljardia euroa. Tämä vastaa noin 2,9:ää prosenttia EU:n yleisestä talousarviosta vuonna 2018. Vuonna 2017 määrärahat olivat 3,5 miljardia euroa (2,7 prosenttia yleisestä talousarviosta), joten lisäys vuosien 2017 ja 2018 välillä oli 20 prosenttia. Tämä käy ilmi [kaaviosta 3](#). Virastot, joiden määrärahojen absoluuttinen määrä kasvoi vuosien 2017 ja 2018 välillä eniten, olivat seuraavat: Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (EIT), Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA) ja Euroopan kemikaalivirasto (ECHA), jotka rahoitetaan monivuotisen rahoituskehyyksen otsakkeesta 1a (Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky); tietotekniikkavirasto eu-LISA, Euroopan raja- ja merivartiiovirasto (Frontex), Euroopan lääkevirasto (EMA), Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO) ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol), jotka rahoitetaan monivuotisen rahoituskehyyksen otsakkeesta 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus).

**10** Lisäksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB) vuoden 2018 talousarvion määrä oli 6,9 miljardia euroa (2017: 6,6 miljardia euroa). Määrät koostuvat luottolaitosten maksusuuksista, joiden avulla on perustettu yhteinen kriisinratkaisurahasto ja rahoitettu yhteisen kriisinratkaisuneuvoston hallintomenot.

**11** Hajautettujen virastojen ja muiden elinten talousarvioilla katetaan henkilöstö-, hallinto- ja toimintamenot. Toimeenpanovirastot panevat täytäntöön ohjelmia, jotka rahoitetaan komission talousarviosta, ja näiden virastojen omilla talousarvioilla, joiden määrärahat olivat vuonna 2018 yhteensä noin 249 miljoonaa euroa, katetaan vain virastojen henkilöstö- ja hallintomenot. Komission toimintatalousarvio (maksusitoumusmäärärahat), jota kuusi toimeenpanovirastoa toteuttivat vuonna 2018, oli määrältään noin 11,3 miljardia euroa (vuonna 2017: 11 miljardia euroa).

### Kaavio 3 — Virastojen rahoituslähteet vuonna 2018

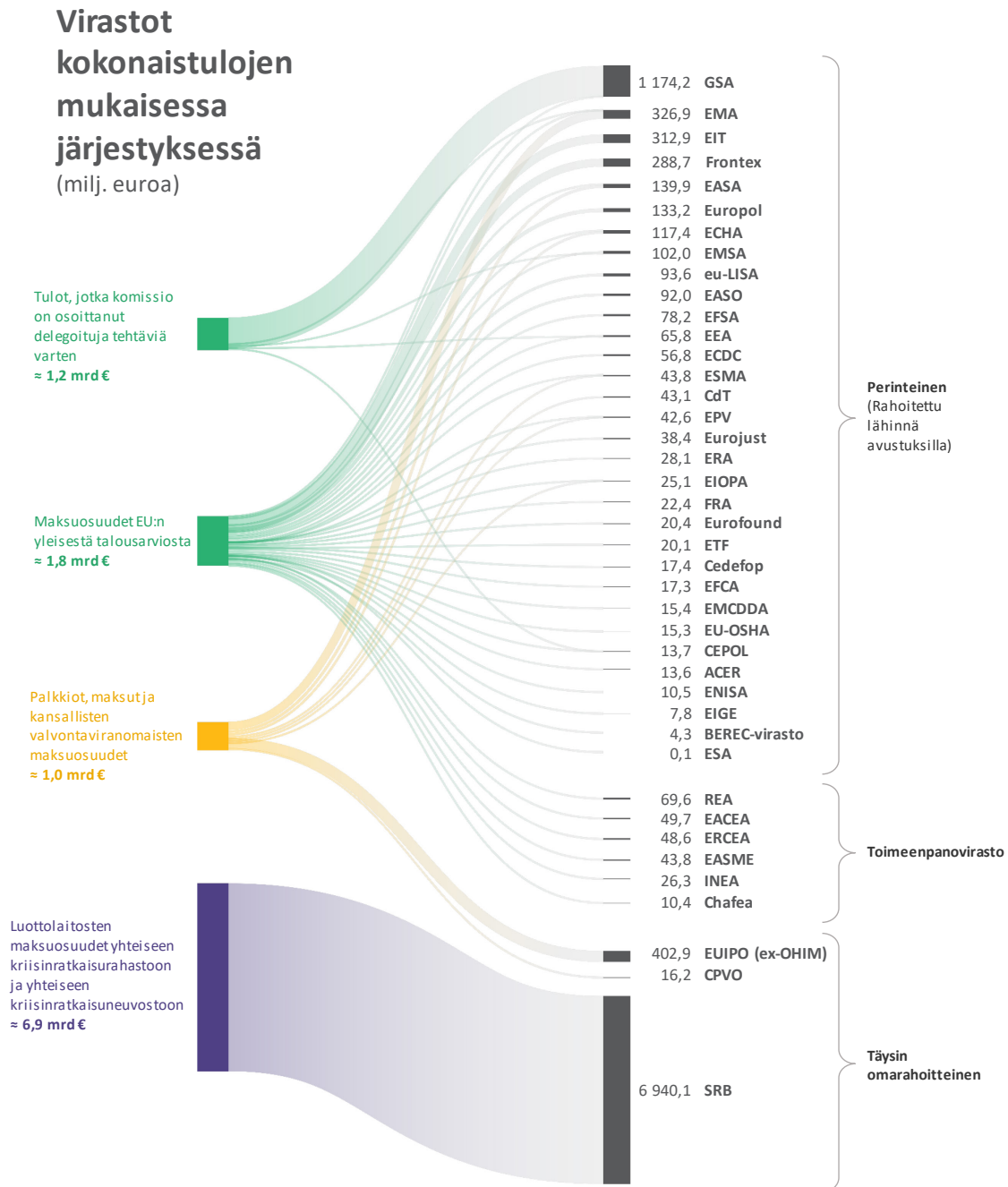


*Lähde:* EU:n yleinen talousarvio 2018 ja virastojen talousarviot vuodelta 2018, koonnut Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

*Kuva:* © Euroopan yhteisöt, 2001.

**12** Useimmat virastot – mukaan lukien kaikki toimeenpanovirastot – saavat lähes koko rahoituksensa EU:n yleisestä talousarviosta. Muut virastot rahoitetaan kokonaan tai osittain palkkioilla tai maksuilla sekä virastojen toimintoihin osallistuvien jäsenvaltioiden suorilla maksuosuuksilla. *Kaaviossa 4* esitetään virastojen talousarviot tulonlähteittäin jaoteltuina.

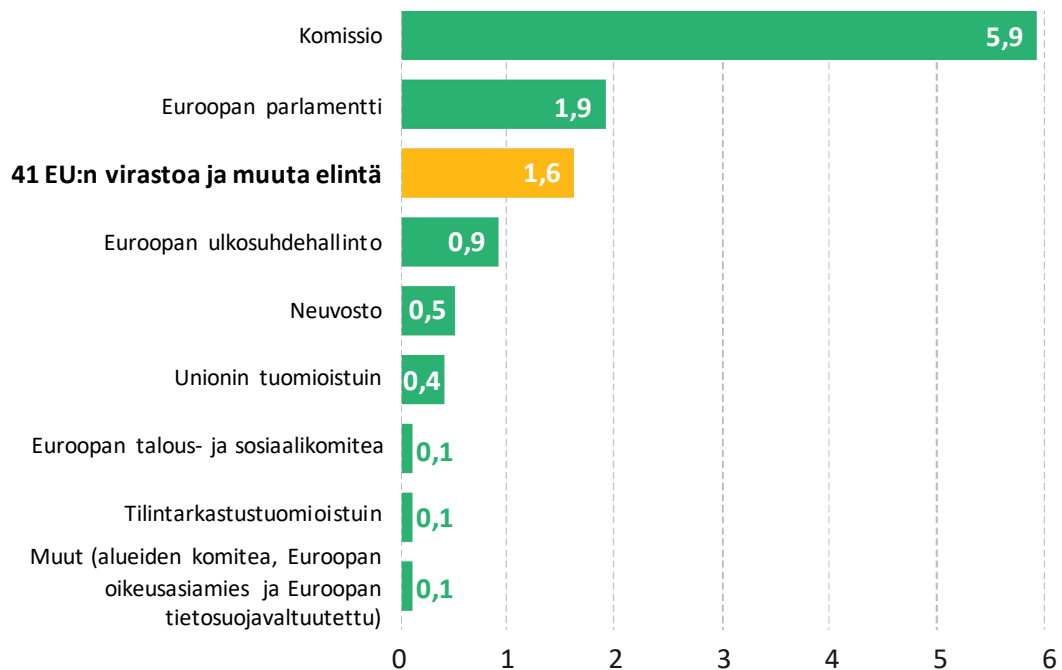
## Kaavio 4 – Virastojen talousarviot vuodelta 2018 tulonlähteittäin



Lähde: Virastojen talousarviot vuodelta 2018, koonnut Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**13** Useimmat virastot eivät pane täytäntöön suuria operatiivisia meno-ohjelmia, vaan paremminkin hoitavat luonteeltaan teknisiä, tieteellisiä ja/tai sääntelyyn liittyviä tehtäviä. Siksi niiden talousarviot koostuvat useimmissa tapauksissa lähinnä henkilöstö- ja hallintomenoista. Virastojen henkilöstö- ja hallintomenot kattavat kaiken kaikkiaan noin 14 prosenttia kaikkien EU:n toimielinten ja muiden elinten tämän tyyppisistä menoista (*kaavio 5*).

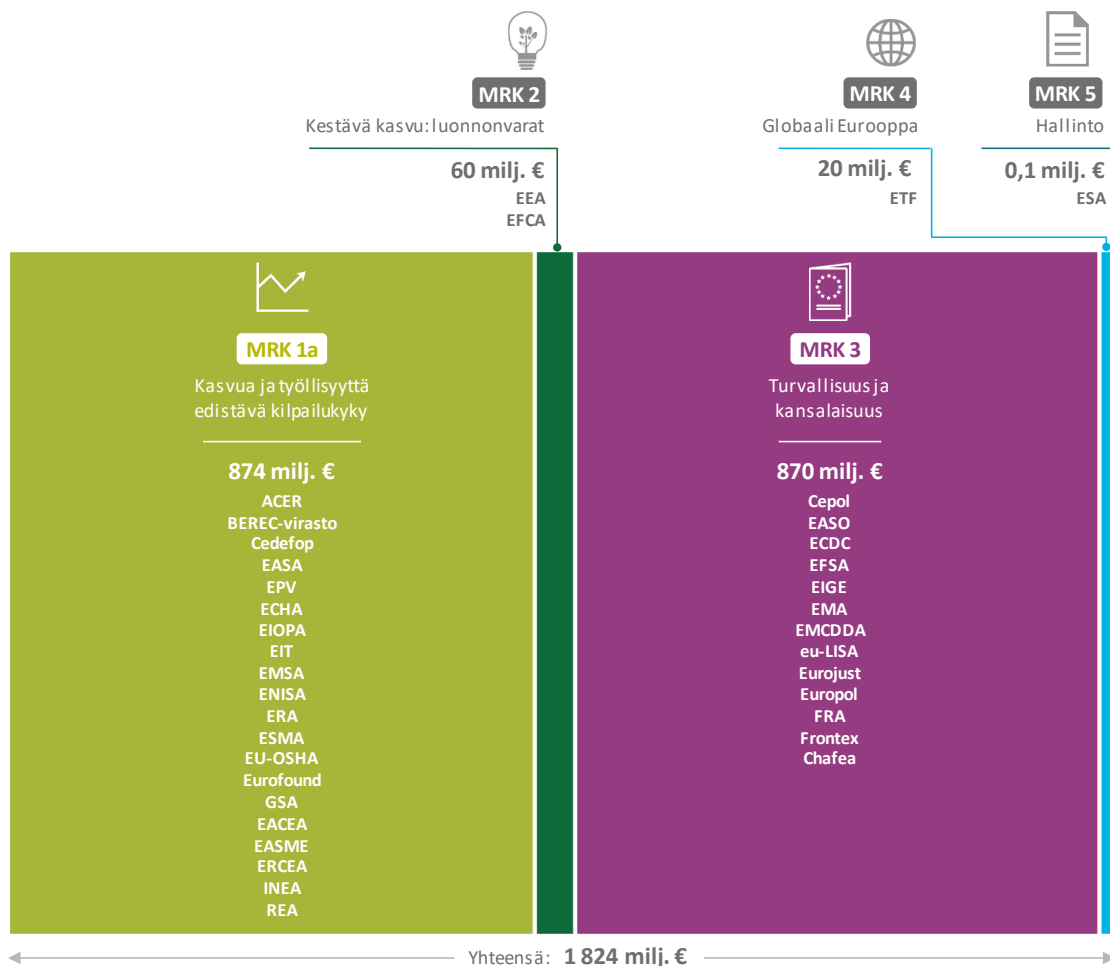
### Kaavio 5 – EU:n toimielinten ja muiden elinten henkilöstö- ja hallintomenot\* vuonna 2018 (miljardia euroa)



\*Henkilöstömenot käsittävät sekä operatiivisen että hallintohenkilöstön menot.  
Lähde: EU:n konsolidoitu tilinpäätös varainhoitovuodelta 2018.

**14** EU:n yleisestä talousarviosta suoritettut 1,8 miljardin euron maksuosuudet sisältyvät MRK:n eri otsakkeisiin, kuten *kaaviosta 6* käy ilmi.

## Kaavio 6 — Virastojen rahoitus EU:n yleisen talousarvion MRK-otsakkeittain



Lähde: EU:n monivuotinen rahoituskehys vuosiksi 2014–2020 ja virastojen talousarviot 2018, koonnut Euroopan tilintarkastustuomioistuinin.

**15** Vuoden 2018 lopussa virastoilla oli palveluksessaan noin 11 400 henkilöä<sup>4</sup> (vuonna 2017 noin 11 000 henkilöä) eli noin viidennes EU:n toimielinten ja virastojen koko henkilöstöstä.



Lähde: Virastot, koonnut Euroopan tilintarkastustuomioistuinin.

<sup>4</sup> Henkilöstöluokuihin sisältyvät virkamiehet, väliaikaiset toimihenkilöt, sopimussuhteiset toimihenkilöt ja kansalliset asiantuntijat.





© Euroopan unioni. Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin. Tilintarkastustuomioistuimen rakennusten arkkitehdit: Jim Clemes (2004 ja 2013) sekä Paul Noël (1988).

## Tarkastushavainnot

### ”Puhdas” lausunto tilien luotettavuudesta kaikkien virastojen osalta

**16** Tilintarkastustuomioistuin antoi *vakiomuotoisen* (”puhtaan”) tarkastuslausunnon kaikkien virastojen tilinpäätöksistä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tilinpäätökset antavat kaikilta olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot virastojen taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2018 sekä niiden toimien tuloksista ja rahavirroista mainittuna päivänä päättyneeltä varainhoitovuodelta voimassa olevien varainhoitoa koskevien säännösten ja komission tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti<sup>5</sup>.

### Tiettyjä seikkoja painottavat kappaleet ovat tärkeitä, jotta lukija voi saada tilinpäätöksistä oikean käsityksen (EPV, EMA, Frontex ja SRB)

**17** Tiettyjä seikkoja painottavissa kappaleissa kiinnitetään lukijoiden huomio tärkeisiin näkökohtiin, jotka ovat perustavanlaatuisia, jotta käyttäjät saisivat tilinpäätöksistä asianmukaisen käsityksen. Varainhoitovuodelta 2018

---

<sup>5</sup> Kirjanpitosäännöt perustuvat kansainvälisesti hyväksytyihin julkisen sektorin tilinpäätösstandardeihin.

tilintarkastustuomioistuin on sisällyttänyt kertomukseensa tiettyjä seikkoja painottavan kappaleen seuraavien neljän viraston osalta: **Euroopan pankkiviranomainen (EPV)**, **Euroopan lääkevirasto (EMA)**, **Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex)** ja **yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB)**.

**18** EPV:n ja EMAn toimipaikat olivat aiemmin Lontoossa. Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää lukijoiden huomion siihen, että virastot siirrettiin pois Yhdistyneestä kuningaskunnasta vuonna 2019 ja niiden tilinpäätöksiin on kirjattu muuttokuluja koskevia varauksia. EMAn osalta viittasimme myös vuokrasopimukseen liittyvän tilanteen kehittymiseen sekä epävarmuuteen siitä, kuinka paljon virasto kaiken kaikkiaan menettäisi henkilöstöä uudelleensijoittamisen seurauksena. Tilintarkastustuomioistuin totesi lisäksi sekä EPV:n että EMAn osalta, että virastojen tulot voivat pienentyä Yhdistyneen kuningaskunnan EU-eron vuoksi.



© Shutterstock / Robert Lucian Crusitu.

**19** Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että se ei **SRB:n** tilien osalta tarkastanut joidenkin luottolaitosten, kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten ja SRB:n välisiä rahastojen maksuosuuksiin liittyviä hallinnollisia muutoksenhakuja tai oikeudenkäyntimenettelyjä taikka Euroopan unionin tuomioistuimessa nostettuja kanteita, jotka liittyivät kriisinratkaisusuunnitelmien hyväksymistä koskeviin päätöksiin. Näiden kysymysten mahdollisia vaikutuksia SRB:n tilinpäätökseen 31. joulukuuta 2018 päättyneeltä varainhoitovuodelta arvioidaan (etenkin ehdollisten vastuiden, varausten ja velkojen osalta) erityisvuositarkastuksessa, jonka tulokset julkistetaan kriisinratkaisumekanismista annetun asetuksen 92 artiklan 4 kohdan mukaisesti 1. joulukuuta 2019 mennessä.

**20** **Frontex** hallinnoi vuonna 2018 operatiivisiin toimiin liittyviä rahoitussopimuksia, jotka oli tehty yhteistyökumppanimaiden kanssa ja joiden arvo oli 59 prosenttia viraston talousarviosta. Tilintarkastustuomioistuin on vuodesta 2014 lähtien johdonmukaisesti raportoinut, että selvitykset, joita yhteistyökumppanimaat toimittavat laitteisiin liittyvistä menoista, ovat usein riittämättömiä. Myös tämänvuotiset tarkastustulokset vahvistivat asian. Näihin menoihin kohdistetut Frontexin ennakkotarkistukset ovat tehottomia niin kauan kuin sellaisten kulujen korvaaminen, joiden osalta ei ole esitetty asianmukaisia tositteita, jatkuu. Edellisten

vuosien tapaan virasto ei suorittanut lainkaan jälkitarkastuksia, mikä lisää entisestään riskiä siitä, että kuluja korvataan aiheettomasti.

## ”Puhdas” lausunto kaikkien virastojen tilien perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

**21** Tilintarkastustuomioistuin antoi vakiomuotoisen (puhtaan) tarkastuslausunnon kaikkien virastojen osalta tilinpäätösten perustana olevien tulojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta) 31. joulukuuta 2018 päättyneeltä varainhoitovuodelta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tulot olivat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

## Virastojen tilien perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta annettiin puhdas lausunto EASOa lukuun ottamatta

**22** Tilintarkastustuomioistuin antoi vakiomuotoisen (”puhtaan”) tarkastuslausunnon 40 viraston tilinpäätösten perustana olevien maksujen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta) 31. joulukuuta 2018 päättyneeltä varainhoitovuodelta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että näiden virastojen maksut olivat kaikilta olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

**23** EASO:n osalta annoimme varauman sisältävän lausunnon varainhoitovuosilta 2016 ja 2017 raportoimiemme havaintojen perusteella. Tilintarkastustuomioistuimen johtopäätös on kaiken kaikkiaan, että vuotta 2017 koskenut epätyydyttävä tilanne, joka liittyi viraston hallintotapaan ja sisäisiin kontroleihin sekä tapahtumien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen, on parantunut vain hitaasti eikä viraston johdon käynnistämiä korjaavia toimenpiteitä ole vielä saatettu loppuun. Tästä kertoo myös se, että keskeinen hankintamenettely, jonka virasto toteutti vuonna 2018, oli menettelyn merkittävien heikkouksien vuoksi jälleen kerran sääntöjenvastainen.



© Frontex 2015 / Francesco Malavolta.

## Muita seikkoja koskevilla kappaleilla käsitellään asioita, joilla on erityistä merkitystä (EPV, EIOPA, ESMA, EASO, ECHA, SRB ja GSA)

**24 Euroopan pankkiviranomaisen (EPV), Euroopan vakuutus- ja lisäläkeviranomaisen (EIOPA) ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen (ESMA)** osalta tilintarkastustuomioistuin kiinnittää lukijan huomion siihen, että virastojen talousarviot rahoitetaan osittain Euroopan unionin varoista ja osittain EU:n jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten ja/tai valvottavien yhteisöjen suorista maksuosuuksista. On mahdollista, että viranomaisten tulot vähenevät tulevaisuudessa Yhdistyneen kuningaskunnan EU-eron vuoksi.

**25** Lisäksi, kuten **ESMA** onkin jo todennut, maksut, joita luottoluokittajilta peritään, perustuvat niiden tuloihin, mutta näitä tuloja tarkastellaan oikeushenkilön tasolla eikä konsernitasolla tai toisiinsa etuyhteydessä olevien yksiköiden muodostaman ryhmän tasolla. Tämä antaa lailliselta vaikuttavan tilaisuuden pienentää tai välttää maksuja siten, että EU:hun sijoittautuneiden luottoluokittajien tuloja siirretään näiden lähiyksiköille, jotka ovat sijoittautuneet EU:n ulkopuolelle. Tämän laissa olevan aukon todennäköistä taloudellista vaikutusta ei tiedetä.

**26 Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO)** osalta tilintarkastustuomioistuin kiinnittää edelleenkin lukijoiden huomion siihen, että viraston henkilöstöresurssien tilanne on vuoden 2017 lopun jälkeen huonontunut eksponentiaalisesti. Suurin osa avoimista työpaikoista oli edelleen täyttämättä vuoden 2018 lopussa. Erityistä huolta aiheuttaa johtotason toimihenkilöiden puute hallinto-osastolla. Tilanne aiheuttaa kaiken kaikkiaan merkittävän riskin sen suhteen, voiko viraston toiminta jatkua nykyisessä mittakaavassaan.

**27 Euroopan kemikaaliviraston (ECHA)** osalta tilintarkastustuomioistuin painottaa jälleen, että virasto on osittain omarahoitteinen ja perii maksun jokaiselta yritykseltä, joka hakee kemiallisten aineiden rekisteröimistä REACH-asetuksen<sup>6</sup> mukaisesti. Virasto laskee ja laskuttaa maksut yritysten omien ilmoitusten perusteella. Viraston

---

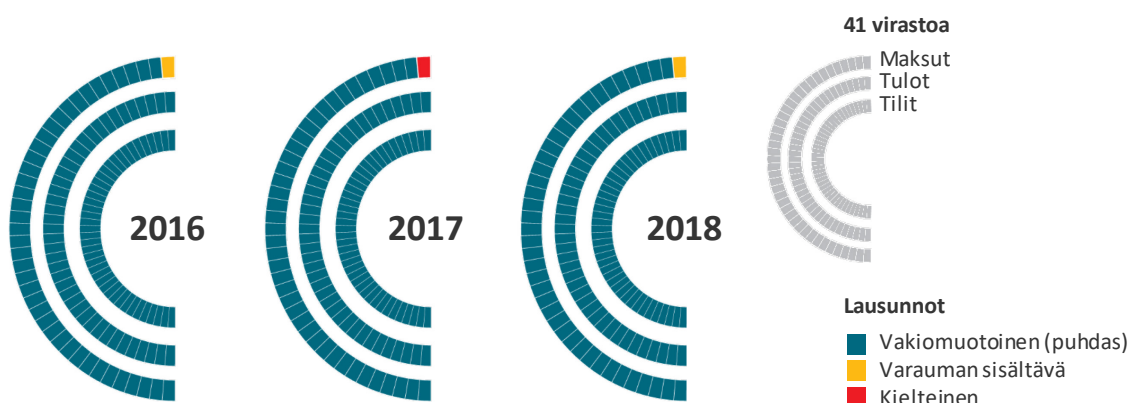
<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006 kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH) (EUVL L 396, 30.12.2006, s. 1).

toimittamissa jälkitarkastuksissa ilmeni, että maksuja on oikaistava huomattavasti. Oikaisujen yhteismäärä ei ollut tiedossa vuoden 2018 lopussa.

**28 Yhteisen kriisintarkastusneuvoston (SRB) osalta tilintarkastustuomioistuin tuo jälleen esiin sen seikan, että yhteisen kriisintarkastusrahaston maksuosuuksien laskuperustana ovat tiedot, jotka luottolaitokset ovat toimittaneet kriisintarkastusneuvostolle kansallisten kriisintarkastusviranomaisten kautta. Yhteistä kriisintarkastusmekanismia koskevassa asetuksessa ei säädetä kattavasta ja yhdenmukaisesta valvontakehyksestä, jolla tietojen luotettavuus varmistettaisiin. Tästä syystä tarkistuksia ei tehdä luottolaitosten tasolla. SRB kuitenkin tekee tietojen analyttistä ja johdonmukaisuustarkastusta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että oikeudellisessa kehyksessä säädetty maksuosuuksien laskentamenetelmä on erittäin monimutkainen. Tämä on riski laskelmien oikeellisuuden kannalta. SRB ei voi luottamuksellisuussyistä antaa saataville sellaisia luottolaitosten toimittamia tietoja, joita käytetään rahaston maksuosuuksien laskennassa. Tämä vähentää avoimuutta.**

**29 Maailmanlaajuisesti toimivan eurooppalaisen satelliittijärjestelmän valvontaviranomaisen (GSA) osalta tilintarkastustuomioistuin kiinnittää edelleen lukijoiden huomion viraston toteuttamaan hankintamenettelyyn, jolla tehtiin 1,5 miljardin euron suuruinen puitesopimus Galileo-satelliittijärjestelmän käytöstä kaudella 2017–2027. Yksi tarjoajista on nostanut menettelyä koskevan moitekanteen. Euroopan unionin tuomioistuin antaa tuomion puitesopimusta koskevan hankintamenettelyn sekä kaikkien asiaan liittyvien erillissopimusten ja tulevien maksujen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta.**

### Kaavio 7 – Virastojen tilejä sekä tuloja ja maksuja koskevat vuotuiset tarkastuslausunnot vuosina 2016–2018



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksissa puututaan parannuksia edellyttäviin osa-alueisiin 36 virastossa

**30** Tarkastuslausuntojensa ja niiden ohessa esitettyjen tiettyjä seikkoja painottavien kappaleiden ja muita seikkoja koskevien kappaleiden lisäksi tilintarkastustuomioistuin esitti myös satakunta huomautusta, jotka koskivat 36:ta virastoa ja niiden parannuksia edellyttäviä osa-alueita. Kuten aikaisempinakin vuosina, useimmat huomautukset koskevat puutteita julkisissa hankintamenettelyissä.

### Julkisten hankintamenettelyjen hallinnointi on edelleen kaikkein virhealttein osa-alue

**31** Julkisia hankintoja koskevilla säännöissä tavoitteena on varmistaa talouden toimijoiden reilu kilpailu ja saavuttaa taloudellisesti kannattavin hankinta siten, että samalla kunnioitetaan avoimuuden, suhteellisuuden, tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatteita.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen kuului puitesopimuksia sekä yksittäisiä ja suoria sopimuksia

kaikissa virastoissa. Näihin sopimukseen liittyi 27 virastossa (BEREC-virasto, Cedefop, CPVO, CEPOL, EASA, EASO, EPV, ECHA, ECDC, EEA, EFCA, EIGE, EIOPA, EIT, EMCDDA, EMSA, ERA, ESMA, ETF, EUIPO, eu-LISA, Eurojust, Europol, Eurofound, Frontex, REA, SRB) erityyppisiä julkisten hankintamenettelyjen puutteita, jotka koskivat lähinnä varainhoidon moitteettomuutta ja oikeudellisia näkökohtia. Virastoja kannustetaan parantamaan julkisia hankintamenettelyjään entisestään ja siten varmistamaan, että soveltuvia sääntöjä noudatetaan täysimääräisesti ja hankinnat ovat taloudellisesti edullisimpia.



© Shutterstock / Natnan Srisuwan.

### **Laatikko 1 – Esimerkki siitä, kuinka neuvottelumenettelyä, joka toteutettiin ilman etukäteen julkaistavaa hankintailmoitusta, käytettiin perusteettomasti**

Eräs virasto teki kolmivuotisen IT-alan hankintoja koskevan puitesopimuksen sellaisen yrityksen kanssa, joka oli toimittanut samat palvelut edellisen puitesopimuksen nojalla. Sopimus tehtiin neuvottelumenettelyllä eikä hankintailmoitusta julkaistu etukäteen. Tehdyn puitesopimuksen kokonaismäärä oli 450 000 euroa (150 000 euroa vuodessa). Varainhoitoasetuksen mukaan tällainen yksinkertaistettu menettely on hyväksyttävissä vain erityisissä olosuhteissa. Virasto ei esittänyt perusteita tällaisille olosuhteille.

### **Joissakin virastoissa puitesopimusten hyödyntäminen voi rajoittaa kilpailua**

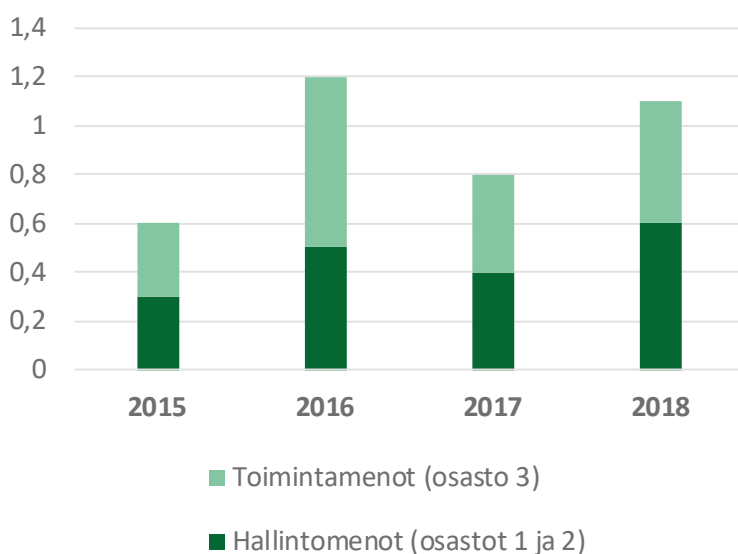
**32** Tavarantoimittajien ja palveluntoimittajien kanssa tehtävissä puitesopimuksissa määritetään ehdot, joita sovelletaan yksittäisiin hankintoihin puitesopimuksen voimassaoloaikana. Puitesopimuksia käytetään, kun tiedetään tarkalleen, mitä halutaan hankkia, mutta ei kyetä etukäteen sanomaan täsmällisesti, kuinka paljon tuotetta tarvitaan ja milloin. Puitesopimusten avulla pyritään lähinnä saavuttamaan hallinnollista tehokkuutta ja mittakaavaetuja. Euroopan unionin lentoturvallisuusvirastossa (EASA) ja Euroopan unionin teollisoikeuksien virastossa (EUIPO) tuli kuitenkin esiin tapauksia, joissa laajojen, monia erilaisia tarkemmin määrittelemättömiä palveluja kattavien puitesopimusten hyödyntäminen vaaransi kilpailun toteutumisen.

### **Laatikko 2 – Esimerkki puitesopimuksesta, jonka eritelvät eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia**

Volyyimiltään enintään 5 miljoonan euron suuruisten data-analyysipalvelujen ostamiseksi eräs virasto päätti tehdä puitesopimuksen yhden ainoan toimeksisaajan kanssa avoimen menettelyn jälkeen. Puitesopimuksen ehdot eivät kuitenkaan olleet riittävän yksityiskohtaisia reilun kilpailun kannalta, sillä toimitettavia palveluita koskevat konkreettiset vaatimukset eivät olleet tiedossa vielä siinä vaiheessa kun hankintamenettely järjestettiin. Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen mukaan hankintaviranomaisen on tällaisissa oloissa tehtävä puitesopimukset useampien toimijoiden kanssa ja yksittäisissä hankinnoissa on käytettävä kilpailumenettelyä valittujen toimeksisaajien välillä.

**33** *Kaaviossa 8* esitetään virastojen vuosina 2015–2018 tekemien puitesopimusten arvo. Vuonna 2018 virastot tekivät monivuotisia puitesopimuksia yhteensä noin 1,1 miljardin euron arvosta<sup>7</sup>.

### Kaavio 8 – Vuosina 2015–2018 tehtyjen puitesopimusten arvo yhteensä (miljardia euroa)



Lähde: EU-virastojen verkosto, koonnut Euroopan tilintarkastustuomioistuun.

### Yhteisillä hankintamenettelyillä voidaan saavuttaa tehokkuutta ja mittakaavaetuja



**34** EU:n 35 hajautettua virastoa ja muuta elintä sekä kahdeksan EU:n yhteisyritystä (EU:n elimet) pyrkivät entistä enemmän hyödyntämään yhteisiä hankintamenettelyjä ja sitä kautta saavuttamaan suurempaa hallinnollista tehokkuutta ja suurempia mittakaavaetuja. Yhteishankinnoissa vähintään kaksi virastoa ja/tai yhteisyritystä, jotka tarvitsevat samanlaisia palveluita, toteuttavat hankintamenettelyn yhdessä ja ottavat sopimuksen myös yhdessä nimiinsä (*kaavio 9*). Vaikka kehitys näyttääkin lupaavalta, yritykset yhteishankintojen

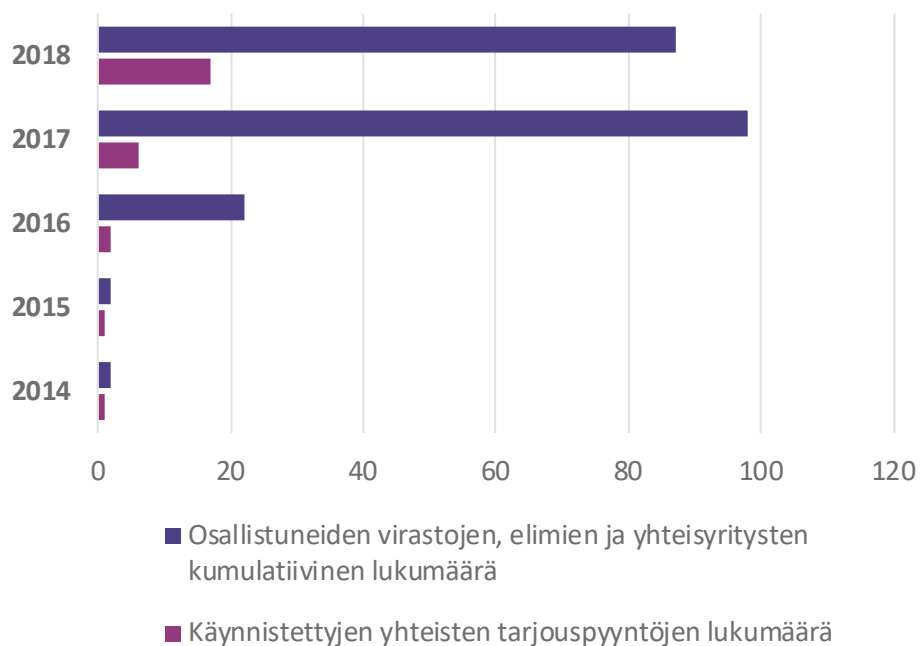
© Euroopan unioni 2009 / Christian Lambiotte.

<sup>7</sup> Luvut on saatu EU-virastojen EUAN-verkostolta.



toteuttamiseksi eivät aina ole olleet menestyksekkäitä esimerkiksi sen vuoksi, että markkina-analyysi on ollut riittämätöntä.

### Kaavio 9 – Yhteisten tarjouspyyntöjen määrä on kasvanut merkittävästi



Lähde: EU-virastojen verkosto, koontanut Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

#### Laatikko 3 – Esimerkkejä epäonnistuneista yhteishankinnoista

Eräässä tapauksessa tehtiin Euroopan laajuiset tarjouspyynnöt tietoliikennepalveluista ja pankkipalveluista. Markkina-analyysi oli kuitenkin puutteellista, eikä tarjouspyyntö tuottanut sellaisia vaatimukset täyttäviä tarjouksia, jotka olisivat kattaneet edellytetyt paikalliset markkinat. Menettely epäonnistui, ja hallinnollista työtä meni hukkaan. Toisessa tapauksessa kaksi virastoa, jotka toimivat samalla paikkakunnalla, eivät onnistuneet järjestämään yhteishankintaa uusien toimitilojen hankkimiseksi.

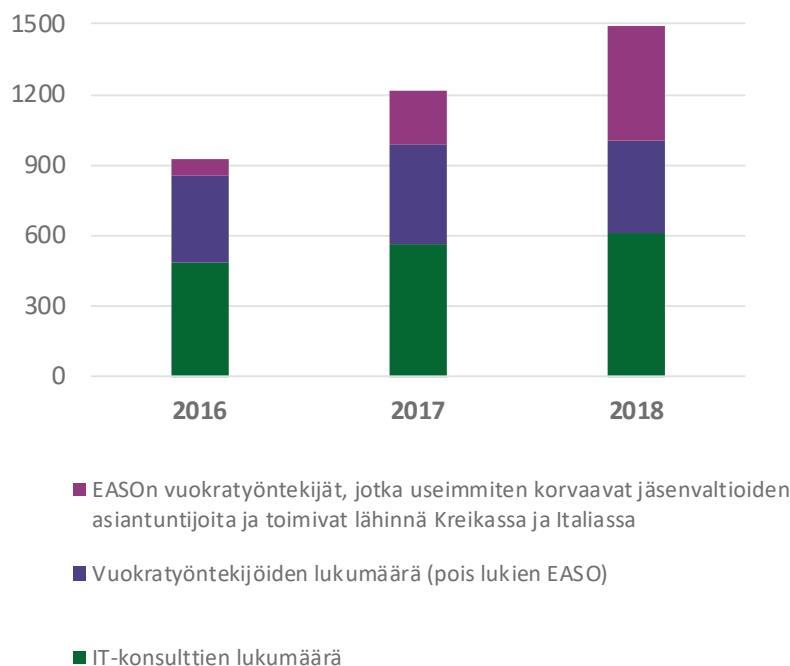
## Vuokratyöntekijöitä ja tilapäisiä konsultteja käytettäessä ei aina noudateta lakia

**35** Tilintarkastustuomioistuin laati vuonna 2017 nopean tilannearvion<sup>8</sup> siitä, miten EU:n toimielimet ja virastot ovat panneet täytäntöön sitoumuksensa, jonka mukaan henkilöstöstä vähennetään viisi prosenttia. Virastojen osalta tilintarkastustuomioistuin totesi, että viiden prosentin vähennys oli toteutunut, joskin hieman viiveellä. Tätä taustaa vasten tämänvuotiset havainnot, jotka koskevat konsulttien ja vuokratyöntekijöiden hyödyntämistä eräissä virastoissa, ovat erityisen tärkeitä. Vaikka tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanutkaan ulkopuolisen henkilöstön käyttöä horisontaalisesti kaikissa virastoissa, joidenkin virastojen kohdalla oli havaittavissa kehityssuuntaus, jossa oman, henkilöstösääntöjen alaisen henkilöstön puutetta kompensoitiin ulkoisella henkilöstöllä. *Kaaviossa 10* esitetään EU-virastojen EUAN-verkoston keräämät tiedot sellaisten IT-konsulttien lukumäärästä, jotka työskentelevät virastojen ja muiden elinten tiloissa ja joiden työstä laskutetaan käytetyn ajan ja kulutettujen materiaalien perusteella. Näiden konsulttien lukumäärä on kasvussa. Lisäksi laatikossa annetaan tiedot vuokratyöntekijöiden käytöstä. Tiedot koskevat kyselyyn vastanneita 33:a virastoa.

---

<sup>8</sup> Nopea tilannearvio viiden prosentin henkilöstövähennyksen täytäntöönpanosta julkaistiin 21. joulukuuta 2017.

## Kaavio 10 – IT-konsulttien ja vuokratyöntekijöiden lukumäärä (33 viraston osalta)



Lähde: EU-virastojen EUAN-verkosto, luvut koontu Euroopan tilintarkastustuomioistuinin.

**36** Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kahdeksalla virastolla oli IT-palvelusopimuksia ja muita konsulttisopimuksia, jotka oli muotoiltu ja/tai pantu täytäntöön siten, että sopimukset saattaisivat käytännössä tarkoittaa vuokratyöntekijöiden osoittamista virastojen käyttöön (*mise à disposition*) sen sijaan että sopimusten perusteella olisi toimitettu selkeästi määritellyjä IT-palveluita tai -tuotteita. Nämä virastot olivat **BEREC-virasto, kuluttaja-, terveys-, maatalous- ja elintarvikeasioiden toimeenpanovirasto (Chafea), yhteisön kasvilajikevirasto (CPVO), Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO), Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto (ERCEA), Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA), yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB) ja Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto (EUIPO)**. Tilapäistä vuokratyövoimaa voidaan käyttää vain sellaisten sopimusten nojalla, jotka on tehty rekisteröityjen työvoiman vuokrausyritysten kanssa. Vuokrauksen on oltava Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/104/EY mukaista samoin kuin niiden erityissääntöjen mukaista, jotka jäsenvaltiot ovat hyväksyneet kyseisen direktiivin säännösten saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä.

**37** Lisäksi seitsemän virastoa käytti rekisteröidyiltä työvoiman vuokrausyrityksiltä hankittuja vuokratyöntekijöitä ilman että ne olisivat noudattaneet kaikkia direktiivin ja kansallisten lakien säännöksiä esimerkiksi vuokratyöntekijöiden työehtojen osalta. Nämä virastot olivat **Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO)**, **Euroopan pankkiviranomainen (EPV)**, **Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA)**, **Euroopan tasa-arvoinstituutti (EIGE)**, **Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (EMCDDA)**, **Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto (ERCEA)** ja **yhteinen kriisiratkaisuneuvosto (SRB)**.

### **Konsulttipalvelut ja muut kuin konsulttipalvelut EUIPOssa**

**38** Koska Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto (EUIPO) käyttää paljon konsulttipalveluita, tilintarkastustuomioistuin analysoi, miten virasto hallinnoi niitä. Palveluntarjoajien näiden ja vastaavien sopimusten nojalla käyttöön asettaman ulkopuolisen henkilöstön määrä vastasi vuoden 2018 alussa noin 20:tä prosenttia viraston henkilöstösääntöjen alaisen henkilöstön määrästä.

**39** Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että vaikka osa näiden sopimusten nojalla toimitetuista palveluista todellakin on konsulttipalveluita, loput ovat pikemminkin hallinnollista tukea. Tällöin kyseessä on työvoiman ostaminen tai lainaaminen, jota säännellään tarkasti EU:n ja kansallisessa työvoimalainsäädännössä. Vain rekisteröidyillä työvoiman vuokrausyrityksillä on lupa tarjota ulkopuolista henkilöstöä. Konsulttiyhtiöt eivät voi tuottaa tällaisia palveluja.

### **Uuden sisäisen valvonnan kehyksen täytäntöönpano on meneillään**

**40** Sisäisiä kontroleja sovelletaan kaikkiin toimintoihin, liittyyä niihin rahan käyttöä tai ei. Kyseessä on prosessi, jonka avulla organisaatio voi saavuttaa tavoitteensa ja pitää yllä tuloksellisuuttaan samalla kun se noudattaa sääntöjä ja asetuksia. Sisäiset kontrollit tukevat vakaata päätöksentekoa. Niissä otetaan huomioon tavoitteiden saavuttamiseen kohdistuvat riskit, joita pienennetään hyväksyttävälle tasolle ottamalla käyttöön kustannustehokkaita kontroleja. Komissio hyväksyi tarkistetun sisäisen valvonnan kehyksen huhtikuussa 2017. Aivan kuten komission sisäisen valvonnan standardeja ollaan korvaamassa sisäisen valvonnan kehyksellä, virastojen kaltaisten valtuutettujen elinten oletetaan panevan täytäntöön samankaltainen sisäisen valvonnan kehys. Vuoden 2018 loppuun mennessä 29 viraston hallintoneuvostot (tai

vastaavat elimet) olivat hyväksyneet sisäisen valvonnan kehymisen ja 15 virastoa raportoi lisäksi kehymisen täytäntöönpanosta.

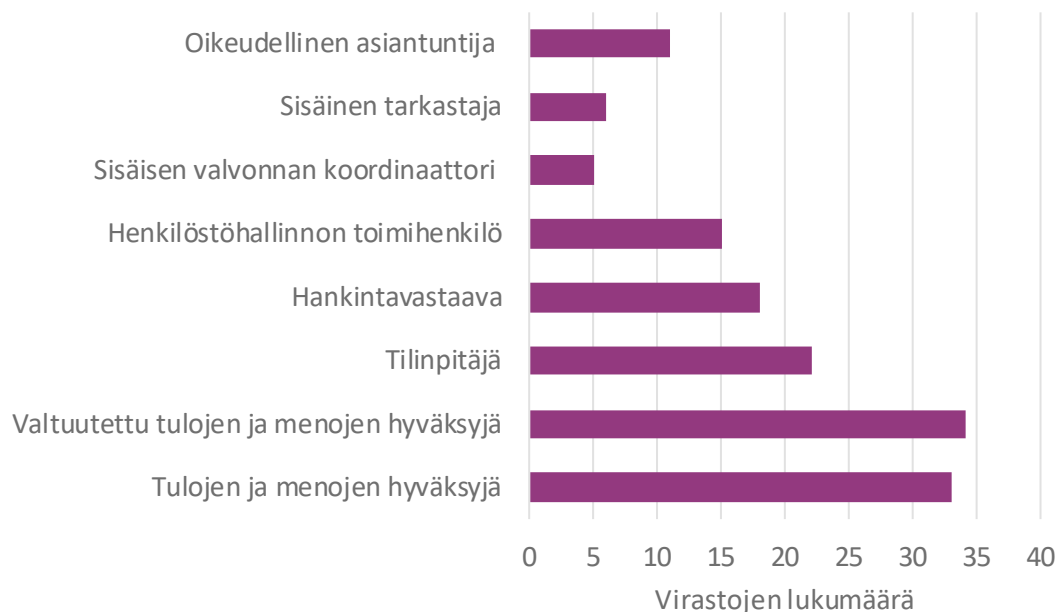
### **Kaikki virastot eivät ole ottaneet käyttöön erityistä luotettavuutta edellyttäviin tehtäviin sovellettavia toimintaperiaatteita**

**41** Erityistä luotettavuutta edellyttävien tehtävien hallinnointi on vakiintunut osa sisäistä valvontaa. Tavoitteena on, että riski, joka liittyy henkilöstölle delegoitujen valtuuksien väärinkäyttöön, pienennetään hyväksyttävälle tasolle. Tehokkaasti toimivassa sisäisen valvonnan kehymisessä riskejä, jotka liittyvät erityistä luotettavuutta edellyttäviin tehtäviin, hallinnoidaan ottamalla käyttöön riskiä lieventäviä kontroleja ja viime kädessä toteuttamalla henkilöstön liikkuvuutta tehtävästä toiseen.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että seitsemän virastoa ei ollut ottanut käyttöön toimintaperiaatteita, joissa olisi määritelty erityistä luotettavuutta edellyttävät tehtävät ja niihin liittyvät riskiä lieventävät kontrollit. Nämä virastot olivat **Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO), pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto (EASME), Euroopan kemikaalivirasto (ECHA), Euroopan ympäristökeskus (EEA), Euroopan unionin verkko- ja tietoturvavirasto (ENISA), Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) ja yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB).**

**42** Vaikka virastojen hallinnollinen rakenne on samanlainen ja vaikka taloushallinnon toimijoiden tehtäviä sääntelevät varainhoitoasetukset ovat samanlaisia, virastoilla on erilaisia tulkintoja sen suhteen, mitä tehtäviä olisi pidettävä erityistä luotettavuutta edellyttävinä. **Kaaviosta 11** käy ilmi, kuinka moni virasto katsoo, että tietty tehtävä voi edellyttää erityistä luotettavuutta.

### Kaavio 11 – Mahdolliset erityistä luotettavuutta edellyttävät tehtävät



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

### Talousarvion rakenne ja talousarvioraportointi voisivat olla mielekkäämpiä

**43** Kuten aiempina vuosina, komission ja eräiden virastojen välillä tehtyjen valtuutus- ja avustussopimusten lukumäärä ja volyymi ovat edelleen lisääntyneet vuonna 2018. Näiden sopimusten nojalla virastot saavat komissiolta varoja, jotka on osoitettu tiettyjen erityistehtävien hoitamiseen komission puolesta. Panimme merkille, että virastojen, joilla on käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, on tarpeen lisätä budjettiraportoinnin läpinäkyvyyttä ja sisällyttää tilinpäätöksiinsä standardoitu yleiskatsaus, jossa annetaan kunkin komission kanssa tehdyn valtuutussopimuksen osalta tiedot käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista ja niihin liittyvistä menoista.

**44** Kaikki virastot tekevät toimintasuunnitelmansa toimintokohtaisesti. Tuloksena on vuotuisia tai monivuotisia työohjelmia (tai yhtenäisiä ohjelma-asiakirjoja). Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin havainnut, että kaikkien virastojen julkaistut talousarviot jaotellaan menotyypeittäin (henkilöstömenot, hallintomenot ja toimintamenot). Sen sijaan talousarvioita ei ole jaoteltu toiminnoittain. Eri toiminnoissa käytetyt resurssit eivät tämän seurauksena käy ilmi talousarvioista.

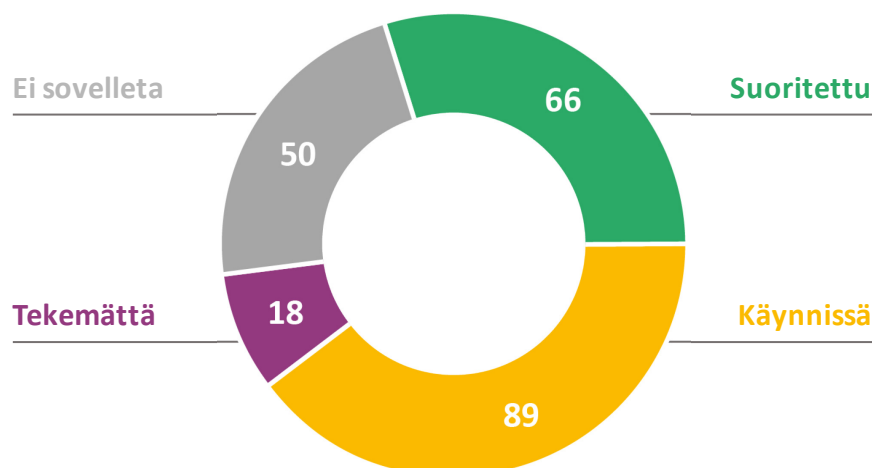
## Rekisteröinti- ja palvelumaksuja koskevien laskelmien oikeellisuuteen kohdistuu riskejä

**45** Eräät virastot saavat tuloja veloittamalla talouden toimijoilta palvelu- ja rekisteröintimaksuja. Tällaisia virastoja ovat **Euroopan unionin elinten käännoakeskus (CdT), yhteisön kasvilajikevirasto (CPVO), Euroopan unionin lentoturvallisuusvirasto (EASA), Euroopan pankkiviranomainen (EPV), Euroopan kemikaalivirasto (ECHA), Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA), Euroopan lääkevirasto (EMA), Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA), Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto (EUIPO) ja yhteinen kriisintarkastusneuvosto (SRB)**. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tällaisia maksuja koskevien laskelmien oikeellisuuteen kohdistuu riskejä. Virastoja kehoitetaan neuvottelemaan komission kanssa siitä, onko tarpeen muuttaa lainsäädäntökehystä sen varmistamiseksi, että maksulaskelmat tehdään oikein.

## Virastot toteuttavat jatkotoimia aiempien vuosien tarkastushavaintojen perusteella

**46** Tilintarkastustuomioistuin on laatinut tilannekatsauksen jatkotoimista, joita virastot ovat toteuttaneet aiempina vuosina esitettyjen huomautusten perusteella. **Kaaviosta 12** käy ilmi, että niiden 223 huomautuksen osalta, joita koskevia toimia ei ollut toteutettu vuoden 2017 loppuun mennessä, korjaavat toimet oli useimmissa tapauksissa saatu päätökseen tai ne olivat käynnissä vuonna 2018. Kesken olleista 107 huomautuksesta kolmessatoista virasto ei voinut toteuttaa tarvittavia korjaavia toimia yksin.

## Kaavio 12 — Virastojen aiempien vuosien huomautusten perusteella toteuttamat jatkotoimet



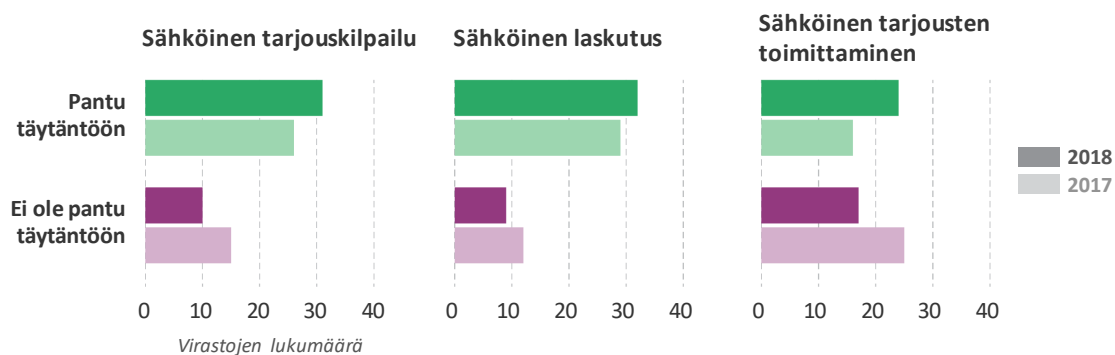
Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**47** Perekdyimme viime vuoden vuotuisen tarkastuksen yhteydessä virastojen kirjanpitoympäristöihin. Tilinpitäjien riippumattomuutta koskevien tilintarkastustuomioistuimen huomautusten seurauksena useimmat virastot puuttuivat ongelmaan vuoden 2018 aikana. Poikkeuksena oli kaksi virastoa: **koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto (EACEA) ja Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen (EFSA)**. Sama kehityskulku oli havaittavissa kirjanpitojärjestelmien puuttuvien (uudelleen)validointien osalta. Kaikki seitsemän virastoa, joiden osalta tilintarkastustuomioistuin raportoi tällaisesta tarpeesta vuonna 2018 toimitetussa tarkastuksessa, olivat saaneet korjaavat toimensa päätökseen vuonna 2018.

**48** Myös edistyminen sähköisten hankintojen käyttöönotossa oli hyvää. [Kaaviosta 13](#) käy ilmi, miten näiden välineiden käyttöönotto oli kehittynyt vuoden 2018 loppuun mennessä.



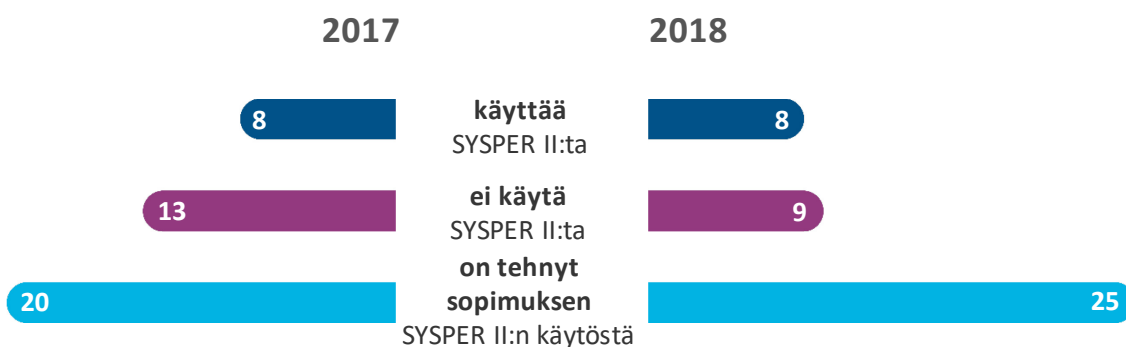
### Kaavio 13 – Sähköisen hankintamenettelyn käyttöönoton edistyminen



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**49** Vuonna 2018 edistyttiin jonkin verran myös SYSPER II -järjestelmän käyttöönotossa. SYSPER II on komission kehittämä henkilöstöhallinnon työväline. [Kaaviosta 14](#) käy ilmi, että vuonna 2018 viisi uutta virastoa otti välineen käyttöönsä.

### Kaavio 14 — SYSPER II -henkilöstöhallintovälineen käyttöönotto



\* Viimeisellä viivalla esiintyvä vuoden 2018 luku sisältää myös Euroopan syyttäjäviraston (EPPO).

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

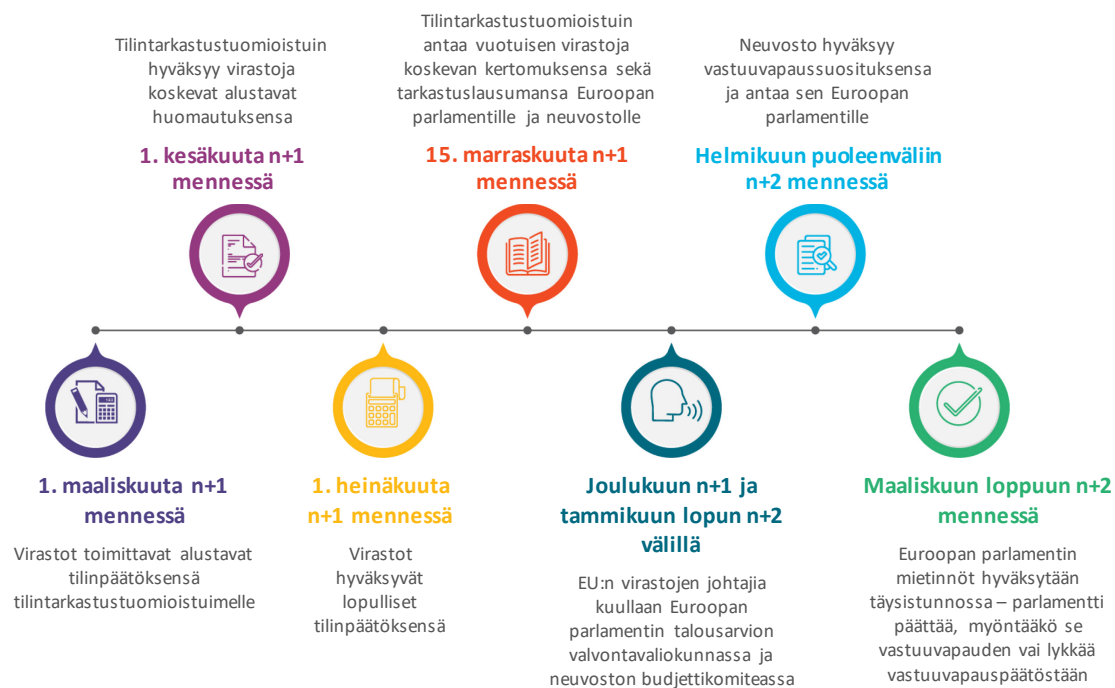
## Talousarvioon liittyvä vastuuvapausmenettely ei ole kaikissa virastoissa samanlainen

**50** Euroopan parlamentti ja neuvosto vastaavat vuotuisesta talousarvio- ja vastuuvapausmenettelystä useimpien hajautettujen virastojen ja muiden elinten sekä kaikkien komission toimeenpanovirastojen osalta. **Kaaviossa 15** esitetään vastuuvapausmenettelyn aikataulu.



© Shutterstock / Zhu Difeng.

### Kaavio 15 – Vastuuvapausmenettely (useimpien virastojen osalta)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

**51** Toisin kuin muissa virastoissa, Euroopan unionin teollisoikeuksien virastossa (EUIPO), joka on täysin omarahoitteinen hajautettu virasto, vastuuvapausmenettelystä vastaa viraston budjettikomitea, eivätkä Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät niin ollen osallistu siihen. Vastaavalla tavalla kahden muun täysin omarahoitteisen viraston eli yhteisön kasvilajikeviraston (CPVO) ja yhteisen kriisinhallintaneuvoston (SRB) vuotuisesta talousarvio- ja vastuuvapausmenettelystä vastaa kunkin viraston hallintoneuvosto. Näistä poikkeavista menettelyistä säädetään virastojen perustamisasetuksissa.

**52** Nämä ovat omarahoitteisia virastoja ja elimiä, joiden talousarviot eivät ole osa unionin yleistä talousarviota. Niiden tulot kuitenkin kertyvät sellaisesta julkisen vallan käyttämisestä, joka perustuu EU:n oikeuteen. Niinpä Euroopan tilintarkastustuomioistuin on johdonmukaisesti ollut sitä mieltä, että kaikkiin EU-eliimiin olisi sovellettava samoja tilivelvollisuuden ja avoimuuden periaatteita. Euroopan tilintarkastustuomioistuin on vuonna 2015<sup>9</sup> ja vuonna 2019<sup>10</sup> antamissaan lausunnoissa esittänyt huolensa EUIPON talousarvion vastuuvapausmenettelystä. SRB:n<sup>11</sup> ja CPVO:n<sup>12</sup> osalta se on esittänyt vastaavat huolensa vuonna 2015 julkaistuissa lausunnoissaan.

---

<sup>9</sup> Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 5/2015, joka koski ehdotusta sisämarkkinoilla toimivaan yhdenmukaistamisvirastoon sovellettavista varainhoitosäännöksistä annetun viraston talousarviokomitean asetuksen muuttamisesta (*ECA Opinion No 5/2015 concerning the proposal for an amended Regulation of the Budget Committee of the Office for Harmonisation in the Internal Market laying down the financial provisions applicable to the Office*).

<sup>10</sup> Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 1/2019, joka koski ehdotusta Euroopan unionin teollisoikeuksien virastoon sovellettavista varainhoitosäännöksistä annetuksi viraston talousarviokomitean asetukseksi BC-01-2019 (*ECA Opinion No 1/2019 concerning the proposal for regulation BC-01-2019 of the Budget Committee of the European Intellectual Property Office laying down the financial provisions applicable to the Office*).

<sup>11</sup> Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 3/2015, joka koski ehdotusta yhteiseen kriisinratkaisuneuvostoon sovellettavista varainhoitosäännöksistä annetuksi yhteisen kriisinratkaisuneuvoston asetukseksi (*ECA Opinion No 3/2015 on a proposal for the Financial Regulation of the Single Resolution Board laying down the financial provisions applicable to the Board*).

<sup>12</sup> Ks. Euroopan tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2015, joka koski ehdotusta yhteisön kasvilajikeviraston varainhoitoasetuksen muuttamisesta (*ECA Opinion No 2/2015 on a proposal for an amended of the Financial Regulation of the Community Plant Variety Office*).

## Tarkastustulokset muista tilintarkastustuomioistuimen antamista, virastoja koskevista kertomuksista

### Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 29/2018: EIOPA edisti merkittävästi vakuutusalan valvontaa ja vakautta, mutta ratkaistavana on yhä mittavia haasteita

**53** Erityistarkastuksessa, joka tehtiin tilintarkastustuomioistuimen EIOPAssa tekemän vuotuisen tilintarkastuksen ja säännönmukaisuuden tarkastuksen lisäksi, tarkastajat tutkivat viranomaisen vaikutusta vakuutusalan valvontaan ja rahoitusvakauteen. Tilintarkastustuomioistuin analysoi varsinkin EIOPAn toimia valvonnan ja valvontakäytäntöjen lähentymisen aloilla. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tutki vuonna 2016 toteutettua vakuutusalan stressitestiä sekä EIOPAn resurssien ja hallinnon riittävyyttä.

**54** Tilintarkastustuomioistuimen yleinen johtopäätös on, että EIOPA on käyttänyt erilaisia välineitä hyvin valvontakäytäntöjen lähentymisen ja rahoitusvakauden tukemiseen. EIOPAlla itsellään, kansallisilla valvojilla sekä lainsäätäjillä on kuitenkin yhä ratkaistavanaan mittavia haasteita esimerkiksi Euroopan valvontaviranomaisten ja Solvenssi II:n tarkastusten osalta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin suositti, että EIOPA lisäisi valvontaan suunnattuja henkilöresurssejaan. Näin se voisi parantaa toimintansa tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tarkastuksen johtopäätökset kokonaisuudessaan yhdessä niihin liittyvien suositusten ja viranomaisen vastausten kanssa on esitetty tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa nro 29/2018, joka on saatavilla tilintarkastustuomioistuimen verkkosivustolla [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu).

**Asetuksen (EU) N:o 806/2014 92 artiklan 4 kohdan nojalla vuodelta 2017 annettu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityisvuosikertomus mahdollisista ehdollisista vastuista, jotka ovat aiheutuneet yhteisen kriisinratkaisuneuvoston (SRB), neuvoston ja komission suorittaessa mainitun asetuksen mukaisia tehtäviään varainhoitovuonna 2017**

**55** Yhteisen kriisinratkaisumekanismin perustamisesta annetun asetuksen 92 artiklan 4 kohdan nojalla Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastaa vuosittain, onko olemassa sellaisia ehdollisia vastuita, jotka ovat aiheutuneet SRB:n, komission ja neuvoston suorittaessa kyseisen asetuksen mukaisia tehtäviään. Varainhoitovuotta 2017 koskevan tarkastuksen johtopäätökset yhdessä niihin liittyvien suositusten ja SRB:n vastausten kanssa on esitetty tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa, joka on saatavilla tilintarkastustuomioistuimen verkkosivustolla [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu).

**Muut tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset, joissa käsitellään myös yhtä tai useampaa virastoa**

**56** Nimenomaan virastoja käsittelevien tarkastuskertomusten lisäksi tilintarkastustuomioistuin laati vuoden 2018 kuluessa EU:n toimintapolitiikkojen täytäntöönpanosta useita erityiskertomuksia, joissa viitataan joihinkin virastoihin (ks. [kaavio 16](#)).

## Kaavio 16 — Tilintarkastustuomioistuimen muut erityiskertomukset, joissa käsitellään virastoja



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

## Luettelo EU:n virastojen ja muiden elimien lyhenteistä

Lyhenne	Koko nimi	Sijainti
ACER	Energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto	Ljubljana, Slovenia
BEREC- virasto	Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen virasto	Riika, Latvia
CdT	Euroopan unionin elinten käännöskeskus	Luxemburg, Luxemburg
Cedefop	Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus	Thessaloniki, Kreikka
CEPOL	Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto	Budapest, Unkari
Chafea	Kuluttaja-, terveys-, maatalous- ja elintarvikeasioiden toimeenpanovirasto	Luxemburg, Luxemburg
CPVO	Yhteisön kasvilajikevirasto	Angers, Ranska
EACEA	Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto	Bryssel, Belgia
EASA	Euroopan lentoturvallisuusvirasto	Köln, Saksa
EASME	Pienistä ja keskisuurista yrityksistä vastaava toimeenpanovirasto	Bryssel, Belgia
EASO	Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto	Valletta, Malta
EPV	Euroopan pankkiviranomainen	Pariisi, Ranska
ECDC	Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskus	Tukholma, Ruotsi
ECHA	Euroopan kemikaalivirasto	Helsinki, Suomi
EEA	Euroopan ympäristökeskus	Kööpenhamina, Tanska
EFCA	Euroopan kalastuksenvalvontavirasto	Vigo, Espanja

EFSA	Euroopan elintarviketurvallisuusviranomainen	Parma, Italia
EIGE	Euroopan tasa-arvoinstituutti	Vilna, Liettua
EIOPA	Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen	Frankfurt, Saksa
EIT	Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti	Budapest, Unkari
ELA	Euroopan työviranomainen	Bratislava, Slovakia
EMA	Euroopan lääkevirasto	Amsterdam, Alankomaat
EMCDDA	Euroopan huumeaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus	Lissabon, Portugali
EMSA	Euroopan meriturvallisuusvirasto	Lissabon, Portugali
ENISA	Euroopan unionin verkko- ja tietoturvavirasto	Heraklion, Kreikka
EPPO	Euroopan syyttäjänvirasto	Luxemburg, Luxemburg
ERA	Euroopan unionin rautatievirasto	Valenciennes, Ranska
ERCEA	Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto	Bryssel, Belgia
ESA	Euratomin hankintakeskus	Luxemburg, Luxemburg
ESMA	Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen	Pariisi, Ranska
ETF	Euroopan koulutussäätiö	Torino, Italia
EUIPO	Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto	Alicante, Espanja
eu-LISA	Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava eurooppalainen virasto	Tallinna, Viro
EU-OSHA	Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto	Bilbao, Espanja
Eurofound	Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö	Dublin, Irlanti



Eurojust	Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön yksikkö	Haag, Alankomaat
Europol	Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto	Haag, Alankomaat
FRA	Euroopan unionin perusoikeusvirasto	Wien, Itävalta
Frontex	Euroopan raja- ja merivartiostovirasto	Varsova, Puola
GSA	Euroopan GNSS-virasto	Praha, Tšekin tasavalta
INEA	Innovoinnin ja verkkojen toimeenpanovirasto	Bryssel, Belgia
REA	Tutkimuksen toimeenpanovirasto	Bryssel, Belgia
SRB	Yhteinen kriisiratkaisuneuvosto	Bryssel, Belgia

## Tarkastustiimi



*Kolmas rivi (vasemmalta oikealle):* Hans Christian Monz (tehtävävastaava), Sevdalina Todorova (tarkastaja), Joao Pedro Bento (tarkastaja), Tomas Mackevicius (kabinettiaivustaja), Arunas Juozulynas (tehtävävastaava), Flavia Di Marco (tarkastaja), Mindaugas Pakstys (kabinettipäällikkö)

*Toinen rivi (vasemmalta oikealle):* Bob De Blick (tarkastaja), Janis Gaisonoks (kansallinen asiantuntija), Roberto Sanz Moratal (tarkastaja), Mari Liis Pelmas Gardin (sihteeri), Iveta Adovica (tarkastaja), Christine Becker (tarkastaja), Andrea Ferraris (tehtävävastaava), Andreja Pavlakovic Milosavljevic (tehtävävastaava), Alexandra Mazilu (graafinen suunnittelija)

*Eturivi (vasemmalta oikealle):* Julio Cesar Santin Santos (tarkastaja), Helder Vasco Travado (tarkastaja), Peter Eklund (tehtävävastaava), Friedemann Zippel (toimialapäällikkö), Judita Frangez (sihteeri), Rimantas Sadzius (Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen), Ioanna Metaxopoulou (johtaja IV jaostossa), Svetoslava Tashkova (tarkastaja), Jonathan Lannin (harjoittelija)



EUROOPAN  
TILINTARKASTUS  
TUOMIOISTUIN



■ Euroopan unionin  
julkaisutoimisto