

VVC Ovaska Pasi(VM)

14.11.2012

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia
Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2011

U/E-tunnus:

EUTORI-numero: EU/2012/1640

Ohessa lähetetään perustuslain 97 §:n mukaisesti selvitys Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksesta Euroopan unionin varainhoitovuoden 2011 osalta.

Valtiovarainministeri

Jutta Urpilainen

Lainsäädäntöasiantuntija

Pasi Ovaska

LIITTEET Perusmuistio VM2012-00856

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi

VVC Ovaska Pasi(VM)

14.11.2012

Asia

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2011

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2012/1640

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Euroopan tilintarkastustuomioistuin on julkaissut 6.11.2012 vuosikertomuksensa varainhoitovuodelta 2011.

Asiakirjat:

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus 2011.

Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistavat tilintarkastustuomioistuimen kertomukset ovat tilintarkastustuomioistuimen Internet-sivuilla (<http://www.eca.europa.eu>).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta 287 ja 319 artikla.

Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen 143 artikla ja 181 artiklan 2 kohta.

Tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Kunkin varainhoitovuoden päätyttyä tilintarkastustuomioistuin laatii vuosikertomuksen, johon on liitetty toimielinten vastaukset.

Neuvoston määräenemmistöllä antamasta suosituksesta Euroopan parlamentti myöntää komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden.

Neuvosto antaa helmikuussa 2013 Euroopan parlamentille varainhoitovuoden 2011 komission vastuuvapautta koskevan suosituksen. Neuvoston suosituksen valmistelu aloitetaan tammikuussa 2013 neuvoston alaisessa työryhmässä, budjettikomiteassa.

Käsittelijä(t):

VM/VVC, lainsäädäntöasiantuntija Pasi Ovaska, puh. 029 55 30004,
etunimi.sukunimi@vm.fi

Suomen kanta/ohje:

Alustavana kantana voidaan esittää käsittelyn tässä vaiheessa, että ei ole olemassa erityisiä perusteita olla esittämättä vastuuvapauden myöntämistä komissiolle varainhoitovuodelta 2011. On kuitenkin valitettavaa, että maksujen kokonaisvirhetaso on arvioitu suuremmaksi kuin varainhoitovuonna 2010. Tämä on jo toinen peräkkäinen vuosi, kun kokonaisvirhetaso on noussut, vaikkakaan muutos ei ole dramaattinen ottaen huomioon myös satunnaisvaihtelu. Komissio ei ole myöskään syylistynyt selviin laiminlyönteihin. Kehitystä tullaan kuitenkin seuraamaan hyvin tarkasti ja virhetasoa tulee pystyä alentamaan jatkossa. Mikäli seuraavina vuosina on havaittavissa selvä negatiivinen trendi, tulee myös vastuuvapauden myöntämisen edellytyksiä arvioida kriittisesti.

Suomi katsoo edellisvuosien tapaan tärkeäksi, että varainhoitoa parannetaan edelleen kaikilla politiikka-aloilla ja että tässä yhteydessä otetaan huomioon lainsäädännön yksinkertaistaminen, sekä valvonnan kustannustehokkuus. Suomi huomioi, että hajautetun hallinnointivastuun ja monimutkaisen säännösten vuoksi etenkin rakennetoimien ja maatalouspolitiikan alueella menoihin liittyy jo lähtökohtaisesti suuria riskejä, joita on nykyisten laajuisten menojen ja jäsenvaltioiden vaihtelevien hallintokulttuurien vuoksi erittäin vaikea riittävässä määrin ja yhdenmukaisesti hallita. Edellä mainitut seikat lisäävät myös hallinnollista taakkaa, jota tulisi pyrkiä vähentämään merkittävästi. Ennen kaikkea säädöksiä ja valvontamenettelyjä tulisi selkeyttää.

Tilintarkastustuomioistuimen huomautuksia sekä komission ja muiden toimielinten vastauksia koskevat yksityiskohtaiset kannanotot ovat Suomessa valmisteltavana ja Suomen kanta tulee täsmentymään neuvoston budjettikomitean käsittelyn aikana tammi- ja helmikuussa 2013.

Pääasiallinen sisältö:

Yhteenveto ja kehitys vuonna 2011

- Varainhoitovuotta 2011 koskevaan vuosikertomukseen on sisällytetty kaksi uutta lukua, joissa esitetään aiempaa tarkemmin eriteltyjä tuloksia maataloudesta ja koheesiopolitiikasta.
- Varainhoitovuoden 2011 tilinpäätös antaa oikeat ja riittävät tiedot Euroopan unionin taloudellisesta asemasta ja varainhoitovuoden toimien tuloksista ja rahavirroista. Tulojen ja sitoumusten virhetaso ei ollut olennainen. Sen sijaan maksujen virhetaso oli olennainen: **EU:n koko talousarvion osalta niiden arvioitu virhetaso oli 3,9 prosenttia**. Virhetaso oli samaa suuruusluokkaa kuin varainhoitovuonna 2010, jolloin se oli 3,7 prosenttia.

- Lukuun ottamatta ulkosuhteita, unionin ulkopuolelle suunnattua tukea ja laajentumisasioita sekä hallintomenoja kaikkien erikseen arvioitujen yksittäisten EU:n menoalojen virhetaso oli olennainen. Tämä osoittaa, että EU:n varainhoitoa on vielä tarpeen parantaa.
- Tilintarkastustuomioistuin arvioi maaseudun kehittämisen, ympäristöasioiden, kalastuksen ja terveysasioiden toimintalohkoryhmän (riskialttein menoala) menojen virhetasoksi **7,7 prosenttia**. Aluepolitiikan, energian ja liikenteen toimintalohkoryhmän arvioitu virhetaso oli yhä korkea, **kuusi prosenttia**.
- Komissio esitti aiempaa enemmän varauksia. Komission pääjohtajien riskialttiina pitämä määrä kasvoi 0,4 miljardista eurosta 2,0 miljardiin euroon vuosina 2010–2011. Tämä osoittaa, että komissio on todennut virheriskin suureksi eräillä menoaloilla, etenkin maaseudun kehittämisen, koheesiopolitiikan ja tutkimuksen aloilla.
- Tarkastetuilla valvontajärjestelmillä kyettiin kokonaistasolla tarkasteltuna varmistamaan maksujen sääntöjenmukaisuus ainoastaan osittain vaikuttavasti, ja järjestelmät eivät toimi parhaalla mahdollisella tavalla virheiden ehkäisemisessä tai havaitsemisessa ja korjaamisessa. Valvonta havaittiin monesti puutteelliseksi.
- Toiminnan tuloksellisuutta koskevaa komission itsearviointia on kehitetty ja siinä on havaittavissa tervetulleita parannuksia aiempiin vuosiin verrattuna. Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2011 suorittamissa toiminnantarkastuksissa ilmeni muun muassa seuraavaa: korkealaatuisia tarvearviointeja ei suoriteta riittävästi, ohjelmissa on suunnittelupuutteita, jotka vaikeuttavat tuloksia ja vaikutuksia koskevaa raportointia, ja komission olisi osoitettava EU:n tasolla aikaansaattava lisäarvo.
- **Suomea koskevia huomioita** kertomukseen sisältyi lähinnä maataloudesta. Suoran tuen osalta tilintarkastustuomioistuin piti maataloustukien valvontajärjestelmiä vain osittain vaikuttavina (tehokkaina ja toimivina). Esimerkiksi ilmeisen virheen käsite on tilintarkastustuomioistuimen mukaan liian laaja Suomessa (mahdollistaa virheen korjaamisen ilman sanktiota). Maatalouden kehittämisen osalta tilintarkastustuomioistuin piti Suomen valvontajärjestelmää vain osittain vaikuttavana; esimerkiksi viranomaisien suorittamien tarkastusten laadussa, suunnittelussa ja hallinnollisissa järjestelyissä oli puutteita.

Suomea koskevat kohdat

Suomea koskevia huomautuksia oli ennen kaikkea maatalouden osalta:

1) Markkinatoimenpiteet ja suora tuki

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että neljä maksajavirastoa (Tanska, Suomi, Italia ja Romania) sovelsi väärin ilmeisen virheen käsitettä sallimalla tukeen oikeuttamattomien tai kaksi kertaa ilmoitettujen viljelylohkojen korvaamisen. Tämä johti siihen, etteivät maksajavirastot vähentäneet tukea.

Tarkastukseen valittuja valvontajärjestelmiä koskeva arviossa (Euroopan maatalouden tukirahasto) Suomen osalta todettiin, että maksujen oikeellisuuden sekä tietokantojen laadun varmistavat hallinnolliset menettelyt ja valvontamenettelyt olivat osittain vaikuttavia. Yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuuluvien tietokantojen kirjausketjut eivät ole riittävän tarkkoja; tilatukihakemukset eivät sisällä tietoa, jonka perusteella voitaisiin määrittää viljelylohkojen sijainti; hakemusten rekisteröintimenettelyssä on puutteita; ja ilmeisen virheen perusteella tehty korjaukset eivät ole ilmeisen virheen käsitteen mukaisia. Lisäksi todettiin paikalla tehdyistä tarkastuksista, että yhden viljelykasviryhmän sisällä liian suuriksi tai liian pieniksi ilmoitettuja alueita ei ole korvattu ja paikalla tehtyjen tarkastusten yhteydessä suoritettujen aluemittausten laatu ei ole riittävä. Takaisinperintämenettelyt todettiin vaikuttaviksi.

2) Maaseudun kehittäminen

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

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita tukikelpoisuusehtoja ja sitoumuksia koskevien hallinnollisten tarkastusten täytäntöönpanossa tarkastuskohteena olleista kuudesta jäsenvaltiosta viidessä (Tanska, Italia (Lombardia), Unkari, Itävalta ja **Suomi**).

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

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

Tarkastuskohteena olleista kuudesta jäsenvaltiosta viidessä ilmeni puutteita myös tarkastusten suunnittelussa ja ajoituksessa (Tanska, Espanja (Galicia), Italia (Lombardia), Unkari ja **Suomi**).

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että kolmessa tarkastuskohteena olleessa jäsenvaltiossa (Italia (Lombardia), Unkari ja **Suomi**) toimitettiin kyllä tarkastuksia, mutta vaatimusten noudattamatta jättäminen ei välttämättä johtanut vaadittuihin vähennyksiin.

3) Muut huomiot

Muut Suomea koskevat huomautukset liittyivät käytännössä ainoastaan alv-varaumiin. Varaumien ansiosta komissio voi oikaista jäsenvaltioiden alv-ilmoituksiin sisältyviä epäselviä osatekijöitä lakisääteisen neljän vuoden aikarajan jälkeen. Vuoden 2011 lopussa tällaisia avoinna olevia varaumia oli Suomen osalta 10 kappaletta.

Luku 1: Tarkastuslausuma 2011

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan unionin konsolidoitu tilinpäätös antaa olennaisilta osiltaan oikeat ja riittävät tiedot unionin taloudellisesta asemasta 31. päivältä joulukuuta 2011 sekä toimien tuloksista ja rahavirroista päättyneeltä varainhoitovuodelta varainhoitoasetuksen ja komission tilinpitäjän vahvistamien kirjanpitosääntöjen mukaisesti.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että varainhoitovuoden 2011 tilien perustana olevat EU:n tulot ovat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että varainhoitovuoden 2011 tilien perustana olevat sitoumukset ovat olennaisilta osiltaan lailliset ja asianmukaiset.

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

Tilintarkastustuomioistuin katsoo edellä olevassa kohdassa kuvattujen tekijöiden merkittävyyden perusteella, että varainhoitovuoden 2011 tilien perustana olevien maksujen virhetaso on olennainen.

Luku 2: Tulot

- 130,0 miljardia euroa
- Virhetaso ei ole olennainen
- Arvioitu todennäköisin virhetaso: **0,8 %**
- Virheitä sisältävien tarkastettujen tapahtumien osuus: **2 %**
- Tarkastetut valvontajärjestelmät: Vaikuttavia

Tämä erityisarvio koskee EU:n tuloja, joiden avulla unioni rahoittaa talousarvionsa. EU:n kokonaistuloista 67,1 prosenttia on bruttokansantuloon (BKTL) perustuvia omia varoja ja

10,8 prosenttia arvonlisäveroon (alv) perustuvia omia varoja. Varat lasketaan jäsenvaltioiden bruttokansantulon ja jäsenvaltioiden keräämän arvonlisäveron perusteella. Komissio määrittää näiden omien varojen osalta unionille kuuluvien tulojen määrän jäsenvaltioiden laatimien makrotaloudellisten aggregaattien avulla. EU:n tuloista 12,9 prosenttia on perinteisiä omia varoja. Niillä tarkoitetaan tuontitulleja ja sokerin tuotantomaksuja, jotka kansalliset viranomaiset kantavat EU:n puolesta.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten yhteydessä havaittiin, että jäsenvaltioiden tullivalvonnassa esiintyi puutteita. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että sen tarkastamalla jäsenvaltioiden valvontajärjestelmillä kyetään varmistamaan ainoastaan osittain vaikuttavasti, että tullimaksut on kirjattu oikein ja täysimääräisinä.

Vuoden 2011 päättyessä komissio ei ollut vielä poistanut yleisiä varaumia eikä esittänyt erityisiä BKTL-varaumuksia, jotka koskisivat EU-15-jäsenvaltioita vuodesta 2002 alkaen ja EU-10-jäsenvaltioita vuodesta 2004 alkaen. Kyseiset yleiset varaukset poistettiin lopulta tammikuussa 2012. Komissio ei ole myöskään poistanut kahta jäljellä olevaa erityistä BKTL-varausta, jotka koskevat kautta 1995–2001.

Tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että sakkojen perintään ei ollut sovellettu kaikkia perintään käytettävissä olevia keinoja, jos velallisten taloudellinen tilanne oli huono. Komissio ehdottaa varainhoitoasetuksen soveltamissääntöihin muutosta, jonka mukaan tällainen käytäntö olisi mahdollista ”poikkeuksellisissa oloissa”.

Komissio arvioi parhaillaan riskinhallintapolitiikkaansa pankkialan nykytilanteen valossa; arvioinnin kohteena on sakot ja seuraamusmaksut kattavien vakuuksien luotettavuus. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa ei ollut noudatettu vakuuksia myöntäville rahoituslaitoksille asetettuja, luottoluokitusta koskevia vähimmäisvaatimuksia.

Luku 3: Maatalous: markkinatoimenpiteet ja suora tuki

- *43,8 miljardia euroa*
- *Virhetaso on olennainen*
- *Arvioitu todennäköisin virhetaso: 2,9 %*
- *Virheitä sisältävien tarkastettujen tapahtumien osuus: 39 %*
- *Tarkastetut valvontajärjestelmät: Osittain vaikuttavia*

Tämä erityisarvio koskee Euroopan maatalouden tukirahastoa (eli maataloustukirahastoa), joka on toinen kahdesta EU:n yhteisen maatalouspolitiikan keskeisestä välineestä. Suurin osa rahaston suorista tuista maksetaan edunsaajille tukikelpoisen maan pinta-alan perusteella. Tuen saamisen ehtona on, että viljelijät noudattavat useita ”täydentävien ehtojen” alaisia velvoitteita maankäytön ja ympäristönsuojelun osalta. Menoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa.

Noin kolme neljäsosaa kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä liittyy oikeellisuuteen. Yleisimmin virhe johtuu siitä, että edunsaajat ovat EU-varoja hakiessaan ilmoittaneet maa-alan liian suurena. Valtaosa yksittäisistä virheistä koski alle 5:tä prosenttia tukihakemuksessa ilmoitetusta määrästä, mutta joskus ero oli huomattavampi. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti yhteensä 155 maksua, joihin sovelletaan täydentävien ehtojen vaatimuksia, ja havaitsi, että vaatimuksia oli jätetty noudattamatta 22 maksussa.

Valvontajärjestelmien – ja erityisesti yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän – vaikuttavuutta heikentää se, että tietokannoissa on virheellisiä tietoja ja että maksajavirastot eivät suorita tukihakemusten hallinnollista käsittelyä oikein. Edunsaajien maa-alastaan antamat ja jäsenvaltioiden maarekistereihin sisältyvät virheelliset tiedot muodostavat merkittävän virhelähteen. Lisäksi tarkastuksen yhteydessä kävi ilmi, että tietyt edellisissä vuosikertomuksissa raportoidut vakavat järjestelmäpuutteet ovat yhä olemassa.

Luku 4: Maaseudun kehittäminen, ympäristöasiat, kalastus ja terveysasiat

- *13,9 miljardia*
- *Virhetaso on olennainen*
- *Arvioitu todennäköisin virhetaso: 7,7 %*
- *Virheitä sisältävien tarkastettujen tapahtumien osuus: 57 %*
- *Tarkastetut valvontajärjestelmät: Osittain vaikuttavia*

Tämä erityisarvio koskee seuraavia menoaloja: maaseudun kehittäminen, ympäristö- ja ilmastotoimet, meri- ja kalastusasiat sekä terveys- ja kuluttaja-asiat. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) osuus tämän toimintalohkoryhmän maksuista on 88 prosenttia. Menoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Maaseuturahastosta osarahoitetaan maaseudun kehittämisen menoja jäsenvaltioiden maaseudun kehittämisohjelmien avulla. Menot kattavat pinta-alaperusteisia toimenpiteitä (esimerkiksi luonnonhaitta-alueilla toimiville viljelijöille maksettavat maatalouden ympäristötuet ja korvaukset) sekä muuhun kuin pinta-alaan perustuvia toimenpiteitä (esimerkiksi maatilojen nykyaikaistaminen sekä elinkeinoelämän ja maaseutuväestön peruspalveluiden luominen).

Todennäköisin virhetaso koski enimmiltä osin muiden kuin pinta-alaan perustuvien toimenpiteiden tukikelpoisuutta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kymmenessä tapauksessa yhteensä 43:sta maatalouden ympäristöohjelmiin liittyvästä maksusta viljelijät eivät olleet noudattaneet tekemiään maatalouden ympäristötoimenpiteisiin liittyviä sitoumuksia. Näiden sitoumusten piiriin kuuluu 73 maksua, joista 26:n kohdalla havaittiin yksi tai useampi täydentäviä ehtoja koskeva rikkominen.

Maaseudun kehittämisen alalla toimitetun valvontajärjestelmien tarkastuksen perusteella kävi ilmi, että hallinnollisten ja paikalla toimitettavien tarkastusten avulla ei kyetä riittävän tehokkaasti lieventämään riskiä tukeen oikeuttamattomien menojen ilmoittamisesta.

Meri- ja kalastusasioiden alalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kalanpyyntimäärien puutteellinen seuranta johti odottamattomiin menoihin.

Luku 5: Aluepolitiikka, energia ja liikenne

- *34,8 miljardia*
- *Virhetaso on olennainen*
- *Arvioitu todennäköisin virhetaso: 6,0 %*
- *Virheitä sisältävien tarkastettujen tapahtumien osuus: 59 %*
- *Tarkastetut valvontajärjestelmät: Osittain vaikuttavia*

Tämä erityisarvio koskee aluepolitiikan tarkastusta (94 prosenttia menoista). Aluepolitiikkaa rahoitetaan pääasiassa Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR) ja koheesiorahastosta, ja sen tavoitteena on lujittaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta Euroopan unionissa vähentämällä eri alueiden välisiä kehityseroja. Aluepolitiikan menoja hallinnoidaan yhdessä jäsenvaltioiden kanssa, muun muassa osarahoittamalla hyväksyttyihin meno-ohjelmiin sisältyviä hankkeita. Energia ja liikenne muodostavat loput 6 prosenttia menoalasta. Energia- ja liikennepolitiikoilla pyritään tarjoamaan Euroopan kansalaisille ja yrityksille turvallisia, kestäviä ja kilpailukykyisiä energia- ja liikennejärjestelmiä ja -palveluja. Näiden menojen hallinnoinnista vastaa suoraan komissio.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tapauksia, joissa julkisia hankintoja koskevia sääntöjä oli jätetty vakavalla tavalla noudattamatta. Tällaisia virheitä ilmeni neljäsosassa tarkastettuja tapahtumia. Tarkastuksen kohteena olleet (298) julkista hankintaa olivat sopimuservoltaan arviolta yhteensä 6,7 miljardia euroa. Toiseksi yleisin virhetyyppi olivat tukeen oikeuttamattomat maksut hankkeissa, joiden kohdalla vaaditut ehdot eivät täyttyneet.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 62 prosenttia virheen sisältävistä tapahtumista oli sellaisia, joiden kohdalla jäsenvaltioiden viranomaisilla oli käytettävissään riittävästi tietoa niin, että ne olisivat voineet havaita ja korjata ainakin osan virheistä ennen menojen todentamista komissiolle. Aluepolitiikan alalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että kansallisten viranomaisten toimittamissa tarkastuksissa esiintyi puutteita erityisesti perustason tarkastuksissa, joita suorittavat hallintoviranomaiset ja välittäjäläimet.

Jäsenvaltioiden koheesiopolitiikkaan liittyviä tehtäviä varten perustamalla tarkastusviranomaisilla on keskeinen rooli varmistettaessa EAKR:sta, koheesiorahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta (ESR) korvattavien menojen sääntöjenmukaisuus. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti seitsemän tarkastusviranomaisen toiminnan ja havaitsi neljän tarkastusviranomaisen toiminnan vaikuttavaksi ja kahden ”osittain vaikuttavaksi”. Yksi tarkastusviranomaisen arvioitiin ”ei vaikuttavaksi”, koska tilintarkastustuomioistuin piti tarkastusviranomaisen ilmoittamaa virhetasoa epäluotettavana.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio ja jäsenvaltiot olivat valmistelleet ohjelmakaudella 2000–2006 ohjelmien päättämismenettelyt paremmin kuin aiempien monivuotisten ohjelmien yhteydessä. Se kuitenkin havaitsi myös puutteita: jäsenvaltiot esimerkiksi toimittivat lausumia, joissa virhetasoa oli alennettu perusteettomasti, välttääkseen rahoitusoikaisujen soveltamisen päättämisvaiheessa. Lisäksi havaittiin tapauksia, joissa esitetyt kannanotot eivät olleet yhdenmukaisia tarkastustulosten kanssa.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on yleisesti ottaen tullut esiin, että ei ole varmuutta siitä, että rahoitusoikaisumekanismien avulla voidaan riittävällä tavalla kompensoida havaitut virheet ja ratkaista kaikki olennaiset ongelmat toimenpideohjelmien päättämisvaiheessa. Ei ole myöskään näyttöä siitä, että rahoitusoikaisumekanismeilla välttämättä saadaan aikaan kestäviä järjestelmäparannuksia, joiden ansioista voitaisiin välttää virheiden esiintyminen vastaisuudessa.

Luku 6: Työllisyys- ja sosiaaliasiat

- 10,3 miljardia
- Virhetaso on olennainen
- Arvioitu todennäköisin virhetaso: 2,2 %
- Virheitä sisältävien tarkastettujen tapahtumien osuus: 40 %
- Tarkastetut valvontajärjestelmät: Osittain vaikuttavia

Suurimmassa osassa havaituista virheistä (73 prosenttia arvioidusta virhetasosta) oli kyse tukeen oikeuttamattomien menojen korvaamisesta: osallistujat eivät olleet oikeutettuja koulutukseen, edunsaajat eivät olleet oikeutettuja saamaan tukea, henkilöstökulut eivät oikeuttaneet tukeen tai ne ilmoitettiin liian suurina, sopimukset oli tehty virheellisesti jne.

Tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen tulokset osoittavat, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmissä on puutteita. Tämä koskee etenkin menoihin kohdistettuja perustason tarkastuksia, joista vastaavat hallintoviranomaiset ja välittäjäelimet jäsenvaltioissa.

Tilintarkastustuomioistuin totesi, että 76 prosenttia virheen sisältävistä ESR:n tapahtumista oli sellaisia, joista jäsenvaltioiden viranomaisilla oli riittävästi tietoa niin, että ne olisivat voineet havaita ja korjata ainakin osan virheistä ennen menojen todentamista komissiolle.

Luku 7: Ulkosuhteet, unionin ulkopuolelle suunnattu tuki ja laajentumisasiat

- 6,2 miljardia
- Virhetaso ei ole olennainen, mutta väli- ja loppumaksuissa virhetaso on sitä vastoin olennainen.
- Arvioitu todennäköisin virhetaso: 1,1 %
- Virheitä sisältävien tarkastettujen tapahtumien osuus: 33 %
- Tarkastetut valvontajärjestelmät: Osittain vaikuttavia

Tässä erityisarviossa käsitellään ulkosuhteiden, kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun alan maksuja sekä EU:n ehdokasmaita ja liittymisneuvotteluja käyviä maita koskevia toimenpiteitä. Menot suunnataan Aasian ja Latinalaisen Amerikan valtioille sekä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) valtioille annettavaan kehitysapuun sekä näiden maiden kanssa käytävään taloudelliseen yhteistyöhön, eurooppalaiseen naapuruuspolitiikkaan sekä alakohtaisiin ohjelmiin (elintarviketurva, ympäristö jne.).

Äskettäin perustettu ulkopolitiikan välineiden hallinto toimii pääasiallisesti yhteisen turvallisuus- ja ulkopolitiikan, vakausvälineen, vaalitarkkailutehtävien ja teollisuusmaiden kanssa tehtävän yhteistyön välineen aloilla.

Kehityshankkeet jakautuvat yli 150 maahan, ja niiden täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden koossa ja kokemuksessa on suuria eroja. Jotta hanke olisi oikeutettu EU:n tukeen, sen yhteydessä on noudatettava monitahoisia sääntöjä, muun muassa tarjouskilpailuja hankintamenettelyjä. Menoja hallinnoidaan suoraan komission pääosastoissa joko Brysselissä sijaitsevasta päätoimipaikasta tai tuensaajamaissa

sijaitsevista EU:n edustustoista käsin taikka yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Kaikki havaitut virheet ilmenivät väli- ja loppumaksuissa: Virheissä on kyse lopullisen edunsaajan tasolla aiheutuneista tukeen oikeuttamattomista menoista: menot olivat toteutuneet tukikelpoisen kauden ulkopuolella, hankkeiden menoilmoituksiin sisältyi tukeen oikeuttamattomia menoja (esim. alv, henkilöstökuluja ja perusteettomia yleiskuluja) ja menoista ei esitetty asianmukaisia tositteita.

Se, että komissio on korvannut avustusten lopullisten saajien tai palveluntarjoajien ilmoittamia tukeen oikeuttamattomia menoja osoittaa, että komission ennen maksun suorittamista soveltamat, virheiden ehkäisemiseen ja havaitsemiseen tarkoitetut valvontatoimet eivät ole täysin vaikuttavia. Tilintarkastustuomioistuimien havaitseminen, että paikan päällä tehtiin liian vähän tarkastuksia ja ne olivat sisällöltään liian suppeita, ilmoitettujen menojen suora testaaminen oli riittämätöntä ja liian kapea-alaista ja edunsaajien teettämä menojen todentaminen oli laadultaan riittämätöntä.

Luku 8: Tutkimus ja muut sisäiset politiikat

- *10,6 miljardia*
- *Virhetason on olennainen*
- *Arvioitu todennäköisin virhetaso: 3,0 %*
- *Virheitä sisältävien tarkastettujen tapahtumien osuus: 49 %*
- *Tarkastetut valvontajärjestelmät: Osittain vaikuttavia*

Tämän erityisarvion kohteena olevan toimintalohkoryhmän keskeiset osa-alueet ovat tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelmat, joiden menot ovat 56 prosenttia toimintalohkoryhmän toimintamenojen kokonaismäärästä. Sisäisiin politiikkoihin lukeutuvat myös seuraavat ohjelmat: elinikäisen oppimisen ohjelma, jonka osuus toimintamenojen kokonaismäärästä oli 11 prosenttia, yhteisvastuuta ja muuttovirtojen hallintaa koskeva yleisohjelma, jonka osuus toimintamenojen kokonaismäärästä oli 4 prosenttia, sekä kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma, jonka osuus toimintamenojen kokonaismäärästä oli 2 prosenttia. Komissio hallinnoi menoja suoraan.

Keskeinen virhelähde liittyi siihen, että edunsaajat olivat ilmoittaneet liikaa kuluja tutkimuksen puiteohjelmista rahoitettavissa hankkeissa. Saatu tarkastustulos on yhteneväinen komission jälkikäteen tekemissä tilintarkastuksissaan havaitsemien virheiden kanssa. Virheitä havaittiin henkilöstökuluissa, muissa välittömissä kustannuksissa sekä välillisissä kustannuksissa.

Puiteohjelmaa koskevien sääntöjen mukaan edunsaajien menoilmoituksiin on tietyissä tapauksissa liitettävä riippumattoman tilintarkastusyriyksen antama tarkastuslausunto. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa valvontajärjestelmien arvioinnissa havaittiin virheitä 81 prosentissa sellaisia tarkastettuja hankkeita, joista oli annettu myönteinen tarkastuslausunto.

Luku 9 : Hallintomenot ja muut menot

- 9,8 miljardia
- Virhetaso ei ole olennainen
- Arvioitu todennäköisin virhetaso: **0,1 %**
- Virheitä sisältävien tarkastettujen tapahtumien osuus: **7 %**
- Tarkastetut valvontajärjestelmät: Vaikuttavia

Hallintomenoja ja muita menoja koskeva erityisarvio koskee EU:n toimielinten ja muiden elinten menoja. Henkilöstöresurssien (palkat, korvaukset ja eläkkeet) osuus toimintalohkoryhmän menoista on 60 prosenttia. Loput menoista koskevat kiinteistöjä, laitteita, energiaa, viestintää ja tietotekniikkaa.

Tilintarkastustuomioistuimen toimittamien Euroopan unionin virastojen ja muiden hajautettujen elimien tarkastusten tuloksista raportoidaan erityisvuosikertomuksissa, jotka julkaistaan erillisinä.

Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää huomiota virheisiin ja puutteisiin, joita havaittiin sosiaalietuuksien laskentaa ja maksuja koskevan otoksen tarkastuksessa ja muun kuin vakinaisen henkilöstön työsopimuksista poimitun otoksen tarkastuksessa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös erityisesti valinta- ja sopimuksenmyöntämisperusteiden soveltamisessa useita puutteita, jotka vaikuttivat hankintamenettelyn tuloksiin.

Luku 10: EU:n talousarviosta rahoitetun toiminnan tuloksellisuus

Tässä vuosikertomuksen luvussa käsitellään toiminnan tuloksellisuutta. Siinä esitetään tilintarkastustuomioistuimen huomautukset, jotka koskevat komission pääjohtajien vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettyä, komission toiminnan tuloksellisuutta koskevaa itsearviointia. Lisäksi tuodaan esiin joitakin keskeisiä teemoja, jotka sisältyvät tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2011 antamiin, toiminnan tuloksellisuutta koskeviin erityiskertomuksiin.

Komissio julkaisi helmikuussa 2012 ensimmäisen kertomuksensa, jossa arvioitiin Euroopan unionin varainkäyttöä saavutettujen tulosten pohjalta (arviointikertomus). Kertomuksen käyttöönotosta määrättiin Lissabonin sopimuksessa. Tilintarkastustuomioistuin on Euroopan parlamentin pyynnöstä antanut lausunnon arviointikertomuksesta. Lausunnossaan tilintarkastustuomioistuin toteaa, että arviointikertomus on väljästi laadittu ja sisällöllisesti suppea, joten sen tuoma lisäarvo ei ole kovinkaan suuri. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission pitäisi keskustella ja sopia siitä, kuinka arviointikertomus voitaisiin muokata vastuuvapauden myöntävää viranomaista hyödyttäväksi.

Komission pääjohtajat asettavat politiikkoja koskevien vastuualueidensa osalta tuloksellisuustavoitteet vuotuisissa hallintosuunnitelmissa ja raportoivat tavoitteiden saavuttamisesta vuotuisissa toimintakertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuin arvioi raportoinnin kolmessa pääosastossa eli maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa, aluepolitiikan pääosastossa ja kehitys- ja yhteistyöpääosastossa. EU:n

talousarviosta vuonna 2011 suoritetuista maksuista noin kolme neljäsosaa koskee näitä kolmea pääosastoa.

Tilintarkastustuomioistuin analysoi, ovatko tavoitteet ja tulosindikaattorit relevantteja, vertailukelpoisia ja luotettavia.

Vuotuisten toimintakertomusten laatimisprosessi kehittyi koko ajan komission pääosastoissa. Edellisvuosiin verrattuna oli havaittavissa joitakin myönteisiä merkkejä parannuksista. Relevanssi pysyy edelleen ongelmana, erityisesti kun on kyse tavoitteiden ja indikaattoreiden keskinäisestä johdonmukaisuudesta, määrällisesti ilmaistujen tavoitearvojen ja määräaikojen asettamisesta sekä nykyisten ohjelmien edistymisen mittaamisesta. Yksikään arvioinnin kohteena olleista pääosastoista ei raportoinut taloudellisuudesta ja tehokkuudesta

Aluepolitiikan pääosaston sekä maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston hallintasuunnitelmissa asetetut tavoitteet, indikaattorit ja tavoitearvot olivat yleisesti ottaen samat kuin vuotuisissa toimintakertomuksissa. Tehdyille muutoksille ei kuitenkaan aina ilmoitettu syytä. Lainsäädännölliset ja käytännön esteet heikensivät jäsenvaltioista kerättyjen, yhteisesti hallinnoitujen ohjelmien koskevien tietojen luotettavuutta.

Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2011 antamissa 16 erityiskertomuksessa, jotka kattoivat laajan kirjon eri aihealueita, tarkastellaan, hallinnoitiinko EU:n tukitoimenpiteitä moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti (taloudellisesti, tehokkaasti ja vaikuttavasti). Tilintarkastustuomioistuin tutki myös, mitä voidaan ottaa opiksi vuoden 2011 erityiskertomuksista uusien ohjelmakauden 2014–2020 ohjelmien ja hankkeiden valmistelua silmällä pitäen. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi pääasiassa kolmeen osa-alueeseen: tarveanalyysiin, suunnitteluun sekä EU:n tasolla saatavan lisäarvon käsitteeseen.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavaa:

- a) korkealaatuisia tarvearviointeja ei useinkaan suoriteta, vaikka ne ovat olennaisen tärkeitä varmistettaessa, että EU:n menot kohdennetaan sellaisille maantieteellisille alueille tai aihealueille, joilla tarve on suurin
- b) hankkeissa on suunnittelupuutteita, jotka heikentävät komission kykyä todeta EU:n menojen avulla saavutettuja tuloksia ja vaikutuksia ja raportoida niistä
- c) komissiolle on haasteellista osoittaa EU:n menojen avulla EU:n tasolla saatava lisäarvo.

Kansallinen käsittely:

Valtiovarainministeriö pyytää kannanotot ja mahdolliset muut kommentit tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin ja komission vastineisiin asianomaisilta hallintoviranomaisilta Suomen kannan muodostamiseksi EU-käsittelyä varten.

Budjettijaosto (EU-34); kirjallinen menettely 9.–14.11.2012

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Ei ole.

Taloudelliset vaikutukset:

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksella pyritään vaikuttamaan merkittävästi EU-varojen hoitoon ja käyttöön.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

-

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
