



17.1.2005

Eduskunnan suuri valiokunta

Valtiovarainministeriö toimittaa kunnioittavasti eduskunnan suurelle valiokunnalla oheisena perustuslain 97 §:ssä tarkoitetun selvityksen Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksesta varainhoitovuodelta 2003.

Valtiovarainministeri

Antti Kalliomäki

Finanssineuvos

Jan Holmberg

Liitteet

Muistio ja sen liite 1



17.1.2005

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VUOSIKERTOMUS VARAINHOITOVUODELTA 2003

EUTORI/Eurodoc nro: EU/2004/1732

U-tunnus / E -tunnus: -

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus:

Euroopan tilintarkastustuomioistuin julkaisi 16.11.2004 vuosikertomuksensa varainhoitovuodelta 2003.

Kertomuksen perusteella neuvosto antaa Euroopan parlamentille suosituksen koskien vastuuvapauden myöntämistä komissiolle varainhoitovuodelta 2003.

Asiakirjat:

Euroopan tilintarkastustuomioistuin - Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2003
- Kertomus yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista ja toimielinten vastaukset
- Kertomus kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista ja toimielinten vastaukset,
EYVL C 293, 30.11.2004

Erityiskertomukset 1 – 8/2004, Liite 1

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

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

EY:n perustamissopimuksen 248 ja 276 artikla
Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen (25.6.2003) 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 määränemmistöllä antamasta suosituksesta Euroopan parlamentti myöntää komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden. Neuvosto antaa maaliskuussa 2005 Euroopan parlamentille varainhoitovuoden 2003 komission vastuuvapautta koskevan suosituksen. Neuvoston suosituksen valmistelu aloitetaan tammi-helmikuussa 2005 neuvoston alaisessa työryhmässä, budjettikomiteassa.

Käsittelijä(t):

VM / Valtioneuvoston apulaiscontroller Soili Vasikainen, puh. 160 32557
 VM / Finanssineuvos Jan Holmberg, puh 160 32567

Suomen kanta/ohje:

Suomi pitää tärkeänä tilintarkastustuomioistuimen näkemystä siitä, että valvontajärjestelmien rakennetta on parannettava selkeyttämällä ja johdonmukaistamalla tavoitteita ja vastuualueita, varmistamalla tehokas koordinointi sekä varmistamalla, että voimassaolevia sääntöjä noudatetaan kirjaimellisesti ja yhdenmukaisella tavalla. EU:n talousarvion valvonnan tehostamista edesautetaan kehittämällä yhteisön sisäistä valvontaa ja ottamalla käyttöön yhtenäinen tarkastusmalli.

On tarvetta kiinnittää huomiota tilintarkastustuomioistuimen suositukseen, jonka mukaan komission on lisättävä toimia BKTL:oon ja arvonlisäveroon perustuvien omien varojen laskennan luotettavuuden lisäämiseksi.

Tilintarkastustuomioistuin ei anna edelleenkään myönteistä DAS-lausumaa maatalousmenojen, rakennetoimien ja sisäisten politiikkojen ohjelmien maksatuksen osalta. Suomi katsoo, että varojen käyttöön liittyvät riskit etenkin niiden menojen osalta, jotka ovat yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän ulkopuolella, tulee saada paremmin hallintaan. Sektorikohtaista tietoa tulisi lisätä DAS-lausumamenettelyn avulla.

Maksamatta olevien maksusitoumusten lisääntyvä määrä on suuri haaste unionille. Se on haaste myös kansallisella tasolla. Rakennerahastovarojen hallinnointia ja maksatusta tulee selkiyttää ja yksinkertaistaa Agenda 2007 -päätösten yhteydessä, jotta maksamatta olevien maksusitoumusten kasautumista voitaisiin purkaa. Maksamatta olevat maksusitoumukset näkyvät kasvavina saamisina valtion tilinpäätöksessä. Tässä yhteydessä Suomi katsoo, että rakennerahastosäädöksiä tulee käsitellä kokonaisuutena ml. toimeenpanoasetus.

Kassanhallintajärjestelmän uudistaminen tulee saada päätökseen vuoteen 2005 mennessä. Komission ja neuvoston tulee nykyistä konkreettisemmin hyödyntää evaluointituloksia.

Suomi kannattaa Euroopan kehitysrahastojen sisällyttämistä yleiseen talousarvioon. EKR:n liittäminen osaksi EU:n yleistä talousarviota on perusteltua rahoitusmenettelyjen yksinkertaistamisen ja budjetin yhtenäisyyden periaatteen kunnioittamisen kannalta.

Pääasiallinen sisältö:

Yleistä

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus vuodelta 2003 noudattaa samaa rakennetta kuin vuoden 2002 kertomus. Ensimmäisessä luvussa annetaan tarkastuslausuma, toisessa luvussa esitetään budjettihallintoa koskevat huomautukset, luvuissa 3-9 käsitellään omia varoja ja talousarvion eri osista rahoitettua toimintaa ja kymmenennessä luvussa käsitellään rahoitusvälineitä ja pankkitoimintaa. Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset Euroopan kehitysrahastosta esitetään erikseen.

Jako tuloja ja tärkeimpiä menoaloja käsitteleviin lukuihin noudattelee rahoitusnäkömielien otsakkeita ja luvut koostuvat suurimmaksi osaksi kullakin alalla tarkastuslausuman laa-

timiseksi toteutetun tarkastustyön tuloksista ja analysoinnista. Nämä erityisarviot muodostavat luvussa 1 annetun tarkastuslausuman perustan. Luvuissa käsitellään aiempien tarkastusten pohjalta annettujen suositusten täytäntöönpanoa koskevan seurannan tuloksia. Kertomuksessa esitetään tiivistelmä niistä 10 erityiskertomuksesta, jotka tilintarkastustuomioistuin on julkaissut viime vuosikertomuksen jälkeen.

Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että vaikka Euroopan unionin toimielimet ovat edistyneet tehtäviensä hoitamisessa, se ei vieläkaan ole saanut riittävää varmuutta siitä, toimivatko talousarvion keskeisten alojen valvontajärjestelmät tehokkaasti ja onko niiden avulla mahdollista hallita tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä riskejä.

Vuosikertomuksen useat havainnot koskevat jäsenvaltioita. Suomea koskevia huomioita sisältyy kertomukseen vähäisessä määrin.

Varainhoitovuoden 2003 talousarvion toteuttaminen

Varainhoitovuosi 2003 oli viimeinen kokonainen vuosi ennen EU:n laajenemista. Varainhoitovuoden 2003 talousarvion ylijäämä oli yhteensä 5,5 miljardia euroa. Vaikka määrä on edelleen absoluuttisesti mitattuna suuri, se on kuitenkin pienempi kuin vastaava määrä vuosina 2002 (7,4 miljardia euroa) ja 2001 (15 miljardia euroa). Se, että määrärahoja jää jatkuvasti käyttämättä, johtaa maksamatta olevien maksusitoumusten kasautumiseen sekä siihen, että maksut keskittyvät ohjelmakauden loppuun, mikä vaikeuttaa niiden hallinnointia. Mitä suurempi maksamatta olevien maksusitoumusten arvo on, sitä enemmän tarvitaan maksumäärärahoja tulevina vuosina. Varainhoitovuoden 2003 lopussa maksamatta olevien maksusitoumusten kokonaismäärä oli 104,8 miljardia euroa.

Tämänhetkiset talousarviotiedot ja niiden analyysi kertovat vain vähän maksamatta olevien maksusitoumusten suureen määrään liittyvistä seurauksista sekä yhteisön eri ohjelmien täytäntöönpanon edistymisestä ohjelmien koko soveltamiskauden ajalta. Maksamatta olevien sitoumusten lisääntymisestä aiheutuvien ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan kiireellisiä toimenpiteitä. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että vastaisuudessa talousarviot laaditaan maksujen suorittamiskykyä koskevien realististen arvioiden perusteella.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee myös, että komissio jatkaa talousarvion toteuttamista koskevien tietojen parantamista etenkin yhteisön ohjelmien etenemisen osalta.

Varainhoitovuoden 2003 talousarvion toteuttamisesta voidaan todeta, että komission hoitaman hallinnoinnin avulla saavutettiin asetetut tavoitteet osittain: ennakkoarvioita parannettiin, varoja jäi käyttämättä aiempaa vähemmän ja toimenpiteitä toteutettiin määrärahojen vähentämiseksi ennen vuoden loppua. Varainhoitovuoden 5,5 miljardin euron ylijäämä on edelleen suuri ja taustalla vaikuttava varojen käyttöaste liian ahainen.

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

Tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta tilintarkastustuomioistuin käyttää useita eri lähteitä:

- yhteisöjen toimielimissä, jäsenvaltioissa ja yhteisön ulkopuolisissa maissa käyttöön otettujen valvontajärjestelmien arvioiminen;
- tilitapahtumista poimitun otoksen tutkiminen jokaisella keskeisellä toiminta-alalla siten, että tarkastukset ulotettiin lopulliseen edunsaajaan asti;

- c) pääjohtajien vuotuisten toimintakertomusten ja lausumien sekä niiden valmisteluprosessin analysoiminen;
- d) yhteisöjen varojen hallinnointiprosessista riippumattomien muiden tarkastajien työn tutkiminen tarvittaessa.

Tilien luotettavuus

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että 31.12.2003 päättyneen varainhoitovuoden tilit antavat luotettavan kuvan yhteisöjen tuloista ja menoista varainhoitovuodelta ja taloudellisesta tilanteesta varainhoitovuoden lopussa lukuun ottamatta seuraavista seikoista johtuvia vaikutuksia:

- a) sekalaisiin tuloihin ja maksettuihin ennakoihin sovellettavan tehokkaan sisäisen valvonnan puuttuessa tilintarkastustuomioistuin ei voi varmistua siitä, että kaikki saamiin muilta velallisilta liittyvät tilitapahtumat on arvostettu oikein.
- b) tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että varainhoitovuoden 2003 tilinpäätöstä laadittaessa käytettyä kirjanpitojärjestelmää ei aiempien vuosien tapaan ole suunniteltu antamaan varmuutta siitä, että yhteisön kaikki omaisuuserät on viety kirjanpitoon.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

Tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkastuksen tulosten perusteella, että Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen perustana olevat toimet ovat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset tulojen, sitoumusten ja hallintomenojen osalta.

Muiden menojen osalta tilintarkastustuomioistuin totesi seuraavaa:

- a) EMOTR-tukiosaston maksuihin virheillä on jälleen olennainen vaikutus. Kokonaisuutena tarkastellen maatalouden menojen kohdalla on vielä edistytävä, jotta valvontajärjestelmissä havaitut huomattavat puutteet kyettäisiin korjaamaan.
- b) Rakennetoimien kohdalla havaittiin yhä puutteita järjestelmissä, joilla on tarkoitus valvoa jäsenvaltioissa yhteisön talousarvion toteuttamista, joten maksuissa lienee yhä samanlaisia ja yhtä usein toistuvia virheitä kuin aiempina vuosina.
- c) Sisäisten politiikojen alalla havaittu valvontajärjestelmien parantuminen ei vielä riitä estämään maksujen laillisuuden ja asianmukaisuuteen vaikuttavia olennaisia virheitä. Tutkimuksen puiteohjelmien kohdalla on olemassa vaara, että tällaisia virheitä ilmenee jatkossakin, jos ohjelmien sääntöjä ei tarkisteta.
- d) Ulkoisten toimien alalla on edelleen suhteellisen paljon laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä virheitä hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioidensikä hankkeiden tasolla.
- e) Liittymistä valmistelevan tuen osalta todettiin, että valvontajärjestelmän puutteet, jotka yksilöitiin jo vuonna 2002, johtivat tapahtumien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen vaikuttaviin virheisiin ja kasvaneeseen virherisktiin.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että komissio oli toteuttanut pääjohtajien vuotuisiin toimintakertomuksiin ja lausumiin liittyviä muutoksia ja ottanut mukaan uusia osatekijöitä, jotka yhdessä vertaisarvioinnin kanssa ovat osaltaan auttaneet parantamaan kertomuksia. Prosessia on kuitenkin vielä lujitettava kauttaaltaan, jotta sen toteuttaminen tehostuisi.

Hallinnonuudistuksen toteuttamisen osalta tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on edistynyt uuden valvontasäännösten kehittämisessä, mutta katsoo, että tosiasiallisen toteuttamisen ja toiminnan näkökulmasta katsottuna tulokset eivät vielä ole

tydyttäviä. Sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanon ei katsota olevan komission yksiköissä vielä niin pitkällä, että niiden ansiosta voitaisiin saada riittävä varmuus tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

Omat varat

Yhteisön talousarvion tulot koostuvat perinteisistä omista varoista (maatalousmaksut, so-keri- ja isoglukoosimaksut, tullit), arvonlisäveroon perustuvista varoista, jäsenvaltioiden bruttokansantuloon perustuvista varoista sekä muista tuloista.

Perinteisten omien varojen kirjaamiseen käytettyjen tilien luotettavuus on tarkastuksen perusteella yleisesti tyydyttävä. Poikkeuksen muodostavat B-kirjanpitoon (erillinen kirjanpito todetuille maksuille, joista ei ole toimitettu vakuutta tai joista on syntynyt erimielisyys ja jotka voivat muuttua) liittyvät ongelmat. Satamien osalta tilintarkastustuomioistu-
in havaitsi, että tullivalvonta toimi yleisesti ottaen tyydyttävästi.

Muiden kuin perinteisistä omista varoista saatavien Euroopan unionin tulojen, alv- ja BKTL -varojen, pohjana olevia tietoja ei ole tarkastettu suoraan vaan tarkastus perustuu komission jäsenvaltioilta saamiin tilastotietoihin. Näiden tietojen luotettavuus on asetettu osittain kyseenalaiseksi. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio lisää tarkastustoimia näiden omien varojen lähteiden laskennan luotettavuuden lisäämiseksi.

Yhteinen maatalouspolitiikka

Varainhoitovuonna 2003 yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) eli EMOTR:n tukiosaston menot olivat yhteensä 44 378 miljoonaa euroa. Menoista 58 % koostuu viljelyalaan tai ti-
loilla pidettävän karjan määrään perustuvista maksuista.

Peltokasvien pinta-alatukijärjestelmään näyttää liittyvän pienin YMP:n menoihin kohdis-
tuva riski. Eläinpalkkioiden valvontajärjestelmä on yleisesti ottaen tyydyttävä, mutta eläinten usein tapahtuvan siirtämisen vuoksi menoihin kohdistuu suurempi riski kuin pel-
tokasvien osalta. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä IACS kattaa suoraan näitä
kahta tukijärjestelmää koskevat menot.

Sellaisiin tuotantomääriin, maaseudun kehittämiseen ja muihin tukiin, jotka eivät suoraan
ole IACS-valvontajärjestelmän piirissä, liittyy suurempi riski, koska näiden valvontajär-
jestelmät eivät ole yhtä vaikuttavia.

Rakennetoimet

Rakennetoimet koskevat koheesiorahastoa sekä neljää rakennerahastoa – Euroopan alue-
kehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maatalouden ohjaus-
ja tukirahaston ohjausosasto (EMOTR-ohjaus) ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline
(KOR). Näiden maksusitoumusmäärärahat olivat vuonna 2003 yhteensä 33 987 miljoonaa
euroa ja maksumäärärahat yhteensä 28 528 miljoonaa euroa.

Rakennetoimien hallinnointi on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken, ja menojen
laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat keskeiset valvontajärjestelmät sijaitsevat jäsen-
valtioissa. Komissio vastaa kuitenkin talousarvion toteuttamisesta. Ottaen huomioon jär-
jestelmissä havaitut lukuisat puutteet komission on tilintarkastustuomioistuimen mukaan
vaadittava jäsenvaltioilta järjestelmien parantamista. Tähän liittyen tulisi määritellä sel-
keä ja kattava tarkastus- ja valvontastrategia.

Ohjelmakauden 1994 – 1999 ohjelmien päättämisessä on edistytty vain rajallisesti johtuen jäsenvaltioiden loppusuorituspyyntöjen puutteellisuudesta ja komission ongelmista tapauksen käsittelyssä. Myös ohjelmakauden 2000 – 2006 osalta on vaarana, että edellisen ohjelmakauden ongelmat uusiutuvat

Sisäiset politiikat

EU:n sisäisten politiikkojen tavoitteena on yhtenäismarkkinoiden täytäntöönpano ja kehittäminen. Nämä politiikat käsittävät mm. toimia koulutuksen, energian, ympäristön, kuluttajansuojan, sisämarkkinoiden, teollisuuden ja tutkimuksen ja teknologisen kehittämissen alueella. Näihin politiikkoihin osoitetut varat käsittivät vuonna 2003 yhteensä 7 173 miljoonan euron maksusitoumukset ja 5 672 miljoonan euron maksumäärärahat.

Komission valvontajärjestelmien analyysi osoitti, että useita komission sisäisen valvonnan standardien osatekijöitä ei ollut pantu täytäntöön.

Rahoitustapahtumien testaus osoitti, että komission sisäisissä valvontatoimissa oli heikkouksia ja että virheiden esiintyvyys oli suurta lopullisten edunsaajien tasolla. Tarkastuksessa ilmeni merkittävä määrä virheitä lopullisten edunsaajien ja erityisesti TTK-alan puiteohjelmiin osallistuneiden tasolla.

Viidennen puiteohjelman epäsuorien TTK-toimien menoilmoituksiin perustuvien maksujen laillisuuden ja asianmukaisuuden testaaminen lopullisen edunsaajan tasolla paljasti huomattavan määrän virheitä, jotka johtuivat suurimmaksi osaksi lopullisten edunsaajien liian suurina ilmoittamista menoista. Tilanne ei näytä yleisesti ottaen parantuneen verrattuna aiempien puiteohjelmien kohdalla toimitettujen tarkastusten tuloksiin. Komissio ei pysty ennen maksujen hyväksymistä perusteellisesti tarkastamaan menojen asianmukaisuutta.

Tarkastusten yhteydessä todettiin heikkouksia joidenkin jäsenvaltioiden soveltamisissa valvontamenettelyissä Euroopan pakolaisrahaston jaetussa hallinnoinnissa.

Ulkoiset toimet

Osiossa tarkasteltiin yleisestä talousarviosta rahoitettavaa yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea. Näihin toimiin osoitetut varat käsittivät vuonna 2003 yhteensä 5 067 miljoonan euron maksusitoumukset ja 4 286 miljoonan euron maksumäärärahat.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vain vähän virheitä tilitapahtumissa niin komission päätoimipaikan kuin lähetystöjen tasolla. Hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tasolla havaittiin kuitenkin puutteita sisäisessä valvonnassa ja suhteellisen suuri määrä virheitä. Tuomioistuin suosittelee tästä syystä riskianalyysiin perustuvaa tarkastusstrategiaa sekä täytäntöönpanosta vastaaviin organisaatioihin sovellettavia sopimusehtoja.

Liittymistä valmisteleva tuki

Liittymistä valmistelevan tuen osalta käsitellään Euroopan unioniin liittymiseen valmistautuneille maille tarkoitettuja välineitä (Phare, ISPA ja Sapard). Vuonna 2003 sidottujen varojen määrä oli 3 393 miljoonaa euroa ja käytettyjen varojen määrä 2 240 miljoonaa euroa.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten perusteella tukeen liittyvät valvontajärjestelmät arvioitiin edelleen puutteellisiksi.

Hallintomenot

Toimielinten ja muiden yhteisön elinten hallintomenot olivat vuonna 2003 yhteensä 5 305 miljoonaa euroa.

Tilintarkastustuomioistuimen hallintomenojen alalla tarkastamiin toimiin sisältyneiden virheiden määrä ei ole olennainen, mutta tuomioistuin toteaa, että ne saattavat vaarantaa tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden. Tämä johtuu siitä, että valvontajärjestelmät, joilla vuonna 2003 korvattiin aiempi varainhoidon valvonta, eivät kaikissa toimielimissä vielä täytä uuden varainhoitoasetuksen perusvaatimuksia. Tuomioistuin suosittelee, että kaikkien uudessa varainhoitoasetuksessa esitettyjen vaatimusten täytäntöönpanoon kiinnitettäisiin erityistä huomiota.

Rahoitusvälineet ja pankkitoiminta

Rahoitusvälineet koostuvat otto- ja antolainauksesta, korkotuista, takauksista ja osakkuuksista.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kohdistui tiettyihin pieniä ja keskisuuria yrityksiä varten perustettuihin rahoitusvälineisiin, ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahaston käyttöön sekä lopetettavana olevan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) toimintaan.

Kertomus kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen Euroopan kehitysrahastoon (EKR) liittyvistä toimista

EKR:jen täytäntöönpano on edelleen erittäin hidasta. Virallisesti 6. EKR:n piti päättyä vuonna 1990, 7. EKR:n vuonna 1995 ja 8. EKR:n vuonna 2000. Kaikki ovat edelleen voimassa EKR:jen perustamisesta tehtyjen yleissopimusten lausekkeen vuoksi.

EKR:n taseen ulkopuolella olevien saamisten (takaisinperintä) määrästä ei voi varmistua puutteellisten kirjanpitojärjestelmien ja sisäisen valvonnan menettelyjen vuoksi.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee ja komissio kannattaa edelleen EKR:jen sisällyttämistä yleiseen talousarvioon. Tällä ratkaistaisiin peräkkäisten EKR:jen hallinnoinnista ja siirtymäkausista aiheutuvia ongelmia.

Kansallinen käsittely:

Valtiovarainministeriössä oleva valtioneuvoston yhteinen valtiovarain controller – toiminto on pyytänyt kannanotot ja mahdolliset kommentit tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen asianomaisilta hallintoviranomaisilta Suomen kannan muodostamiseksi EU-käsittelyä varten.

Tilintarkastustuomioistuimen Suomea koskevat kommentit on käsitelty talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 71 §:n mukaisesti sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnassa 14.12.2004.

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomusta koskeva muistio on käsitelty EU-komitean alaisessa budjettijaostossa 11.1.2005.

Eduskuntakäsittely:

-

Kansallinen lainsäädäntö:

Ei ole.

Taloudelliset vaikutukset:

Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen avulla on tarkoitus parantaa EU-varojen hoitoa ja käyttöä.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Vuosikertomuksen useat huomiot koskevat jäsenmaita. Suomea koskevia huomioita sisältyy kertomukseen vähäisessä määrin. Huomiot koskevat yksittäisiä vähäisiä virheellisyksiä, jotka eivät määrältään tai luonteeltaan ole olennaisia.

LIITE 1

ASIA: Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomukset 1 – 8/2004**ASIAKIRJAVIIITTEET:**

Erityiskertomukset 1-8/2004:

- Erityiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998-2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista
- Erityiskertomus nro 2/2004 liittymistä valmistelevasta tuesta – Onko Sapard-ohjelma hyvin hallintoitu?
- Erityiskertomus nro 3/2004 yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisen maksujen takaisinperinnästä
- Erityiskertomus nro 4/2004 Euroopan laajuisen yhteistyön ohjelmatyöstä Interreg III – yhteisöaloite
- Erityiskertomus nro 5/2004 ehdokasmaita rakennerahastojen hallinnointiin valmistelevan Phare-tuen tarkastuksesta
- Erityiskertomus nro 6/2004 nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käytönotosta
- Erityiskertomus nro 7/2004 raakatupakka -alan yhteisestä markkinajärjestelystä toimitetusta tarkastuksesta
- Erityiskertomus nro 8/2004 suu- ja sorkkataudin torjuntaa koskevien toimenpiteiden ja menojen hallinnoinnista ja valvonnasta komissiossa

PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ:**ERITYISKERTOMUKSET 1-8/2004:**

Tilintarkastustuomioistuin antoi 8 erityiskertomusta vuonna 2004. Niissä käsitellään eri aloihin liittyviä kysymyksiä. Kuhunkin erityiskertomukseen on liitetty toimielimen vastaus.

Erityiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998-2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista

Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät joulukuussa 1998 Euroopan yhteisön (EY) tutkimusta, teknologista kehittämistä ja esittelyä koskevia toimia käsittelevän viidennen puiteohjelman, jonka kokonaisbudjetti on 13 700 miljoonaa euroa. Viidennestä puiteohjelmasta rahoitettaviin tutkimustoimiin kuuluvat ensinnäkin kolmansien osapuolten kanssa tehtävillä sopimuksilla ja osittain komission talousarviosta rahoitettavien aihekohtaisten ja monialaisten ohjelmien epäsuorat TTK-toimet sekä toisaalta kokonaan yhteisön talousarviosta rahoitettavat ja komission yhteisen tutkimuskeskuksen toteuttamat suorat toimet. Viisi pääosastoa, tutkimuksen, tietoyhteiskunnan, energian ja liikenteen, yritystoiminnan ja kalatuksen pääosasto, hallinnoi yhteisesti yhteisön osuutta viidennen puiteohjelman epäsuorista TTK-toimista. Tarkastus katsoi kaikki menettelyt ehdotuksen toimittamisesta hankesuoritteiden toimittamiseen sekä mahdollisesti sopimuksen päättämisen. Tärkeimmät huomautuksista koskevat komission hallinto ja valvontajärjestelmää, viidettä puiteohjelmaa toteuttavien komission yksiköiden organisaatorakennetta, henkilöstöresurssien riittävyyttä, tietotekniikan tukea ja raportointia ylemmälle johdolle.

Viisi pääosastoa hallinnoi yhteisesti viidennen puiteohjelman seitsemää erityisohjelmaa. Ohjelmien jakaminen aiheuttaa epäselvyyttä vastuualueista, toimien päällekkäisyyttä ja lisääntynyttä koordinoimista ja konsultoinnin tarvetta. Komission soveltama organisaatorakenne ei myöskään kuvasta eri avaintoimien koostuvien ohjelmien perusrakennetta riittävän selkeästi.

Viidennen puiteohjelman alkuvaiheessa esiintyi huomattavia organisatorisia ongelmia ja viiveitä alkaen siitä, että neuvostossa ja parlamentissa kyseisen päätöksen hyväksyminen viivästyi. Aikaa kului keskimäärin kahdeksan-yhdeksän kuukautta ehdotusten vastaanottamisesta siihen, että komissio allekirjoitti

sopimuksen epäsuorista TTK-toimista. Komissiolla oli edelleen ongelmia sopivan henkilöstön löytämisessä sekä vakinaisten virkamiesten palvelukseen ottamisessa. Kunkin epäsuoran TTK-toimen tieteelliseen seurantaan oli käytettävissä keskimäärin vain neljä-viisi työpäivää vuodessa. Menettelyt ja hallinnolliset käytännöt epäsuorien TTK-toimien valinnassa sekä vakiosopimuksissa edellytettiin hankesuoriteisiin liittyvä epä säännöllisyys johtivat komission vaihtelevaan työmäärään. Aiheutuneet ruuhkat heikensivät hallintojärjestelmän tehokasta toimintaa ja aiheuttivat hallinnollisia viiveitä ja sisäisen valvonnan puutteellisuuksia.

Neuvoston päätöksissä erityisohjelmien hyväksymisestä asetettiin hallintomenojen enimmäismääräksi 6,5–9,8 prosenttia kunkin erityisohjelman kokonaiskuluista. Kaikissa ohjelmissa noudatettiin näitä enimmäismääriä.

Komission käyttämät tietotekniikkajärjestelmät olivat puutteellisia muun muassa liian vähäisten investointien takia. Parannuksia havaittiin viidennen puiteohjelman ohjelmakauden lopussa, mutta useimmissa pääosastoissa ilmeni edelleen teknisiä ja toiminnallisia ongelmia. Tärkeimpien valvontamenetelyjen testausta epäsuoria TTK-toimia koskevista sopimuksista poimitun otoksen avulla osoitti, ettei valvontamenetelyjä ollut aina toteutettu tehokkaasti. Viidennen puiteohjelman epäsuoriin TTK-toimiin liittyvien, menoilmoituksiin perustuvien maksujen laillisuuden ja asianmukaisuuden testaus edunsaajatasolla osoitti, että maksuissa oli runsaasti virheitä pääasiassa lopullisten edunsaajien liian suurina ilmoittamien kulujen vuoksi. Raportointia ylemmälle johdolle on yhä kehitettävä. Yhdelläkään viidestä pääosastosta ei ollut menettelytapoja ja käytäntöjä siihen, että johdon tarvitsemat tiedot valmisteltaisiin ajoissa ja ne olisivat saatavilla vakioidussa muodossa.

Komissio hyväksyy antamissaan vastauksissa valtaosan tilintarkastustuomioistuimen huomautuksista. Se kehottaa kiinnittämään huomiota kuudennen puiteohjelman (2002–2006) osalta toteutettuun yksinkertaistamiseen, joka perustuu pitkälti tilintarkastustuomioistuimen suosituksiin. Komission mukaan pääosastojen yhteisellä ohjelmien hallinnoinnilla on mahdollista saavuttaa tutkimustoimien ja yhteisön muiden politiikanalojen välisiä synergioita. Komissio korostaa erityisesti, että sen yksiköt ottavat kuudetta puiteohjelmaa varten käyttöön yhteisen tietotekniikkajärjestelmän vuonna 2004.

Tutkimusalan henkilöstöpolitiikkaa koskevia erityisongelmia käsitellään vähitellen komission uudistusta koskevan valkoisen kirjan suositusten mukaisesti. Yksinkertaistettujen menettelyjen ja parantuneen suunnittelun on tarkoitus kuudennessa puiteohjelmassa tasata työmäärää ja tehostaa sisäistä valvontaa.

Komissio myöntää lopullisten edunsaajien liian suurina ilmoittamien kulujen aiheuttaman ongelman. Komissio ei pysty täysin ja tarkasti vahvistamaan näiden maksujen oikeellisuutta ja sopimusehtojen mukaisuutta ennen maksujen hyväksymistä. Ainoastaan tilintarkastuksella edunsaajatasolla voidaan varmasti ja tarkasti määritellä ilmoitettujen maksujen oikeellisuus ja sopimusehtojen mukaisuus. Tämän takia komissio on huomattavasti lisännyt tilintarkastuksia viidennen puiteohjelman ohjelmakauden aikana, ja kuudennessa puiteohjelmassa edunsaajien on esitettävä tarkastustodistukset.

Erityiskertomus nro 2/2004 liittymistä valmistelevasta tuesta – Onko Sapard-ohjelma hyvin hallinnoitu?

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen erityinen liittymisohjelma (Sapard-ohjelma) on ensimmäinen hajautetusti täytäntöön pantava yhteisön ulkopuolelle osoitettavan tuen ohjelma. Ohjelman tavoitteena on edistää yhteisön säännösten täytäntöönpanoa ja ratkaista Sapard-ohjelmasta tukea saavien kymmenen maan maatalousalan sopeuttamiseen ja maaseutuun liittyviä ongelmia. Liittymistä edeltävän ajan budjetti oli huomattavasti aiempaa suurempi, ja Sapard-ohjelman kohdalla sitä oli määrä hallinnoida juuri luotujen rakenteiden avulla vastikään laadittujen sääntöjen mukaisesti. Tämän vuoksi tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksen tarkoituksenaan saada vastaus kysymykseen: ”Onko Sapard-ohjelma hyvin hallinnoitu?”.

Sapard-ohjelman käynnistäminen viivästyi huomattavasti, koska komissio ei ollut laatinut ohjelmaa koskevia suunnitelmia tarpeeksi aikaisessa vaiheessa ja koska hallinnolliset menettelyt olivat kyseisissä maissa liian raskaat Sapard-ohjelman käyttöönotosta lähtien. Tämän seurauksena budjetit oli arvioitu järjestelmällisesti liian suuriksi ja suuri osa käytettävissä olevista varoista jäi käyttämättä. Neljän ensimmäisen täytäntöönpanovuoden aikana lopullisille edunsaajille maksettiin vain 323 miljoonaa euroa (14,8 prosenttia) käytettävissä olevista 2 183 miljoonan euron määrärahoista. Yli puolet tästä määrästä maksettiin vuoden 2003 viimeisen neljänneksen aikana. Viiveistä ja täytäntöönpanoon liittyvistä ongelmista johtuen ohjelman päätavoitteita ei saavutettu liittymistä edeltävänä aikana.

Komissio ei ole välittänyt tietoja siitä, miten hyvin Sapard-ohjelman tavoitteet on saavutettu, vaan se on keskittynyt sen sijaan hallintorakenteiden luomiseen. Vaikka hallintorakenteiden luominen on itse asiassa liittymistä valmistelevalle välineelle (Phare) eikä Sapard-ohjelman tavoite, sillä on ollut positiivinen vaikutus, koska kansalliset hallintoviranomaiset ovat saaneet EU-varojen hallinnoinnista käytännön kokemuksen, mistä heillä on hyötyä liittymisen jälkeen.

Päätökseen saaduista hankkeista saadut alustavat tulokset osoittavat, että maataloustuotteiden jalostukseen tarkoitetut varat on yleensä käytetty pikemminkin maataloustuotantoa lisääviin hankkeisiin eikä ohjelman päätavoitteen mukaisesti maataloustuotannon laatua parantaviin hankkeisiin. Pääasialliset täyden tuotannon liittyvät ongelmat johtuivat siitä, että mahdollisilla edunsaajilla oli puutetta omista varoista, vaikeuksia luotonsaannissa ja taakkanaan raskaat hallinnolliset menettelyt. Tämä johti siihen, että Sapard-ohjelmassa suosittiin taloudellisesti vahvoja toimijoita, jotka olivat paremmin järjestäytyneitä ja joilla oli tarpeeksi pääomaa sekä mahdollisuus saada lainaa. Käytäntö osoittautui haitalliseksi pienemmillä maataloilloille ja yrityksille, joiden on muutenkin ponnistettava kaikkein eniten yltääkseen standardien mukaiselle tasolle ja ajanmukaistaakseen ja tehostaakseen toimintaansa.

Yksityissektorin hankintoja ja yleiskuluja koskevat säännöt ja tarkistukset havaittiin riittämättömiksi. Tukikelpoisista kustannuksista saa hankkeen yhteydessä kirjata yleiskuluiksi enintään 12 prosenttia. Tarkastusta tehtäessä suurin osa näistä kustannuksista oli konsulteille maksettavia palkkioita. Tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksessa havaittiin, että veloitetuille määrille ei tavallisesti esitetty perusteluja tai selityksiä eikä tarkistettu lainkaan, liittyivätkö kulut suoritettuihin palveluihin tai itse asiassa edes sitä, oliko kyseisiä palveluja ylipäättään suoritettu. Yksityissektorin hankintoja ja yleiskuluja ei valvottu tehokkaasti liian suuriksi merkittyjen laskujen hyväksymisen ja maksamisen estämiseksi.

Erityiskertomus nro 3/2004 yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisten maksujen takaisinperinnästä

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle havaitsemistaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvistä yli 4 000 euron suuruisista sääntöjenvastaisista maksuista ja pyrittävä perimään ne takaisin. Jos varoja ei voida periä takaisin, summat poistetaan tileistä ja yhteisö vastaa aiheutuneista menetyksistä, paitsi jos varoja ei voida periä takaisin jäsenvaltion laiminlyönnin vuoksi. Sellaisten vastaanottajien tunnistamiseksi, joille on vuoden aikana suoritettu sääntöjenvastaisia maksuja yli 100 000 euron arvosta, pidetään ”mustaa listaa”. Lisäksi jäsenvaltiot raportoivat erityisten menettelyjen mukaisesti kaikista yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvistä yhteisön saamisista.

Vuodesta 1971 alkaen raportoitujen sääntöjenvastaisten maksujen kokonaismäärä oli vuoden 2002 lopussa 3,1 miljardia euroa. Tästä summasta edunsaajilta oli peritty takaisin 537 miljoonaa euroa ja 252 miljoonaa euroa oli poistettu tileistä joko yhteisön tai jäsenvaltion vastatessa menetyksistä. Loput 75 prosenttia raportoiduista sääntöjenvastaisista maksuista oli yhä ”avoinna” eli niitä ei ole peritty takaisin eikä poistettu tileistä. Valtaosa sääntöjenvastaisista maksuista liittyy markkinainterventioihin: hedelmä- ja vihannesalaan ja vientitukiin liittyvien menojen osuus on yli puolet kokonaismäärästä.

Tilintarkastustuomioistuin totesi jäsenvaltioiden raportoivan sääntöjenvastaisuuksista vaatimusten mukaisesti, mutta raportointi tapahtuu vaihtelevalla nopeudella. Tiedoissa esiintyy lisäksi epä johdonmukaisuuksia. Jäsenvaltioiden antama informaatio ja siihen perustuvan tietokannan sisältämät luvut eroavat toisistaan. Komission tietokanta raportoiduista sääntöjenvastaisuuksista ei ole kattava eikä tarkka.

Sääntöjenvastaisten maksujen alhainen takaisinperintäaste (vuodesta 1971 lähtien laskettu kumulatiivinen perintäaste on ainoastaan 17 prosenttia) johtuu osittain jäsenvaltioiden hallinnollisista viiveistä ja käy täynnä sekä komission haluttomuudesta hyväksyä osittaisia maksuja. Raportoiduista sääntöjenvastaisista maksuista ainoastaan 10 prosenttia on poistettu tileistä. Tämä johtuu osittain siitä, että jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet vain harvoista tapauksista, joissa maksuja ei voida periä takaisin, ja osittain siitä, että komissio on toteuttanut hitaasti jo kauan sitten suoritettuihin sääntöjenvastaisiin maksuihin liittyviä toimia. Komissiolla ei ollut riittäviä kriteereitä päättää, pitäisikö jäsenvaltioiden vai yhteisön vastata tileistä poistetuista määristä, eikä kattavia tietoja siitä, onko tileistä poistamista koskevat päätökset pantu täytäntöön asianmukaisella tavalla.

OLAFilla ja maatalouden pääosastolla on yhteinen vastuu yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvistä sääntöjenvastaisista maksuista; muodolliset ja tosiasialliset vastuualueet eivät kuitenkaan vastaa toisiaan ja väärinkäsityksiä tapahtuu. Komissio ei hyödynnä sääntöjenvastaisuuksista saamia tietoja järjestelmällisesti hallinnoidessaan yhteistä maatalouspolitiikkaa tai ehdottaessaan siihen muutoksia.

Tilintarkastustuomioistuimien suosittelua, että komissio harkitsisi muutoksia yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisten maksujen raportointia, takaisinperintää ja tileistä poistamista koskeviin menettelyihin yllä mainittujen puutteellisuuden korjaamiseksi. Lisäksi se suosittelee, että OLAFin ja maatalouden pääosaston välistä vastuunjakoja muutettaisiin ja jäsenvaltioiden kanssa neuvoteltaisiin siitä, käytetäänkö mustaa listaa tulevaisuudessa.

Erityiskertomus nro 4/2004 Euroopan laajuisen yhteistyön ohjelmatyöstä Interreg III -yhteisöaloite

Interreg-yhteisöaloite perustettiin vuonna 1990 sen jälkeen kun raja-alueiden eristyneisyys oli todettu. Interreg III:n maksusitoumusmäärärahat ovat 4 875 miljoonaa euroa vuosille 2000–2006, ja näin ollen se on yhteisöaloitteista suurin. Tilintarkastustuomioistuimen tutkimus kattoi komission suuntaviivojen laadinnan ja edunsaajien hankkeiden ensimmäisten hyväksymispäätösten välisen ajanjakson.

Interreg III -yhteisöaloitteesta annettujen suuntaviivojen painopiste on toteuttamista koskevissa menettelyissä, ja tarkoituksena on yhteistyön lujittaminen. Suuntaviivat annettiin kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun yhteisöaloiteohjelmaa koskevien ehdotusten valmistelu oli alkanut vähintään vuotta aikaisemmin. Suuntaviivoissa ei määritellä tarkoin kohdennettuja, mitattavissa ja määrällisesti ilmaistavissa olevia tavoitteita. Ei ole vahvistettu indikaattoreita, joiden avulla olisi mahdollista mitata saavutettua edistystä yleisellä tasolla.

Komissio ei ole riittävästi valmistellut yhteisöaloiteohjelmaa koskevien ehdotusten arviointikriteereitä. Toivottuja parannuksia ei edelleenkään ole tehty yhteisöaloiteohjelmiin. Niiden hyväksyminen on viivästynyt, mistä on aiheutunut yhteistyön keskeytyksiä sekä käytettävissä olevien määrärahojen vajaakäyttöä.

Ohjelmia on valmisteltu suositusten mukaisesti. Esteitä ilmenee kuitenkin yhteistyössä: toteuttamista koskevat yhteiset rakenteet puuttuvat ja siten jäsenvaltiot eivät voi käyttää varoja kunkin yhteisöaloiteohjelman tasolla, koska niitä käytetään yhteisöaloitteen yleisellä tasolla.

Ohjelmalohkoihin A ja B kuuluvien ohjelmiin sisältyy lukuisia analyyskejä, joista ei ole juurikaan hyötyä. Toimintalinjojen ja toimenpiteiden laadintaperusteina ovat olleet muut huolestuneisuutta herättävät syyt, joita ei ole selitetty eikä tehtyjen analyysien avulla voida määritellä sitä lähtötilannetta, johon asian edistymistä verrataan. Tämän vuoksi ei ole tehty sellaisia valintoja, joiden avulla pyritäisiin ratkaisemaan rajoihin liittyviä erityisongelmia. Ensimmäiset hyväksytyt hankkeet on valmisteltu eri kumppanien välisenä yhteistyönä. Kumppanien osuus rajoihin liittyvien ongelmien ratkaisemisessa ei kuitenkaan ole aina kovin merkittävä, koska osa hankkeista rajoittuu vain kokemusten vaihtoon, eivätkä ne johda riittävästi toimintaan.

Meneillään olevalle kaudelle tilintarkastustuomioistuimien suositusta, että jokaisen yhteisöaloiteohjelman kohdalla käytössä oleviin indikaattorijärjestelmiin olisi tehtävä parannuksia ja niitä olisi yksinkertaistettava, jotta niiden vaikutusta voitaisiin asianmukaisesti mitata. Mikäli yhteisöaloite uusitaan vuoden 2006 jälkeen, komission pitäisi suorittaa analyysi rajoihin liittyvien ongelmien määrittelyä varten. Yleiset indikaattorit pitäisi myös määritellä. Yhteisöaloiteohjelmia koskevien ehdotusten arviointikriteerien määrittelyyn pitäisi kannustaa aktiivisempaan lähestymistapaan jäsenvaltioita kohtaan. Kutakin yhteisöaloiteohjelmaa varten pyydetyn analyysin pitäisi tukea erityisten tavoitteiden asettamista ja edistymisen arviointia.

Menettelytapoihin liittyvien suuntaviivojen ja asiakirjojen tulisi olla saatavilla ja ennakoarvioijan roolia sekä ohjelmatyön täydennystä koskevat selvennykset esitettyinä ennen yhteisöaloiteohjelman valmistelun aloittamista. Yhteistyön edistämiseksi aloitteelle myönnettyjen varojen ei pitäisi enää koskea ja sen valtiota ja yhteistyön lainsäädäntövälineisiin liittyvän toiminnan pitäisi johtaa uusien yhteisöaloiteohjelmien toteuttamista koskevien rakenteiden luomiseen.

Erityiskertomus nro 5/2004 ehdokasmaita rakennerahastojen hallinnointiin valmistelevan Phare-tuen tarkastuksesta

Ehdokasmaita rakennerahastojen hallinnointiin valmisteleva tuki on ollut Phare-ohjelman tärkeä tavoite vuodesta 1998 alkaen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa tutkittiin, miten hyvin komissio käytti Phare-ohjelmaa, suurinta liittymiseen valmistelevaa välinettä, maiden valmisteluun kahden suurimman

rakennerahaston, Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR), hallinnointia varten. Tarkastuksessa todettiin, että vaikka komissio alkoi käyttää Phare-ohjelmaa hyvin varhaisessa vaiheessa ehdokasmaiden valmisteluun rakennerahastojen hallinnointia varten, ohjelman vaikutus unioniin liittymisvaiheessa oli ollut vähäisempi kuin komission toimintapolitiikkaa koskevissa asiakirjoissa oli suunniteltu. Tämä johtui osittain ehdokasmaiden kokemattomuudesta ja riittämättömästä rakenteellisesta kehityksestä. Näitä puutteita ei kyetty korjaamaan käytössä olevan ajan puitteissa ennen unioniin liittymistä. Erityisesti todettiin, että:

- komission yleisen lähestymistavan vaikuttavuutta heikensi osittain se, että uutta EAKR:oon ja ESR:oon sovellettavaa liittymiseen valmistelevalle välinelle ei ollut peustettu
- laajennettua hajautettua täytäntöönpanojärjestelmää (EDIS), jonka tarkoituksena oli antaa ehdokasmaille kokemusta rakennerahastoihin sovellettavien menettelyiden kaltaisista varainhoitoa koskevista menettelyistä ennen unioniin liittymistä, ei ollut otettu käyttöön toukokuuhun 2004 mennessä
- useimmat maat jakoivat jonkin verran 35 prosentin tavoiteosuutta vähemmän määrärahoja kansallisista ohjelmistaan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohjelmiin, joiden oli määrä olla keskeisessä osassa maiden valmistelussa EAKR:oon ja ESR:oon; tämä johtui pääosin riittämättömästä tuen hyödyntämiskyvystä ja muista painopistealueista
- hallintorakenteiden kehittämishankkeiden vaikuttavuutta EAKR:oon ja ESR:oon valmistelussa vähensivät yleisesti useat aluekehityksen vastuualueita koskevat muutokset ehdokasmaiden ministeriöiden välillä ja ehdokasmaissa ilmenneet viiveet hallinnointi- ja maksuviranomaisten nimitämisessä ja alueellisten rakenteiden luomisessa.

Tarkastuksen perusteella annetaan seuraavat keskeiset suositukset:

- hallintorakenteiden kehittämistä rakennerahastojen hallinnoinnin alalla pitäisi uusissa jäsenvaltioissa tukea myös unioniin liittymisen jälkeen
- rakennerahastotoimien jälkivalvontaan olisi osoitettava huomattavasti varoja uusissa jäsenvaltioissa
- olisi luotava selkeä strategia niiden eri vaiheiden yksilöimiseksi, joita on vielä toteutettava valmisteltaessa nykyisiä ja tulevia ehdokasmaita rakennerahastojen hallinnointiin
- komission olisi pyrittävä tehokkaammin lähentämään Phare-ohjelmaa ja rakennerahastoja.

Komissio painottaa vastauksissaan ehdokasmaiden valmistelua koskevien ponnistelujen laajuutta aiempiin laajentumisiin verrattuna ja näiden valmistelujen hallinnoinnin vaikeutta epävarman ja tiiviin aikataulun puitteissa. Komissio aikoo ottaa huomioon uusien jäsenvaltioiden rakennerahastojen hallinnointia koskevasta valmistelusta saadut kokemukset tämänhetkisten ja tulevien ehdokasmaiden valmistelun yhteydessä.

Erityiskertomus nro 6/2004 nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönotosta

Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä on Euroopan unionin naudanlihan jäljitettävyyden kulmakivi, mutta myös eräs yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesti karjankasvattajille maksettavien naudanlihapalkkioiden edellytyksistä. Kyseisten palkkioiden määrä oli vuonna 2002 lähes 7 miljardia euroa ja vuosina 2003 ja 2004 kumpanakin 8 miljardia euroa. Kaikkien jäsenvaltioiden on ollut määrä ottaa käyttöön nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmä, joka koostuu neljästä tekijästä: korvamerkeistä nautaeläinten yksilölliseksi tunnistamiseksi; kaikkia nautoja varten annettavista passeista; tilojen eläinluettelosta sekä atk-pohjaisesta tietokannasta, johon on koottu tiedot tiloista, nautaeläimistä sekä näiden siirroista. Tietokanta on järjestelmän keskeinen osa ja sen oli määrä olla toiminnassa 31. joulukuuta 1999 mennessä.

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän komissiossa tutkitun järjestelmän suunnittelua ja sen täytäntöönpanon seuranta. Tarkastus toimitettiin myös neljässä jäsenvaltiossa – Saksassa, Ranskassa, Italiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa – joiden nautakarjan määrä on suurin. Mainituissa jäsenvaltioissa toimitetuissa tarkastuksissa keskityttiin tutkimaan nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän soveltuvuutta nautaeläinten siirtojen tehokkaaseen seurantaan eläinten syntymästä tai Euroopan unioniin tuonnista niiden kuolemaan tai vientiin asti, sekä järjestelmän kykyä taata suorina tukina maksettujen määrien varmistaminen.

Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmässä, joka otettiin käyttöön tarkastuskohteena olleissa jäsenvaltioissa yli kaksi vuotta vahvistetun määräajan (31. joulukuuta 1999) jälkeen, havaittiin edelleen merkittäviä puutteita. Jäsenvaltiosta toiseen myytyjen eläinten passeja ei valvota, kansallisten tietokantojen kesken ei vaihdeta tietoja, tiedot syötetään niihin myöhässä ja tietokannoissa olevien tietojen luotettavuus on usein todettu huonoksi. Keskeisin havainto on, että nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjes-

telmällä ei voida taata nautaeläinten jäljitettävyyttä yhteisön sisäisten ja ulkopuolisten siirtojen osalta, vaikka siirrot kohdistuvat noin kolmeen miljoonaan päähän vuodessa eli neljään prosenttiin karjasta. Yhteisön lainsäädännössä on joitakin epätarkkuuksia, joiden vuoksi jäsenvaltioiden välillä on tulkintajärjestelyjä esimerkiksi korvamerkintöjä tai ilmoittamista koskevista määräajoista ja jopa nautaeläinten pitäjän käsitteestä tai eläinten passien palauttamismenettelystä. Komissiolle ei ole itse asiassa annettu tehtäväksi toteuttaa tietokantojen tai niiden valvonnan soveltamista koskevia toimenpiteitä, mikä selittää osittain jäsenvaltioiden kesken havaitut erot.

Tilintarkastustuomioistuimen kertomuksessa annetaan useita suosituksia; näitä ovat esimerkiksi tarve parantaa lainsäädäntökehystä ja antaa komission käyttöön riittävästi resursseja, jotta se voisi ottaa vastuun järjestelmän käytön opastamiseen liittyvän tehtävän. Lisäksi olisi yhdenmukaistettava kansallisten tietokantojen hallinnointia koskevia ohjeita, määriteltävä laadulliset indikaattorit sekä yhtenäinen malli tietojen vaihtoon kansallisten tietokantojen kesken ja ottaa käyttöön näihin tietokantoihin sisältyvien tietojen laadun varmistamista koskeva järjestelmä. Muut suositukset koskevat paikalla toimitettavia tarkastuksia, seuraamuksia ja ennen palkkioiden maksamista toteutettavia ristiintarkastuksia.

Komissio korostaa vastauksessaan, että jäsenvaltiot hylkäsivät nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän suunnitteluvaiheessa ajatuksen tietokantoihin sisältyvien tietojen täydellisestä yhdenmukaistamisesta, mikä selittää suurelta osin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet. Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2002 toimittaman tarkastuksen jälkeen Euroopan parlamentin ja komission vuonna 2000 vahvistamaan lainsäädäntökehukseen on tehty lisäksi parannuksia jäsenvaltioille kuuluvien velvoitteiden tarkentamiseksi.

1 ERITYISKERTOMUS NRO 7/2004 RAAKATUPAKKA-ALAN YHTEISESTÄ MARKKINAJÄRJESTELYSTÄ TOIMITETUSTA TARKASTUKSESTA

EU:n tärkeimmät raakatupakan tuottajamaat ovat Italia, Kreikka ja Espanja, joiden yhteenlaskettu osuus kokonaistuotannosta on 87 prosenttia. EU on tukenut tupakanviljelyä yhteisellä markkinajärjestelyllä vuodesta 1970, ja alan vuosibudjetti on noin 1 000 miljoonaa euroa. Markkinoita uudistettiin merkittävästi ensin vuonna 1992, sittemmin vuonna 1998 ja vielä uudelleen vuonna 2004. Tilintarkastustuomioistuin arvioi, oliko vuonna 1998 toteutetuilla uudistuksilla vankat perusteet ja ovatko jäsenvaltiot panneet ne asianmukaisesti täytäntöön. Samalla tutkittiin, kuinka komissio oli valvonut ja arvioinut uudistusten täytäntöönpanoa ja oliko uudistetun yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet saavutettu. Lopuksi tarkastettiin myös sitä, miten tämä äskettäin hyväksytty uudistus voisi vaikuttaa tupakka-alan yhteiseen markkinajärjestelyyn.

Tärkeimmät huomautukset ovat:

- Menettely, jolla komissio laati vuoden 1998 uudistusta koskevat ehdotuksensa perustui epäluottaviin tietoihin ja epätarkoituksenmukaiseen markkinatutkimukseen. Hyväksytyt toimenpiteet olivat alun perinkin pitkälti epäasianmukaisia ja osoittautuivat tehottomiksi monilla aloilla.
- Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, ettei toteutetuilla toimenpiteillä pystytty merkittävästi lisäämään tupakanviljelystä saatavia tuloja eikä tasapainottamaan markkinoita halutulla tavalla. Tuotannon arvoa heikensivät kilpailunvastaiset käytännöt eli hintasopimukset kolmessa suurimassa tuottajavaltiossa.
- Jäsenvaltioissa havaittiin useita puutteita asetuksissa edellytettujen tarkastusten toimittamisessa, ja näitä tarkastuksia koskevia olennaisia valvontatoimia ja rahoituskorjauksien tekemistä tilien hyväksymis- ja tarkastamismenettelyn yhteydessä olisi pitänyt jatkaa. Tilien hyväksymis- ja tarkastamismenettelyä koskevaa päätöstä ei ollut tehty kesäkuuhun 2004 mennessä.
- Komission hoitama valvonta oli epätydyttävää ja tupakka-alan yhteisen markkinajärjestelyn arviointi viivästyi. Ulkopuolisten konsulttien arvioon sisältyvät havainnot tuotiin esiin lokakuussa 2003 julkaistussa raportissa, ja ne ovat hyvin samanlaisia kuin tilintarkastustuomioistuimen samoista aiheista tekemät havainnot.
- Neuvoston huhtikuussa 2004 hyväksymä uudistus sisältää tuen asteittaisen irrottamisen tuotantomääristä. Tulevaisuudessa tupakantuottajien tuki sisällytetään maatalan tulotukijärjestelmään. Tupakan tuotantoalueita koskevaa uudelleenjärjestelyä varten määritellään myös tietty rahoituskehys.
- Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu uudistusehdotuksiin myönteisesti, sillä niiden avulla pitäisi pystyä korjaamaan useita tarkastuksessa havaittuja puutteita, vaikka siihen meneekin aikaa.

- Tilintarkastustuomioistuimien suosittelee, että komissio selvittää edelleen kilpailunvastaista käytäntöä jäsenvaltioissa, ja jos näyttöä löytyy, toteuttaa tarvittavat toimet. Jatkotoimia on toteutettava myös sen johdosta, etteivät jäsenvaltiot ole toimittaneet asetuksissa vaadittuja tarkastuksia, ja rahoituskorjauksia on tehtävä mahdollisuuksien mukaan.

Erityiskertomus nro 8/2004 suu- ja sorkkataudin torjuntaa koskevien toimenpiteiden ja menojen hallinnoinnista ja valvonnasta komissiossa

Jäsenvaltiot hakivat yhteisöltä vuoden 2001 suu- ja sorkkatautikriisin johdosta 1 616 miljoonan euron korvauksia, jotka liittyivät kasvattajille aiheutuneisiin menoihin. Mainitut kulut, samoin kuin eläntautiepidemian laajuus, saivat tilintarkastustuomioistuimen toimittamaan alaa koskevan tarkastuksen. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukseen perustuvat keskeiset huomautukset liittyvät komission toimintaan ennen kriisiä, sen aikana sekä sen jälkeen. Huomautuksissa tuodaan esille seuraavaa:

- komissio ei ollut vuoden 2001 kriisiä edeltävänä aikana arvioinut käytössä olevaa taudin ennaltaehkäisy- ja torjuntajärjestelmää riittävän laajasti, riskitekijöissä tapahtuneen kehityksen huomioon ottaen
- komissio ei ollut suorittanut perusteellista arviointia eikä toimittanut tarkastuksia ajoissa, joten tiettyjä ehkäisy- ja torjuntajärjestelmän puutteita, jotka ilmenivät erityisesti rajojen turvaamisessa, eläinten ruokinnassa, eläinten siirroissa ja taudista ilmoittamisessa, ei korjattu ennen eläntautiepidemian ilmenemistä
- kriisin aikana komissio pystyi toteuttamaan ripeästi tarvittavat ja kiireelliset toimenpiteet, kuten taudista ilmoittamisen jäsenvaltioille, ennen kriisin puhkeamista Yhdistyneestä kuningaskunnasta tuotujen lampaiden valvonnan ja teurastuksen sekä markkinoiden sulkemisen; komissio havaitsi kriisin aikana järjestelmään ja sen soveltamiseen jäsenvaltioissa liittyvät puutteet eläinlääkinnän, taudista ilmoittamisen ja teurastusten nopeasti aloittamisen osalta, mutta silloin oli jo liian myöhäistä löytää tilanteeseen ratkaisua.
- kriisin aikana sovellettu yhteisön rahoitusjärjestelmä johti epäyhtenäisyyksiin: eri eläintautia koskevat korvausmäärät on yhdenmukaistettu ainoastaan sikojen osalta, jäsenvaltioille maksettavat korvaukset ovat viivästyneet ja paremmin määritetyn yhteisön kehyksen puuttuessa jäsenvaltiot ovat voineet ottaa kriisin aikana käyttöön erilaisia kasvattajiin sovellettavia korvausjärjestelmiä, jotka perustuvat moninaiisiin teurastettujen eläinten arvonmääritysjärjestelmiin
- kriisin jälkeen joitakin puutteita on korjattu: rahoituskehystä ei kuitenkaan ole tarkistettu ja jotkin yhteisön toimenpiteet ovat yhä riittämättömiä tilojen valvonnan, tautitapauksista ilmoittamisen ja teurastusten nopean suorittamisen kannalta; puutteet saattavat heikentää ehkäisy- ja torjuntajärjestelmän tehoa eläntautiepidemian pysäyttämiseen vastaisuudessa, kun taas yhteisön on joka tapauksessa korvattava järjestelmistä aiheutuvat menot.

Tilintarkastustuomioistuin suosittelee tarkastuksensa perusteella komissiolle, että

- ehkäisy- ja torjuntajärjestelmää arvioidaan säännöllisesti kriisikauden ulkopuolella ja sen soveltamisen valvontaa lisätään
- tutkitaan keinoja, joiden avulla kasvattajat saadaan entistä useammin ilmoittamaan taudeista nopeasti ja noudattamaan eläinten siirtoja koskevia rajoituksia
- eläntautiepidemioihin sovellettavaa rahoituskehystä selvennetään, minkä myötä vähennetään mahdollisimman paljon yhteisön talousarvioon kohdistuvia taloudellisia riskejä.