



Bryssel 3.6.2015  
COM(2015) 279 final

## **KOMISSION KERTOMUS**

**EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA  
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMELLE**

**Yhteenveto komission hallintosaavutuksista vuonna 2014**

## **JOHDANTO**

Tämä on 1 päivänä marraskuuta 2014 tehtävänsä nimitetyn komission ensimmäinen yhteenvetokertomus. Puheenjohtaja Junckerin määrittelemien poliittisten painopisteiden mukaisesti uusi komissio pyrkii noudattamaan entistä paremmin kohdennettua ohjelmaa, jossa huomiota kiinnitetään etenkin varainhoidon moitteettomuuteen.

Komission jäsenille lähettämässään toimeksiantoa koskevissa kirjeissä puheenjohtaja Juncker painotti voimakkaasti tarvetta varmistaa varainhoidon moitteettomuus komission jäsenten vastuulle kuuluvissa ohjelmissa. Samalla hän vaati, että EU:n talousarviota on pyrittävä suojaamaan kaikin mahdollisin keinoin. Puheenjohtaja Juncker peräänkuulutti myös tuloksiin perustuvan kulttuurin vahvistamista sekä huomion suuntaamista uudelleen EU:n talousarvion tuottaman lisäarvon osoittamiseen.

Näiden ajatusten pohjalta tässä kertomuksessa kuvataan komission hallintosaavutuksia vuonna 2014 sekä analysoidaan ja referoidaan komission yksiköiden tuottamissa vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetyjä tietoja.

**Yhteenvetoraportin hyväksyessään komissio ottaa samalla poliittisen kokonaisvastuun EU:n talousarvion hoitamisesta.**

### **1 ENTISTÄ VAHVEMPI TULOSKEHYS**

Tulosjohtamisen kehys, jonka komissio viimevuotisessa yhteenvetokertomuksessaan aikoi ottaa käyttöön, on nyt alkanut kantaa hedelmää. Tuloshakuisuutta on toteutettu kehittämällä raportointia politiikan saavutuksista ja näiden saavutusten EU:n kansalaisille tuottamista vaikutuksista ja lisäarvosta. Uusi komissio sitoutui tässä suhteessa edeltäjänsä tavoitteisiin, ja se kannustaa lisäämään aloitteita, joilla painopiste saataisiin siirrettyä entistä enemmän tuloksiin.

#### **1.1 Poliitiikan saavutukset**

Strategisen suunnittelun ja ohjelmoinnin jakson perustana on kaksi keskeistä välinettä: vuotuiset hallintosuunnitelmat ja vuotuiset toimintakertomukset. Niissä on hallinnointia koskevaa yksityiskohtaista tietoa komission yksiköiden saavuttamista tuloksista. Viime vuosina valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät ovat tarkentaneet raportointiaan siitä, miten he ovat käyttäneet osoitettuja taloudellisia ja henkilöresursseja komission jäsenten kollegion asettamien poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ja miten nämä politiikat ovat tuottaneet lisäarvoa EU:n yhteiskunnalle. Komissio toteaa, että ohjelmien hallinnointia koskevien saavutusten lisäksi myös politiikan saavutuksia koskevassa raportoinnissa on tapahtunut viime vuosina huomattavaa edistystä. Vuotuisten toimintakertomusten muodostama kokonaisuus sisältää lisäksi nykyään runsaasti hyödyllistä tietoa poliittisista tavoitteista ja saavutetuista tuloksista sekä niiden suorista ja välillisistä vaikutuksia eurooppalaiseen yhteiskuntaan.

**Liitteen 1 yhteenveto keskeisistä suorituskykyindikaattoreista osoittaa, että komissio on päässyt tavoitteisiinsa. Useimpien indikaattoreiden osalta komissio on edistynyt hyvin monivuotisten tavoitteidensa saavuttamisessa.**

Suorituskykyä on pyritty lisäksi kohentamaan useilla muilla toimenpiteillä:

- i. Kertomuksiin on sisällytetty tuloksia koskevaa perusteellisempaa tietoa eri lähteistä, esimerkiksi arvioinneista, tutkimuksista, tarkastuksista ja vaikutusarvioinneista.
- ii. Mukaan on otettu havainnollisia esimerkkejä, jotka osoittavat EU:n ohjelmien tuottaneen lisäarvoa EU:n tasolla.
- iii. Hallintosuunnitelmat on mukautettu tarkemmin vuotuisiin toimintakertomuksiin (esimerkiksi käyttämällä molemmissa tapauksissa samoja malleja tavoitteista ja indikaattoreista raportointiin).
- iv. Vuotuisissa toimintakertomuksissa on nykyään oltava esimerkkejä myös toimista, joilla hallinnon tehokkuutta ja taloudellisuutta on parannettu.

**Esimerkkejä toimista, joilla hallinnon tehokkuutta ja taloudellisuutta on pyritty parantamaan:**

- ✓ Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto (DG AGRI) uudisti täysin maatalouden kirjanpidon tietoverkkoa koskevan lainsäädännön vuonna 2014. Lainsäädäntöä saatiin huomattavasti yksinkertaistettua, kun viisi täytäntöönpanosäädöstä yhdistettiin ja samalla päästiin eroon tarpeettomasta toistosta ja ristiviittauksista.
- ✓ Palkkatoimistossa neuvotellun uuden, useiden toimielinten henkilöstön tapaturmavakuutukset kattavan puitesopimuksen myötä vakuutusmaksuja saatiin alennettua huomattavasti. Uudella sopimuksella vakuutusmaksut alenivat vuoden 2011 tasosta 23 prosenttia 23 miljoonaan euroon vuonna 2013.

## **1.2 Tuloskehityksen vahvistamiseen tähtäviä uusia aloitteita**

### *1.2.1 Tulossuuntautunut EU:n talousarvio*

Uuden komission tavoitteena on vahvistaa tuloksiin perustuvaa kulttuuria EU:n talousarvioon liittyvissä asioissa. Yksi komission tärkeimmistä tavoitteista on varmistaa, että talousarviossa keskitytään kansalaisia hyödyntävien konkreettisten tulosten aikaansaamiseen. Tätä tavoitetta eli tulossuuntautunutta EU:n talousarviota varten on perustettu erityinen komission jäsenten verkosto, joka vastaa talousarvion tuloshakuisuuden kohentamisen ja kustannustehokkuuden varmistamisen edellyttämästä poliittisesta ohjauksesta, johtamisesta ja toimien koordinoinnista.

Verkoston ensimmäisessä kokouksessa 4 päivänä maaliskuuta 2015 hyväksyttiin yhteinen lähestymistapa talousarvion täytäntöönpanojakson analysointiin ja kehittämiseen. Keinoina ovat määrärahojen käyttökohteista ja käyttötavoista päättäminen (määrärahat ja talousarvion toteuttaminen) sekä komission toiminnan arviointikohteiden määrittely (vastuuvapausmenettely). Lähestymistavassa määritellään kuusi tärkeintä toimintalinjaa, joiden kautta komission yksiköt pyrkivät toteuttamaan strategiaa kollegion toimikauden aikana:

- i. **yksinkertaistamistoimenpiteet:** hallinnollisen rasitteen vähentäminen ja vaatimustenmukaisuutta koskevien edellytysten keventäminen eri toimintaloikoilla, jotta ohjelmien toteutuksessa pääpaino olisi entistä selkeämmin tuloksissa toiminnan laillisuudesta ja asianmukaisuudesta tinkimättä;
- ii. **talousarviomenettely:** tuloksia koskevan tiedon tuottaminen määrärahojen jakamisen tueksi siten, että päätöksenteon perustana ovat varojen käytön tehokkuutta ja tulosten saavuttamista ilmaisevat ohjelmien toteutusasteet;
- iii. **tarkastusten kustannustehokkuus:** tarkastusten järjeistäminen ja selkeyttäminen sekä resurssien suuntaaminen sellaisiin tarkastuksiin, jotka ovat laillisuuteen ja asianmukaisuuteen kohdistuvien riskien hallinnan kannalta sääntelykehyyksen puitteissa tehokkaimpia;
- iv. **vahvistuslausuma ja vastuuvapauden myöntäminen:** takaisinperinnän, rahoitusoikaisujen ja muiden talousarvion suojausmekanismien sekä yksinkertaistamistoimenpiteiden ja kustannustehokkaiden tarkastusten yhdistäminen riskien hallitsemiseksi ja poliittisten tulosten, tarkastusten kustannusten ja varainhoitosäännösten noudattamisen tasapainottamiseksi;
- v. **hanketietokanta:** kansalaisten entistä paremmat mahdollisuudet tarkastella keskeisillä osa-alueilla toteutettujen hankkeiden tuloksia, millä lisätään EU:n rahoittamien aloitteiden avoimuutta ja vertailtavuutta sekä tehdään näkyviksi eri tavat, joilla EU:n määrärahoilla vaikutetaan yhteiskunnan toimintaan; sekä
- vi. **viestintä:** talousarvion suunnitteluun ja täytäntöönpanoon sekä vastuuvapauden myöntämiseen osallistuvien tahojen keskinäisen ja suurelle yleisölle kohdennetun viestinnän ja yhteistyön kehittäminen odotuksia yhtenäistämällä, toteuttamista koskevia kokemuksia jakamalla sekä tulosten saavuttamisesta raportoimalla.

Yksi toteutettava toimi on tulosbudjetointia käsittelevän toimielinten välisen työryhmän perustaminen. Työryhmä kokoaa yhteen kaikki talousarviomenettelyssä mukana olevat toimielimet (komissio, Euroopan parlamentti, neuvosto ja tilintarkastustuomioistuim), ja sen tavoitteena on saada aikaan yhteinen käsitys tulosperusteisen talousarvion merkityksestä ja keskeisistä ominaisuuksista sekä EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden tehtävistä ja vastuualueista EU:n talousarvion tehokkaassa täytäntöönpanossa. Työryhmän työskentelyn pohjana on nykyinen oikeudellinen ja lainsäädäntökehys, ja se pyrkii löytämään parannuskohteita EU:n talousarvioon nyt sovellettavasta tulosbudjetointimallista sekä määrittämään asianmukaisen aikataulun parannusten aikaansaamiselle.

### *1.2.2 Tarkastusten laajuuden ja riskien vakavuuden yhteensovittaminen*

Hallinnointi- ja valvontajärjestelmien kustannustehokkuudesta huolehtiminen on yksi EU:n talousarvion tulossuuntatuneisuutta koskevan strategian tavoitteista. Tehottomat valvontamekanismit vievät suuria määriä resursseja, joita voitaisiin muuten hyödyntää tulosten

saavuttamisessa. Tehoton valvonta lisää myös huomattavasti tuensaajien hallinnollista rasitetta ja saattaa jopa estää ohjelmiin osallistumisen.

Tarkistetussa varainhoitoasetuksessa<sup>1</sup> edellytetään, että valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien on sisäisiä valvontajärjestelmiä laatiessaan otettava huomioon riskit ja kustannustehokkuus (varainhoitoasetuksen 66 artiklan 2 kohta) sekä raportoitava tarkastusten kustannustehokkuudesta vuotuisessa toimintakertomuksessa (varainhoitoasetuksen 66 artiklan 9 kohta). Tarkastusten kustannustehokkuuden arvioinnin ensisijainen tarkoitus on tukea hallintoa valvontajärjestelmien ja niihin liittyvien resurssien suunnittelussa. Valvontastrategioita ja -järjestelmiä toteutettaessa olisi harkittava, olisiko riskialttiimmilla aloilla tarkastusten syytä olla perusteellisempia ja taajemmin toteutettavia, sekä taattava, että tarkastukset tuovat jatkuvasti lisäarvoa.

Kustannustehokkuutta koskevaa raportointia kehitettiin vuonna 2014. Komission 49 yksiköstä 42 teki päätelmän hallinnointi- ja valvontajärjestelmänsä kustannustehokkuudesta. Muut yksiköt eivät onnistuneet tässä pääasiassa historiatiedon tai vertailuarvon puuttumisen vuoksi tai siksi, että tarkastuksista saatavan hyödyn arvioinnissa oli vaikeuksia. Entistä useampi pääosasto pystyi antamaan entistä tarkempia suhdelukuja, joissa erotettiin toisistaan vähintään muutamat, mutta toisinaan jopa kaikki valvontastrategian vaiheet.

Vuoden 2014 aikana saatiin aikaan kaksi aloitetta, joiden tavoitteena oli puuttua yksiköiden tunnistamiin pääasiallisiin ongelmiin:

- suoriteperusteisen kirjanpidon<sup>2</sup> toimivuuden kehittäminen tarkastusten tulosten kirjaamisessa;
- yksinkertaistetun indikaattorisarjan määrittäminen tarkastusten kustannusten ja hyötyjen mittaamista varten.

Kaikki johtopäätöksen antaneet yksiköt totesivat sisäisten valvontajärjestelmiensä olevan kustannustehokkaita siksi, että mitattavissa olevat hyödyt ovat kustannuksia suuremmat, tai muiden kuin mitattavissa olevien hyötyjen perusteella ja/tai siksi, että tehokkuus on indikaattorien perusteella pysynyt entisellään tai kohentunut.

**Komissio kehottaa yksiköitään kehittämään yhteisen laskentatavan valvonnan kustannuksilleen, jotta komission toiminnan yhtenäisyys paranee ja laskennalla saadaan aikaan luotettavia tuloksia, joiden avulla voidaan määrittää käytössä olevan**

---

<sup>1</sup> Tarkistettua varainhoitoasetusta alettiin soveltaa tammikuussa 2013.

Varainhoitoasetus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012, annettu 25 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta (EUVL L 298, 26.10.2012, s. 1).

Soveltamissäännöt: Komission delegoitu asetus (EU) N:o 1268/2012, annettu 29 päivänä lokakuuta 2012, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 soveltamissäännöistä (EUVL L 362, 31.12.2012, s. 1).

<sup>2</sup> Suoriteperusteinen kirjanpito on komission käyttämä kirjanpitomalli.

**valvontajärjestelmän suhteellinen kustannustehokkuus kulloistenkin poliittisten tavoitteiden yhteydessä.**

### *1.2.3 Tuloraportoinnin kartoittaminen*

Vuoden 2013 yhteenvedokertomuksessa keskusyksikköjä kehoitettiin tulevissa vuotuisissa toimintakertomuksissaan tarkastelemaan erilaisia saavutuksista raportoinnin muotoja. Vuoden 2014 osalta todettiin seuraavaa:

- tuloraportointi tapahtuu vuotuisen toimintakertomuksen I osassa;
- vuotuisessa arviointikertomuksessa (318 artiklan mukaisessa kertomuksessa) kerrotaan, miten tärkeimmillä rahoitusohjelmilla on edistetty EU:n keskeisiä poliittisia tavoitteita, tarvittaessa myös Eurooppa 2020 -strategiaa;
- yhteenvedokertomuksessa on mainittava keskeisiä suorituskykyindikaattoreita, jotka kattavat muiden kuin rahoitusohjelmien raportoinnin, sekä kerrottava, että analyysia tarkennetaan vuotuisissa toimintakertomuksissa;
- Eurooppa 2020 -strategiasta raportoidaan laajemmin sen omien kanavien kautta; sekä
- lippulaivahankkeista raportointia on selkeytettävä ja raportointi on keskitettävä tärkeimpien toimintalinjojen yhteyteen. Erillistä raportointia ei suositella, sillä uuden monivuotisen rahoituskehysten puitteissa toteutettavien ohjelmien valvonta- ja raportointimenettelyjen mukaan se ei ole sallittua.

**Komissio kehottaa yksiköitään edelleen kehittämään tuloksia koskevaa raportointia vuotuisissa toimintakertomuksissa.**

## **2 RESURSSIEN HALLINNOINNIN ERITYISHAASTEITA**

Resurssien toimiva ja tehokas hallinnointi toimii perustana tuloksetkkaalle komission politiikan toteuttamiselle. Vuonna 2014 komissiolla oli tällä osa-alueella suuria haasteita. Joissakin tapauksissa kohdatut ongelmat johtuivat olosuhteista – esimerkiksi silloin, kun komission yksiköt kärsivät maksumäärärahojen puutteesta –, mutta esiin nousi myös toistuvia kysymyksiä. Kun entistä useampia tehtäviä delegoitiin virastoille, yhteisyrityksille ja muille toimeksisaaneille yhteisöille, komission oli tarkistettava sovellettavia valvontamekanismeja. Toinen huomiota vaatinut osa-alue koski jäsenvaltioiden tuottaman tiedon luotettavuutta. Kunkin haasteen kohdatessaan komissio ryhtyi lieventäviin toimiin tai korjaustoimenpiteisiin havaittujen riskien vähentämiseksi.

### **2.1 Maksumäärärahojen puute**

Vuosien 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehyksessä rahoitusta on ensimmäistä kertaa tarjolla aiempia kehyksiä vähemmän. Maksukattoihin kohdistuva paine on nyt paljon suurempi kuin aiemmissa monivuotisissa rahoituskehyksissä. Tämä johtuu kahdesta seikasta:

- maksamattomat sitoumukset vuosien 2007–2013 ohjelmista rasittavat huomattavasti vuosien 2014–2020 kehysten alkuvaihetta (21,7 prosenttia kauden maksukatoista), sekä

- vuosien 2014 ja 2015 maksukattoja on alennettu huomattavan voimakkaasti (vuonna 2014 lähes yhdeksällä miljardilla eurolla vuoden 2013 talousarvioon verrattuna).

Tätä taustaa vasten komission haasteena etenkin vuonna 2014 oli täyttää aiemmista sitoumuksista johtuvat oikeudelliset velvoitteet samalla, kun uutta ohjelmasukupolvea käynnistettiin.

Komission yksiköt valvoivat talousarvion täytäntöönpanoa huolellisesti. Yksiköissä toteutetuilla toimenpiteillä pyrittiin varmistamaan maltillisuus niukkojen maksumäärärahojen käytössä, pitämään viivästyskorot mahdollisimman pieninä ja ottamaan huomioon kolmansille osapuolille koituvat kielteiset vaikutukset esimerkiksi asettamalla etusijalle taloudellisesti herkässä asemassa olevat vastaanottajat, kuten talousapua saavat jäsenvaltiot, pk-yritykset<sup>3</sup> ja kansalaisjärjestöt.

Komissio piti Euroopan parlamentin ja neuvoston ajan tasalla talousarvion täytäntöönpanon etenemisestä. Jo toukokuussa 2014 komissio teki lisätalousarvioesityksen, jolla pyrittiin vastaamaan vuoden 2013 viimeisten viikkojen kuluessa saapuneeseen, ennennäkemättömän suureen vuosien 2007–2013 koheesipolitiikan ohjelmia koskevaan maksatushakemusten määrään. Joulukuun 17 päivänä 2014 päästiin yksimielisyyteen lisätalousarviosta, jolla maksumäärärahoja lisättiin vuoden 2014 talousarviossa etenkin ennakoimattomiin maksumenoihin varatun liikkumavaran muodossa. Näin vuoden neljän viimeisen työpäivän aikana voitiin suorittaa erittäin suuri määrä maksuja ja maksamattomien laskujen ruuhka oli hallittavissa vuoden 2014 päättyessä.

Toteutetuista toimenpiteistä ja loppuvuodesta saaduista lisämaksumäärärahoista huolimatta komissio ei kuitenkaan pystynyt välttämään tiettyjen maksujen ja sopimustoimien viivästymistä ja sitä kautta uusien ohjelmien puitteissa suoritettaviin maksuihin kohdistuvia kerrannaisvaikutuksia.

Komissio on arvioinut näiden ongelmien vaikutusta tavoitteiden saavuttamiseen ja todennut, että kun otetaan huomioon käytössä olleiden maksumäärärahojen aktiivinen hallinnointi kertomusvuonna, tilanteen taloudellisia ja maineeseen kohdistuvia vaikutuksia pystyttiin lieventämään riittävällä tavalla.

Taloudellisten vaikutusten osalta useilla komission yksiköillä oli huomattavia hallinnollisia ja toiminnallisia haasteita: joissakin rahoitusohjelmissa maksumäärärahat loppuivat jo useita kuukausia ennen vuoden päättymistä. Näissä ohjelmissa käytettiin kaikki mahdollisuudet siirtää määrärahoja budjettikohtien välillä sillä aikaa, kun odotettiin hyväksyntää lisätalousarviossa esitetyle maksumäärärahojen lisäämiselle.

Viivästyskorkojen määrä lähes viisinkertaistui vuonna 2014, ja niiden osuus koko talousarviosta oli noin kolme miljoonaa euroa. Kasvusta huolimatta absoluuttinen

---

<sup>3</sup> Pk-yritykset: pienet ja keskisuuret yritykset.

korkosumma on suhteellisen kohtuullinen vuoden 2014 lopussa maksamatta olleiden laskujen määrään verrattuna. Laskut koskivat suurelta osin (24,7 miljardin euron edestä) koheesiopolitiikkaa. Tällä alalla jäsenvaltioiden julkisyhteisöjen maksatushakemusten hyvittämisen ehtona on määrärahojen riittävyys, eikä myöhästyneille korvauksille makseta korkoa, mikä vähentää huomattavasti EU:n talousarvioon kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. Tiedossa ei ole, että maksujen myöhästyminen olisi johtanut oikeudenkäynteihin.

Maineeseen kohdistuvien vaikutusten osalta komission yksiköt pyrkivät erilaisiin aktiivisiin käytettävissä olleiden määrärahojen hallinnointitoimenpiteisiin:

- oma-aloitteinen aiheettomien maksujen takaisinperintä,
- ennakkomaksujen osuuden vähentäminen,
- maksumääräaikojen hyödyntäminen mahdollisimman tehokkaasti, sekä
- ehdotuspyyntöjen/tarjouskilpailujen ja niihin liittyvien sopimustoimien lykkääminen, jolloin useiden maksujen eräpäivä siirtyi vuodelle 2015. Vaikka tällä saatiin vähennettyä EU:n talousarvioon kohdistuneita kielteisiä vaikutuksia, se vaikutti haitallisesti sidosryhmien oikeusvarmuuteen, kun ne joutuivat mahdollisesti lykkäämään hankkeensa aloitusta ja/tai kasvattamaan tilapäisesti omaa rahoitusosuuttaan. Maineelle aiheutunut vahinko on kuitenkin huolellisella arvioinnilla saatu toistaiseksi pysymään kohtuullisena ja sen vaikutus keskeisiin toimintoihin on rajoitettu.

**Komissio kehottaa yksiköitään jatkamaan talousarvion täytäntöönpanon hallinnointia ja ryhtymään tarvittaessa toimenpiteisiin määrärahavajauksista johtuvien riskien lieventämiseksi.**

## 2.2 Toimeksisaaneiden yhteisöjen vaikutus varmennusketjuun

Entistä useammassa tapauksessa komissio siirtää EU:n varojen hallinnoinnin muiden tahojen tehtäväksi (ks. liite 4). Toisinaan näiden tahojen vastuuvapausmenettelyt poikkeavat komissiossa käytössä olevista menettelyistä. Komission vastuuvapausmenettelyssä toimeksisaaneen tahon johdon on annettava selonteko varojen tosiasiallisesta käytöstä, ja valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän on vuorostaan huolehdittava kyseisen tahon kohtuullisesta, mutta tehokkaasta valvonnasta. Menot kuuluvat vahvistuslausuman piiriin, minkä vuoksi valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien on raportoitava vuotuisessa toimintakertomuksessaan valvonnan tuloksista sekä tarvittaessa sellaisista olennaisista puutteista, jotka saattavat antaa aiheita varaumille.

Ohjelmakaudella 2014–2020 toimeksisaaneiden tahojen odotetaan toimivan entistä tärkeämmässä tehtävässä talousarvion hallinnoinnissa. Tämä kävi selväksi vuonna 2014, jolloin uusia ohjelmia toteutettiin ensimmäistä vuotta, ja kehitys näkyy myös vuoden 2014 vuotuisissa toimintakertomuksissa. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto (EAC) esimerkiksi panee täytäntöön 95 prosenttia talousarviostaan toimeksiantamalla hallinnointitehtäviä muille tahoille. Sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosastossa (GROW, entinen ENTR) vastaava lukema on 89 prosenttia. Liikenteen ja liikkumisen



pääosastossa (MOVE) ja rahoitusvakauden, rahoituspalvelujen ja pääomamarkkinaunionin pääosastossa (FISMA, entinen MARKT) osuus on yli 50 prosenttia.

Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien mahdollisuuksiin valvoa toimeksisaaneita tahoja ja saavuttaa riittävä luottamustaso vaikuttavat suurelta osin toimeksisaaneiden tahojen kanssa tehdyissä delegointisopimuksissa määritellyt avoimuusjärjestelyt ja vastuuvollisuutta koskevat rakenteet. Valvontastrategian osana on siis huolehdittava, että delegointisopimuksissa edellytetään seuraavaa:

- i. tahot raportoivat luotettavasti ja avoimesti tarkastustensa tuloksista, ja
- ii. tahojen vastuuvollisuutta koskevia rakenteita valvotaan asianmukaisesti.

Vuosien 2014–2020 ohjelmien osalta kukin pääosasto on nyt vastuussa omaan toimintalohkoonsa kuuluvista rahoitusvälineistä. Komissio on tehnyt rahoitusta ja hallintoa koskevat puitesopimukset Euroopan investointipankin (EIP) ja Euroopan investointirahaston kanssa. Sopimusten tarkoitus on vähentää hallintokustannuksia, lisätä vastuuvollisuutta ja varmistaa toiminnan johdonmukaisuus. Komission laatiman sopimus pohjan avulla huolehditaan, että asianomaisten yksiköiden kanssa tehtäviin delegointisopimuksiin sisältyvät aina keskeiset hallintoa, tarkastuksia ja raportointia koskevat vaatimukset.

Vuonna 2014 vuotuisten toimintakertomusten muotoilua muutettiin niin, että toimeksisaaneiden yhteisöjen varojen hallinta käsitellään aina ja kaikissa muodoissaan, tarvittaessa myös varaumien yhteydessä.

**Komissio kehottaa talousarvion täytäntöönpanotehtäviä muille tahoille siirtäviä yksiköitään huolehtimaan, että delegointisopimukseen sisältyy kyseisten tahojen tarkastustensa tuloksista antamia nopeita ja avoimia selontekoja koskevat tarvittavat oikeasuhteiset määräykset ja käytännön järjestelyt sekä riittävät valvontatoimet, joilla saadaan kohtuullinen varmuus raportoitavien tietojen luotettavuudesta.**

**Komissio kehottaa kyseisiä yksiköitä raportoimaan omissa vuotuisissa toimintakertomuksissaan sen, miten ne ovat toteuttaneet näiden tahojen valvonnan, sekä kaikki luottamustasoa koskeviin päätelmiin vaikuttavat seikat. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että varmennusketjuun ei jää merkittäviä aukkoja.**

### **2.3 Jäsenvaltioiden raportointien tarkastustulosten luotettavuus**

Jäsenvaltioiden toimittamien tarkastusraporttien luotettavuus tuottaa edelleen haasteita. Yhteisen hallinnoinnin puitteissa jäsenvaltioilla on velvollisuus ottaa käyttöön ja ylläpitää luotettavia hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä.

Asetusten perusteella komissio voi luottamustasoa määriteltäessä tietyin edellytyksin tukeutua jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten työhön. Koheesiopolitiikan alalla tarkastusviranomaiset antavat komissiolle varmuuden hallinnointi- ja valvontajärjestelmien tehokkaasta toiminnasta sekä todennettujen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) alalla riippumattomat todentamisviranomaiset antavat lausunnon

paikalla tehtyjen tarkastusten laadusta sekä kunkin maksajaviraston toimittamien tarkastustilastojen paikkansapitävyydestä.

Virhetapauksissa komissio soveltaa netto-oikaisujärjestelmää<sup>4</sup> (ks. 2.4 kohta), mikä kannustaa jäsenvaltioita tehostamaan virheiden etsintää. Järjestelmän pitäisi kannustaa jäsenvaltioita osoittamaan, että ne ovat sitoutuneita parantamaan vastuuvollisuutta ja avoimuutta tarvittaessa vahvistamalla valvontatoimenpiteitä, erityisesti ensimmäisen tason hallintotarkastusten osalta, ennen menojen todentamista komissiolle ja ottamalla käyttöön selkeitä tukikelpoisuussääntöjä virheriskin pienentämiseksi.

Komissio viittaa tässä yhteydessä Euroopan rakenne- ja investointirahastoista<sup>5</sup> ohjelmakaudella 2014–2020 annettuun yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen, jossa on mukana useita hallinnointijärjestelmiä ja raportointivaatimuksia koskevia parannuksia. Lainsäädäntöprosessin kuluessa mukaan tuli lisäpoikkeuksia ja ehtoja tiukennettiin, mikä tarkoittaa, että komission on pyrittävä lieventämään näihin liittyviä riskejä. Tästä huolimatta parannusten odotetaan lisäävän jäsenvaltioiden vastuuvollisuutta, jolloin virheisiin voidaan puuttua tehokkaammin ja jäsenvaltioiden valvomien tai hallinnoimien transaktioiden laillisuudesta ja asianmukaisuudesta huolehditaan. Ennen kaikkea parannuksiin on sisällytetty ennakkoehtoja, yhdenmukaistettuja ja yksinkertaistettuja kelpoisuussääntöjä ja enemmän mahdollisuuksia käyttää yksinkertaistettuja menettelyjä tukikelpoisten kustannusten ilmoittamisessa sekä uusi vuotuinen luottamustasoa koskeva toimenpidekokonaisuus, joka kattaa tilinpäätökset, vahvistuslausuman ja vuotuisen yhteenvedon sekä tilintarkastuslausunnon ja tarkastusraportin.

Asianosaiset pääosastot ovat määritelleet yhtenäisen tarkastusstrategian ja yhteisen tarkastussuunnitelman riittävän varmuuden saamiseksi säännösten noudattamisesta ja tarkastusjärjestelmien tehokkaasta toiminnasta. Yleisen varmistusprosessin pohjana on yhtenäiseen tarkastuskonseptiin perustuva valvontarakenne, jonka kautta komission tason valvonnassa voidaan tukeutua muiden tahojen (jäsenvaltioissa toimivien ohjelman tarkastusviranomaisten) jo tekemään tarkastustyöhön.

Maatalouden osalta uuden erillisen horisontaaliasetuksen<sup>6</sup> mukanaan tuomissa muutoksissa edellytetään myös, että riippumattomat todentamisviranomaiset varmentavat vuoden 2015 alusta lähtien maksajavirastojen tekemien paikalla tehtyjen tarkastusten tulokset toistamalla tarkastukset edustavan otoksen perusteella ja antamalla tarkastuslausunnon menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tämän uskotaan parantavan jäsenvaltioiden paikalla

---

<sup>4</sup> Koheesiopolitiikassa nettomääräiset rahoitusoikaisut koskevat vain vuosia 2014–2020.

<sup>5</sup> Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin (ERI) kuuluvat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR) ja koheesiorahasto, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto (maaseuturahasto) sekä Euroopan meri- ja kalatalousrahasto (EMKR).

<sup>6</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1306/2013, annettu 17 päivänä joulukuuta 2013, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 352/78, (EY) N:o 165/94, (EY) N:o 2799/98, (EY) N:o 814/2000, (EY) N:o 1290/2005 ja (EY) N:o 485/2008 kumoamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 549–607).

tehtävien tarkastusten laatua, mutta varsinaisena tavoitteena on riippumattomien todentamisviranomaisten vahvistaman virhetason hyödyntäminen.

Koheesiopolitiikan menoista vastaavat yksiköt todensivat jäsenvaltioiden toimittamien tietojen paikkansapitävyyden<sup>7</sup> ja antoivat arvion vuosien 2007–2013 ensimmäisen tason tarkastuksista erityisen riskipitoisiin ohjelmiin kohdennettujen tarkastusten perusteella. Tavoitteena oli etenkin hallinnon tarkastusten puutteellisen luotettavuuden perimmäisten syiden selvittäminen. Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastossa (REGIO) sekä työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastossa (EMPL) päätettiin laajentaa tarkastusten kattavuutta myös jäsenvaltioiden lähivuosina ilmoittamiin peruutuksia ja takaisinperintöjä koskeviin tietoihin sekä hyödyntää kaikkia tarkastusviranomaisilta saatavia tuloksia, jotta saataisiin suurempi varmuus kumulatiivisen jäännösriskin laskennassa käytettyjen raportointitietojen paikkansapitävyydestä<sup>8</sup>.

Tilikauden 2014 osalta arvioinnin tulokset ovat seuraavat:

- vuosien 2007–2013 EAKR- ja koheesiomenot: alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastossa arvioitiin, että 96 prosenttia ilmoitetuista virhetasoista on peräisin luotettavista tietolähteistä, minkä vuoksi keskimääräistä virhetasoa nostettiin kansallisten tarkastusviranomaisten ilmoittamasta 1,8 prosentista 2,6 prosenttiin;
- Euroopan sosiaalirahasto (ESR) 2007–2013: työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosastossa arvioitiin, että 88,1 prosenttia ilmoitetuista virhetasoista on peräisin luotettavista tietolähteistä, minkä vuoksi keskimääräistä virhetasoa nostettiin 0,9 prosentilla kansallisten tarkastusviranomaisten ilmoittamasta 1,9 prosentista 2,8 prosenttiin; ja
- yhteinen maatalouspolitiikka: maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosastossa mukautettiin ilmoitetuista maksajavirastotiedoista saatuja virhetasoja siten, että kasvua oli suorien tukien osalta 1,99 prosenttia (0,55 prosentista 2,54 prosenttiin) ja maaseudun kehittämisen osalta 3,57 prosenttia (1,52 prosentista 5,09 prosenttiin).

Vuotuisissa toimintakertomuksissa 2014 kerrotaan komission tarkastustietojen sekä kansallisten viranomaisten raportointien tulosten paikkansapitävyyttä ja luotettavuutta koskevasta arvioinnista. Kertomuksissa on yksityiskohtaiset määrälliset tulokset kutakin toimenpideohjelmaa tai maksajavirastoa koskevasta arvioinnista, mukaan lukien ilmoitettuihin virhetasoihin komission mahdollisesti jälkepäin tekemä korjaus tai arvio. Jos toimenpideohjelmasta tai maksajavirastosta on annettu varauksia, vuotuisissa

---

<sup>7</sup> Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston osalta tarkastustyöllä on erityisesti pyritty arvioimaan kansallisten tarkastustulosten ja ilmoitettujen virhetasojen luotettavuutta (tarkastusviranomaisten arviointikyselyn ja teoreettisen arvioinnin perusteella) sekä ilmoitettujen peruutettujen ja takaisinperittävien summien luotettavuutta (riskiperusteisten paikalla tehtyjen tarkastusten sekä yhtenäisyyttä koskevan teoreettisen arvioinnin perusteella).

<sup>8</sup> Työn perusteella alue- ja kaupunkipolitiikan pääosastossa katsottiin, että noin 15 prosenttia jäsenvaltioiden ilmoittamista peruutuksista ja takaisinperinnöistä ei ollut luotettavia, minkä vuoksi niitä ei otettu huomioon kumulatiivisen jäännösriskin laskennassa vuotuisessa toimintakertomuksessa 2014.

toimintakertomuksissa kerrotaan myös havaittujen järjestelmällisten puutteiden korjaamiseen tarkoitetuista toimintasuunnitelmista.

On syytä korostaa seuraavia seikkoja:

- i. valtaosa jäsenvaltioiden tarkastuskertomuksista on luotettavia, ja
- ii. komissio ei pelkää hyödyntää tuloksia, vaan arvioi niitä ja tekee tämän perusteella päätelmiä luottamustasosta.

Tarvittaessa valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät korjaavat ilmoitettuja virhetasoja tai tarkastustilastoja saamiensa lisätietojen perusteella tai soveltavat kiinteämääräistä oikaisua, jos jäsenvaltiolta saatujen tietojen luotettavuudessa katsotaan olevan puutteita.

**Hallinnointia, raportointia ja vastuuvollisuutta koskevia säännöksiä on uudistettu tuntuvasti, minkä perusteella komissio kehottaa talousarviota yhteistyössä hallinnoivia yksiköitään mukauttamaan tarvittaessa uuden ohjelmakauden menetelmiä siten, että niillä voidaan arvioida jäsenvaltioiden asiaankuuluvien tahojen ja virastojen käyttämien hallinnointi- ja valvontajärjestelmien toimivuutta kaikkien ERI-rahastojen sekä mahdollisimman laajasti myös maataloustukirahaston osalta. Tässä työssä otetaan huomioon oikeudelliseen kehukseen tarkistetun varainhoitoasetuksen mukaisesti tehdyt muutokset.**

## 2.4 Riskinalainen määrä ja tarkastusjärjestelmien oikaisukapasiteetti

Tilintarkastustuomioistuin (vuosikertomuksessa 2013) ja Euroopan parlamentti (vastuuvapauden myöntämisestä koskevassa päätöslauselmassa) ovat katsoneet, että joissakin vuotuisissa toimintakertomuksissa saatetaan aliarvioida riskinalaisen määrän suuruutta, ja esittäneet, että summien laskentaa selkeytetään ja korjausmekanismien vaikutusta summiin arvioidaan.

Näiden havaintojen tähden valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät liittivät vuotuisiin toimintakertomuksiinsa 2014 ensimmäistä kertaa parhaan estimaattinsa riskinalaisesta määrästä<sup>9</sup> koko omalle vastuulleen kuuluvan talousarvion osalta. Aiempina vuosina riskiä estimoititiin vain niiden menojen osalta, joihin kohdistui varauksia. Paras estimaatti koskee menoja, jotka eivät mahdollisesti ole sovellettavien lainsäädännöllisten ja sopimuksiin perustuvien vaatimusten mukaisia maksun suoritusohjeilla eli virheiden ja poikkeamien ennaltaehkäisyyn tarkoitettujen ennakkotarkastusten jälkeen.

Lisäksi valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät ilmoittivat arvion myöhemmistä oikaisuista, toisin sanoen arvionsa jatkossa toteuttamiensa tarkastusten johdosta odotettavissa olevista rahoitusoikaisuista ja takaisinperinnöistä. Arvioiden perustana oli vuodesta 2009 saakka

---

<sup>9</sup> Määritelmien osalta ks. liite 3.

tehtyjen oikaisujen keskiarvo<sup>10</sup>, sillä tämä on tarkin saatavilla oleva tieto jälkikäteen tehtävän valvonnan oikaisukapasiteetista.

Valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät ilmoittivat riskinalaisen kokonaisuuden kyseisen vuoden osalta sekä parhaan estimaattinsa siitä, kuinka suuri osa virheistä ja poikkeamista voitaisiin jatkossa oikaista. Näin saadaan kohtuullinen, kvantifioitu käsitys tarkastusjärjestelmien toimivuudesta tilikauden lopussa ja otetaan huomioon myös se, että tarkastusjakso käsittää useita vuosia ja myöhemmin toteutetaan vielä muita oikaisu-toimenpiteitä. On syytä muistaa, että riskinalaisella määrällä tarkoitetaan lainsäädännöllisten ja sopimuksiin perustuvien vaatimusten noudattamatta jättämistä. Huomattavassa osuudessa näistä tapauksista ei ole kyse perusteettomasti suoritettavista maksuista, eikä niiden johdosta siis anneta takaisinperintämääräyksiä tai tehdä rahoitusoikaisuja<sup>11</sup>.

Vuotuisten toimintakertomusten vertaisarvioinneissa johdonmukaisuuden varmistamiseksi kiinnitettiin erityishuomiota kaikkiin mahdollisiin tapauksiin, joissa riskinalaista määrää aliarvioitiin ja oikaisukapasiteettia liioiteltiin, sekä virheitä koskevan käsitteistön johdonmukaiseen käyttöön. Käytetyt määritelmät käyvät ilmi liitteestä 3 ja tarkat tiedot liitteestä 2. Oheisessa taulukossa 1 esitetään tiedot yksikköryhmittäin koottuna.

Useat yksiköt tarkistivat arvioitaan omien erityisolosuhteidensa vuoksi. Tämän seurauksena vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoitetut estimaatit olivat kautta linjan varovaisempia.

---

<sup>10</sup> Tilinpäätösten liitteessä 6 ilmoitettujen tietojen perusteella ("EU:n talousarvion suojaaminen"). Useat yksiköt mukauttivat kyseisiä tietoja vähentämällä sellaisten rahoitusoikaisujen ja takaisinperintöjen määriä, jotka eivät olleet tulosta jälkikäteen tehtävistä tarkastuksista. Tällä varmistettiin se, että arviot myöhemmistä oikaisuista viittaavat ainoastaan maksun suoritushetken jälkeen toteutettuihin tarkastuksiin. Maatalouden osalta käytettiin kolmen vuoden perustaa täydentäviä ehtoja lukuun ottamatta, sillä tämän todettiin olevan asianmukaisin viitejakso.

<sup>11</sup> Esimerkkinä tapaus, jossa avustuksen saaja ilmoittaa menoja väärältä tilikaudelta tai muita kuin tukikelpoisia menoja, mutta tukikelpoisten ilmoitettujen kustannusten kokonaisuus ylittää joka tapauksessa EU:n rahoitustuen enimmäismäärän, jolloin taloudellista vaikutusta ei ole.

**Taulukko 1: Riskinalainen kokonaismäärä ja arvioidut myöhemmät oikaisut vuonna 2014 (miljoonaa euroa).**

Osa-alue <sup>12</sup>	Kokonaismenot	Riskinalainen määrä <sup>13</sup>		Arvioidut myöhemmät oikaisut
		Pienin arvo	Suurin arvo	
Maatalous	55 650	1 727	1 727	863
Koheesio <sup>14</sup>	56 770	1 395	2 693	1 574
Ulkoinen apu <sup>15</sup>	10 288	289	302	91
Tutkimus	10 560	210	245	152
Muut sisäiset politiikat	3 587	31	36	21
Hallinto	5 583	0	34	2
<b>Yhteensä</b>	<b>142 439</b>	<b>3 651</b>	<b>5 036</b>	<b>2 703</b>

Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston (EMPL), alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston (REGIO), meri- ja kalastusasioiden pääosaston (MARE), muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston (HOME), naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston (NEAR, entinen ELARG), humanitaarisen avun ja pelastuspalveluasioiden pääosaston (ECHO), ympäristöasioiden pääosaston (ENV), sisämarkkinoiden, teollisuuden, yrittäjyyden ja pk-yritystoiminnan pääosaston (GROW, entinen ENTR), liikenteen ja liikkumisen pääosaston (MOVE), energian pääosaston (ENER) sekä innovoinnin ja verkkojen toimeenpanoviraston (INEA) osalta arvioitu oikaisukapasiteetti on suurempi kuin riskinalaisen kokonaismäärän pienin arvo. Koheesiopolitiikan alalla tämä johtuu lähinnä siitä, että oikaisukapasiteetti perustuu kuuden vuoden keskiarvoon, kun taas riskinalaisella määrällä tarkoitetaan vuonna 2014 tehtyä arviota virhetasosta, joka on vuonna 2014 edellisvuosia pienempi. Muissa tapauksissa syynä on aiempien ohjelmien piiriin kuuluneista toimista johtuva oikaisujen suuri määrä.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että paras estimaatti vuoden 2014 riskinalaisesta kokonaismäärästä koko komission osalta on 3 651–5 036 miljoonaa euroa. Aiemman

<sup>12</sup> Liitteen 2 taulukoista käyvät ilmi kuhunkin osa-alueeseen kuuluvat yksiköt ja niiden summat. Kokonaismenot perustuvat vuonna 2014 suoritettuihin maksuihin sellaisena kuin ne on ilmoitettu vuotuisen toimintakertomusten liitteessä 3 (taulukossa 2). Nämä luvut on saatu 31 päivänä maaliskuuta 2015 saatavilla olleista vuoden 2014 alustavista kirjanpilotiedoista, joita saatetaan vielä tarkistaa. Menot on jaettu yksiköiden kesken sen perusteella, mitä vastuualueita valtuutetuille tulojen ja menojen hyväksyjille on osoitettu komission sisäisissä säännöissä.

<sup>13</sup> Jotkut yksiköt ovat arvioineet kyseistä vuotta koskevan riskinalaisen kokonaismääränsä erilaisista menetelmistä ja tietojen saatavuudesta riippuvana vaihteluvälinä. Ks. vuotuiset toimintakertomukset.

<sup>14</sup> Sisältää myös muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston.

<sup>15</sup> Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston osalta kokonaismenot sisältävät EU:n talousarvion (3 844 miljoonaa euroa) sekä EKR:n menot (3 671 miljoonaa euroa). Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto ilmoitti, että riskinalaista määrää ja oikaisukapasiteettia koskevia estimateja korjattiin ylöspäin sen jälkeen, kun vuodesta 2009 eteenpäin laskettua keskimääräistä oikaisukapasiteettia oli sovellettu vuoden 2014 menoihin.

kokemuksen perusteella komissio arvioi, että tulevina vuosina toteutettavissa tarkastuksissa havaitaan ja oikaistaan virheitä kaikkiaan noin 2 700 miljoonan euron edestä.

Vuonna 2014 komissio kehitti myös jäsenvaltioiden rahoitusoikaisuja ja takaisinperintöjä koskevan tiedon laatua. Komissio pyrki edistämään parhaiden toimintatapojen hyödyntämistä ja parantamaan näin takaisinperintämekanismia sekä jäsenvaltioiden että koko EU:n tasolla.

Alustavissa konsolidoiduissa tilinpäätöksissä (ks. kohta ”EU:n talousarvion suojaaminen”, liite 6) esitetään vahvistetut/päätetyt ja toteutetut rahoitusoikaisut ja takaisinperinnät kaikilta toimintaloikoilta vuonna 2014. Niiden kokonaissumma on 2 980 miljoonaa euroa (vuonna 2013 3 362 miljoonaa, vuonna 2012 4 419 miljoonaa ja vuonna 2011 1 840 miljoonaa euroa), ja ne on esitetty toimintaloikoittain taulukoissa 2 ja 3.

**Taulukko 2: Vahvistetut/päätetyt rahoitusoikaisut ja takaisinperinnät vuonna 2014 (miljoonaa euroa)**

Toimintaloikko	Rahoitusoikaisut	Takaisinperinnät	Yhteensä
Maatalous			
Maataloustukirahasto	1 649	213	1 862
Maaseudun kehittäminen	220	165	385
Koheesiopolitiikka			
EAKR	1 330	-	1 330
Koheesiorahasto	292	-	292
ESR	342	1	343
KOR/Euroopan kalatalousrahasto	39	29	67
EMOTR:n ohjaus	13	5	18
Muut	-	-	-
Sisäiset politiikat	5	293	298
Ulkoiset politiikat	Ei sovelleta	127	127
Hallinto	Ei sovelleta	5	5
<b>Vahvistetut/päätetyt yhteensä vuonna 2014</b>	<b>3 890</b>	<b>838</b>	<b>4 728</b>

**Taulukko 3: Toteutetut rahoitusoikaisut ja takaisinperinnät vuonna 2014 (miljoonaa euroa)**

Toimintalohko	Rahoitusoikaisut	Takaisinperinnät	Yhteensä
Maatalous			
Maataloustukirahasto	796	150	946
Maaseudun kehittäminen	86	167	252
Koheesiopolitiikka			
EAKR	823	1	824
Koheesiorahasto	191	-	191
ESR	289	1	290
KOR/Euroopan kalatalousrahasto	41	25	66
EMOTR:n ohjaus	13	5	18
Muut	-	-	-
Sisäiset politiikat	5	274	279
Ulkoiset politiikat	Ei sovelleta	108	108
Hallinto	Ei sovelleta	5	5
<b>Toteutettu yhteensä vuonna 2014</b>	<b>2244</b>	<b>736</b>	<b>2980</b>

Aiheettomasti suoritettujen maksujen oikaiseminen on tärkeä osa moitteetonta varainhoitoa. Komissio pyrkii kaikin tavoin kannustamaan jäsenvaltioiden viranomaisia hyödyntämään mahdollisimman paljon käytettävissä olevia välineitä ehkäistäkseen virheet ja hoitaakseen vastuualansa ja velvoitteensa kaikkien yhteisen hallinnoinnin alaan kuuluvien ohjelmien osalta EU:n talousarvion suojaamiseksi ja hallinnointi- ja valvontajärjestelmissä vielä olevien puutteiden korjaamiseksi.

Petosten osalta kaikki komission yksiköt ovat lisäksi pyrkineet vahvistamaan sisäisiä tarkastusjärjestelmiään, jotta petosriskiin pystytään varautumaan paremmin. Kaikissa yksiköissä on käytössä petostentorjuntastrategia, joten tältä osin ne täyttävät komission petostentorjuntastrategian vaatimukset.

### **3 JOHDON VAHVISTUSLAUSUMA**

Tämän tiedonannon 1 ja 2 kohdissa kerrottiin, miten komission yksiköissä on kehitetty raportointia politiikan tuloksista ja resurssien hallinnoimiseen liittyvistä haasteista. Tässä kohdassa käsitellään pääjohtajien vahvistuslausumia sekä sisäisen tarkastuksen kokonaislausuntoa, joiden perusteella komissio ottaa poliittisen vastuun talousarvion hallinnoimisesta.

#### **3.1 Vuotuisten toimintakertomusten kautta muodostettu luottamustaso**

Valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät ovat arvioineet tarkastustuloksia ja kaikkia muita tarvittavia tekijöitä, joiden perusteella saadaan varmuus tarkastustavoitteiden saavuttamisesta. Valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät ovat ottaneet huomioon kaikki havaitut merkittävät



puutteet ja arvioineet niiden kumulatiivista vaikutusta yleiseen luottamustasoon niin määrällisesti kuin laadullisestikin tarkasteltuna sekä määritelleet, onko puute olennainen. Näin valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vahvistuslausumiin liitettiin kaikkiaan 25 varaamaa, joista 20 oli määrällisiä. Viisi varaamaa ei ollut määrällisiä, vaan mainesyihin perustuvia. Valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät antavat tulotapahtumista varauksettoman vahvistuslausuman.

Vuotuisten toimintakertomusten varaumien määrä kasvoi vuoden 2013 21:stä. Uusia varaumia tehtiin neljä<sup>16</sup> ja yksi varauama<sup>17</sup> poistettiin<sup>18</sup>. Yksi toistuva varauama jaettiin<sup>19</sup> kahteen erilliseen varauamaan, joista molemmille laadittiin oma toimintasuunnitelmansa.

Varaumien määrän kasvusta huolimatta määrällisten varaumien piirissä olevat menot ovat vähentyneet 6 856 miljoonalla eurolla (vuoden 2013 51 248 miljoonasta eurosta 44 392 miljoonaan euroon) eli noin 31 prosenttiin vuonna 2014 hallinnoiduista kokonaismenoista<sup>20</sup>. Syynä tähän on maatalouden pääosaston, alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston sekä tutkimuksen toimintalohkolla toimivien pääosastojen entisten varaumien piiriin kuuluvien menojen väheneminen. Uudet varauamat eivät koske suurimpia meno-ohjelmia, minkä vuoksi ne eivät aiheuttaneet menojen merkittävää kasvua. Varaumien kohteena olevan riskinalaisen määrän<sup>21</sup> arvioidaan olevan 2 285 miljoonaa euroa, kun huomioon otetaan tähänastiset takaisinperinnät ja rahoitusoikaisut. Tulokset esitetään toimintalohkoittain taulukossa 4. Tarkat yksikkökohtaiset tulokset esitetään liitteessä 2.

---

<sup>16</sup> Uudet varauamat koskevat ulkopolitiikan välineiden hallinnossa johdettavaa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosastossa johdettavia avunsaajamaiden epäsuorasti hallinnoimia ja muiden toimeksisaaneiden tahojen epäsuorasti hallinnoimia IPA/CARDS/PHARE-ohjelmia sekä viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosastossa johdettavaa tieto- ja viestintäteknikkapolitiikan tukiohjelmaa.

<sup>17</sup> Terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosasto poisti varauamansa, joka koski elintarvikkeiden ja rehujen toimintalohkoa eläintautien hävittämis- ja valvontaohjelmissa.

<sup>18</sup> Varauaman poistamiseksi valtuutettuja tulojen ja menojen hyväksyjä pyydettiin osoittamaan, että puutteet oli todella korjattu.

<sup>19</sup> Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto jakoi toistuvan EAKR:a/koheesiota/IPA-ohjelmaa koskevan varauamansa selkeyden vuoksi kahtia EAKR:a/koheesiota koskevaan ja IPA-ohjelmaa koskevaan varauamaan

<sup>20</sup> Sisältää myös EKR:n.

<sup>21</sup> Lukuun ottamatta yhteisen hallinnoinnin alaa, jossa ilmoitetut summat eivät sisällä rahoitusoikaisuja ja takaisinperintöjä.

**Taulukko 4: Vuoden 2014 varaumien laajuus ja riskinalainen määrä (miljoonaa euroa).**

Toimintalohko <sup>22</sup>	Kokonaismenot	Laajuus: varaumien kohteena olevat menot <sup>23</sup>	Varaumien kohteena oleva riskinalainen määrä <sup>24</sup>
Maatalous	55 650	27 255 <sup>25</sup>	1 447
Koheesio <sup>26</sup>	56 770	5 650	418
Ulkoinen apu	10 288	7 940	216
Tutkimus <sup>27</sup>	10 560	3 489	200
Muut sisäiset politiikat	3 587	58	4
Hallinto	5 583	-	-
<b>Yhteensä</b>	<b>142 439</b>	<b>44 392</b>	<b>2 285</b>

Varaumat vaikuttavat kaikkiin tärkeimpiin menoalueisiin (maatalous, rakenne- ja koheesiorahastot, ulkosuhteet sekä tutkimus ja muut sisäiset politiikat). Kaikissa tapauksissa asianosaiset valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät ovat ottaneet käyttöön toimintasuunnitelmia, joilla taustalla olevia puutteita voidaan korjata ja niistä johtuvia riskejä lieventää.

Jos virhetasot ovat jatkuvasti korkeita, varainhoitoasetuksen nojalla komissio voi selvittää oikeudellisten säännösten ja/tai tarkastusjärjestelmän puutteet, tehdä mahdollisten korjaavien toimenpiteiden kustannus-hyötyanalyysin ja aloittaa toimenpiteet tai esittää niitä. Hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä on muutettu huomattavasti vuosien 2014–2020 ohjelmissa.

<sup>22</sup> Liitteen 2 taulukoista käyvät ilmi kuhunkin osa-alueeseen kuuluvat yksiköt ja niiden summat. Kokonaismenot perustuvat vuonna 2014 suoritettuihin maksuihin sellaisena kuin ne on ilmoitettu vuotuisten toimintakertomusten liitteessä 3 (taulukossa 2). Nämä luvut on saatu 31 päivänä maaliskuuta 2015 saatavilla olleista vuoden 2014 alustavista kirjanpitolietoista, joita saatetaan vielä tarkistaa. Menot on jaettu yksiköiden kesken sen perusteella, mitä vastuualueita valtuutetuille tulojen ja menojen hyväksyjille on osoitettu komission sisäisissä säännöissä.

<sup>23</sup> Varaumat kattavat menot, jotka kanavoidaan sen hallinto- ja valvontajärjestelmän kautta, jota ilmoitettu puute koskee.

<sup>24</sup> Riskinalainen kokonaismäärä on kokonaismenoja koskeva arvioitu riskinalainen määrä. Se sisältää varaumien kohteena olevan riskinalaisen määrän ja niitä menoja, jotka eivät ole varaumien piirissä, koskevan virhetasoarvion, joka on enintään 2 prosenttia riippuen tilanteesta tai ohjelmasta.

<sup>25</sup> Ilmoitettu 27 255 miljoonan euron summa edustaa menoja, joiden hallinnoinnissa käytetystä tarkastusjärjestelmästä on tehty varaus ja joiden osalta hallinnointi- ja valvontajärjestelmä on otettu maatalouden pääosaston erityisvalvontaan. Näiden menojen osalta EU:n talousarviota siis suojataan käynnissä olevilla sääntöjenmukaisuutta koskevilla tarkastusmenettelyillä, ja maatalouden pääosasto valvoo tarvittaessa jäsenvaltioiden toteuttamia korjaavia toimenpiteitä.

<sup>26</sup> Sisältää myös muuttoliike- ja sisäasioiden pääosaston.

<sup>27</sup> Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston osalta kokonaismenot sisältävät EU:n talousarvion (3 844 miljoonaa euroa) sekä EKR:n menot (3 671 miljoonaa euroa).

Järjestelmien käytännön toteutus on vasta aluillaan, ja komissio voi todeta uusien toimenpiteiden vaikutuksen virhetasoon vasta jonkin ajan kuluttua.

Valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät ovat ilmoittaneet tärkeimmät syyt esittämiinsä varauksiin ja ehdottaneet korjaavia toimenpiteitä.

**Komissio kehottaa yksiköitään pyrkimään edelleen löytämään yksinkertaistamistoimenpiteitä ja kehittämään tarkastusjärjestelmiään siten, että virheriskiä saadaan vähennettyä, koituvia kustannuksia ja hallinnollista raskautta kuitenkin unohtamatta.**

### *3.1.1 Kasvua ja työllisyyttä edistävä kilpailukyky*

**Vuoden 2013 tapaan tutkimuksen seitsemättä puiteohjelmaa (PO7) toteuttavat neljä pääosastoa ja kaksi toimeenpanovirastoa pitivät voimassa varauksensa, joka koskee maksupyyntöjen johdosta maksettujen avustusten laillisuutta ja asianmukaisuutta.** Yhteisessä edustavassa tarkastusotoksessa havaittu virhetaso on vuoden 2014 osalta edelleen noin 5 prosenttia (vastaa vuoden 2013 lukemaa) ja jäännösvirhe noin 3 prosenttia.

Euroopan tutkimusneuvoston toimeenpanovirasto (ERCEA) ja tutkimuksen toimeenpanovirasto (REA) eivät tehneet varauksia kahdesta erityisestä osajoukosta (Ideat- ja Ihmiset-hankkeet), sillä riittävällä lisänäytöllä voitiin osoittaa, että kyseisten ohjelmien virhetasot jäivät alle olennaisuusrajan.

Tutkimuksen toimeenpanoviraston johtaja **piti voimassa pienten ja keskisuurten yritysten ohjelman (pk-yrityshankkeiden) erityistä osajoukkoa koskevan varauksen** suhteellisesti korkeamman riskiprofiilin sekä pk-yritysten avustusta varten tehtyyn kirjanpitoon liittyvien erityisten riskien vuoksi. Näiden riskien lieventämiseksi on otettu käyttöön erityinen toimintasuunnitelma.

**Koulutuksen, audiovisuaalialan ja kulttuurin toimeenpanovirasto (EACEA) säilytti elinikäisen oppimisen ohjelmaa koskevan varauksensa** jäännösvirheen (4,1 prosenttia) vuoksi. Virheet johtuvat pääasiassa eräiden tuensaajien vaikeuksista riittävien tositteiden esittämisessä sekä joidenkin tukikelpoisuussääntöjen noudattamatta jättämisestä. EACEA selvittää parhaillaan yleisimpiä virheitä ja ryhtyy tarvittaessa uusiin korjaaviin toimenpiteisiin kustannus-hyötyanalyysia kuitenkin unohtamatta. Tarkastuslausuntojen käytön tekeminen pakolliseksi avustusten saajille sekä taloudellisia velvoitteita koskevan viestinnän parantaminen luultavasti pienentävät jäännösvirhettä entisestään.

Viestintäverkkojen, sisältöjen ja teknologian pääosaston pääjohtaja teki **uuden varauksen jäännösvirheestä (2,94 prosenttia vuonna 2014), joka koskee kilpailukykyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan kuuluvan tieto- ja viestintäteknikkapolitiikan tukiohjelman maksupyyntöjen täsmällisyyttä.** Kumulatiivisten ja jäännösvirhetasojen määrittelyssä käytettyjen tarkastusten vähäisen määrän vuoksi (18 jälkitarkastusta, jotka kattoivat 10,9 miljoonaa euroa eli 1,6 prosenttia haetusta EU:n rahoitustuesta) tuloksiin on suhtauduttava varauksellisesti. Tästä huolimatta viime vuosina havaitut virhetasot ovat kasvussa (5,29 prosenttia vuonna 2014 ja 2,82 prosenttia vuonna 2013), ja todennäköistä on, että kilpailukykyyn ja innovoinnin puiteohjelmakauden loppuun asetettu jäännösvirhetasoa

koskeva tavoite (2 prosenttia) jää saavuttamatta. Pääosasto pyrkii vielä pienentämään tieto- ja viestintätekniikkapolitiikan tukiohjelman jäännösvirhetasoa jatkamalla muita kuin tutkimusmenoja koskevan jälkitarkastusstrategiansa mukaisia jälkitarkastuksia (42 uutta tarkastusta vuonna 2014) sekä antamaan osallistujille ja lausuntoja antaville tarkastajille opastusta ja palautetta virheiden ehkäisemiseksi.

### *3.1.2 Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus*

Alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston pääjohtaja antoi varauksia, jotka koskevat vakavia puutteita tiettyjen toimintaohjelmien hallinnointi- ja valvontajärjestelmien keskeisissä osissa.

- Rahoitusvarauma, joka koskee kauden **2007–2013 EAKR:a ja koheesiorahastoa 77 toimintaohjelman osalta 12 jäsenvaltion hallinnointi- ja valvontajärjestelmissä. Varauma vastaa määrällisesti 0,5:tä prosenttia EAKR:n/koheesiorahaston välimaksuista vuonna 2014.**
- Toinen rahoitusvarauma koskee kahta liittymistä valmistelevan välineen ohjelmaa (jotka koskevat Turkkiä ja Adrianmeren aluetta) ja vastaa 7:ää prosenttia vuonna 2014 suoritetuista välimaksuista.
- Maineesen liittymä varauma, joka on tehty kauden **2000–2006 EAKR:n/koheesiorahastosta** vuonna 2014 hallinnointi- ja valvontajärjestelmien osalta kolmesta ohjelmasta (kaksi Italiassa ja yksi Irlannissa) sekä kahdesta koheesiorahastosta rahoitetusta liikennehankkeesta (Romaniassa ja Bulgariassa), joilla ei ollut rahoitusvaikutusta.

Kaikissa tapauksissa on suunniteltu tai toteutettu erityistoimia, joilla saadaan varmuus siitä, että tarvittaviin korjaaviin toimenpiteisiin on ryhdytty. Korjaavat toimenpiteet muodostuvat tiukasta keskeytys- ja lykkäyspolitiikasta EU:n varojen suojelemiseksi. Maksujen suorittamista jatketaan vasta sitten, kun on saatu näyttöä siitä, että korjaavat toimenpiteet ja tarvittaessa myös rahoitusoikaisu on toteutettu kokonaisuudessaan. Vuosien 2000–2006 ohjelmakauden osalta kaikissa tapauksissa on toteutettu erityistoimia ja rahoitusoikaisu on käynnissä osana päättämisprosessia.

**Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston pääjohtaja säilytti kaksi varaumaa, jotka koskevat vakavia puutteita tiettyjen toimintaohjelmien hallinnointi- ja valvontajärjestelmien keskeisissä osissa.**

- Merkittävämpi niistä on rahoitusvarauma, joka koskee kauden 2007–2013 Euroopan sosiaalirahastoa (ESR) vuonna 2014 36 toimintaohjelman osalta. Ohjelmat toteutettiin 11 jäsenvaltiossa (Belgiassa, Espanjassa, Italiassa, Kreikassa, Ranskassa, Romaniassa, Saksassa, Slovakiassa, Tšekissä, Unkarissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa). Kauden 2007–2013 varauman piiriin kuuluvan riskinalaisen määrän arvioidaan olevan 1,7 prosenttia ESR:n kauden 2007–2013 välimaksuista. ja
- Toinen varauma koskee maineesen liittyvää varaumaa kauden 2000–2006 ESR:n osalta vuonna 2014. Kyseessä on seitsemän toimintaohjelmaa Espanjassa, Italiassa ja Ranskassa.

Ohjelmakauden 2000–2006 osalta ei ole olemassa taloudellista riskiä, sillä loppumaksut suoritetaan vasta, kun kaikki ongelmat on ratkaistu ja jäsenvaltioiden kanssa on päästy sopimukseen sovellettavan rahoitusoikaisun tasosta. Komissio on ryhtynyt erityistoimiin jokaisen ohjelman osalta saadakseen varmuuden siitä, että vaaditut korjaavat toimenpiteet pannaan täytäntöön. Toimet perustuvat tiukkaan keskeytys- ja lykkäyspolitiikkaan EU:n varojen suojelemiseksi sekä tarvittavien rahoitusoikaisujen toteuttamiseen, mutta samalla komissio tuo edelleen aktiivisesti esiin hyötyjä, joita yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttäminen ESR:n kohdalla tuo mukanaan.

Merkittävin **uusi kysymys vuonna 2014 koskee Kreikkaa**, jossa neljän ESR-toimintaohjelman virhetasoksi on alustavasti arvioitu 5 prosenttia. Kaikki Kreikan ohjelmat ovat tällä hetkellä mukana varaumaluettelossa, ja varotoimenpiteenä mitään maksuja ei suoriteta, ennen kuin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen ja Kreikan viranomaisten väliset neuvottelut on saatu päätökseen.

### *3.1.3 Kestävä kasvu: luonnonvarat*

Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosaston (AGRI) pääjohtaja säilytti seuraavat varaukset:

- **eräät maataloustukirahaston markkinatoimenpiteet** kuuden jäsenvaltion (Alankomaat, Espanja, Itävalta, Puola, Ranska ja Yhdistynyt kuningaskunta) tukiohjelmissa samalla, kun käyttöön otettiin uusi Ranskaa (lisätoimenpide) ja Romaniaa koskeva varaukset. Riskinalainen määrä vastaa 3,13:a prosenttia käytetyistä varoista. Useimmista toimenpiteistä komissio havaitsi puutteet paikalla tehtyjen tarkastusten aikana. Ranskan koulumaito-ohjelmien osalta varaukselle antoi aiheen jäsenvaltion viranomaisen ilmoittama korkea virhetaso. Kaikissa tapauksissa tarvittavat korjaavat toimenpiteet on määritetty ja niistä on ilmoitettu jäsenvaltioille;
- **suorat maataloustukirahaston tuet**, joiden maksajina ovat 15 maksajavirastoa kuudessa jäsenvaltiossa (Espanja (10), Kreikka, Portugali, Ranska, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta (Englanti)). Riskinalainen määrä vastaa 2:ta prosenttia käytetyistä varoista. Koska komissio havaitsi puutteet itse, tarvittavat korjaavat toimenpiteet on jo määritetty ja niistä on ilmoitettu jäsenvaltioille;
- **maaseuturahaston menot 14 jäsenvaltion 22 maksajaviraston osalta** samalla, kun käyttöön otettiin kuusi uutta varaukset. Yhteensä vuonna 2014 varauksia on 28 ja ne koskevat 16:ta jäsenvaltiota (Alankomaat, Bulgaria, Espanja (6), Italia (4), Kreikka, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Ranska (2), Romania, Ruotsi, Saksa (3), Tanska, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta (2)). Riskinalainen määrä vastaa 4,76:ta prosenttia käytetyistä varoista. Koska komissio havaitsi puutteet itse, tarvittavat korjaavat toimenpiteet on jo määritetty ja niistä on ilmoitettu jäsenvaltioille; sekä
- **liittymistä valmistelevan tukiväliseen maaseudun kehittämistä koskevaan osa-alueeseen (IPARD) liittyvät menot Turkissa**. Riskinalainen määrä vastaa 3,2:ta prosenttia IPARD:hen liittyvistä kokonaismenoista. Tarvittavat korjaavat toimenpiteet on jo määritetty ja niistä on ilmoitettu Turkin viranomaisille. Maatalouden ja maaseudun kehittämisen pääosasto ryhtyy tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin

perimällä muut kuin tukikelpoiset menot takaisin nettomääräisten rahoitusoikaisujen avulla.

Meri- ja kalastusasioiden pääosaston pääjohtaja säilytti Euroopan kalatalousrahaston hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä koskevan varaumansa (Alankomaita, Italiaa, Puolaa, Romaniaa ja Saksaa (Mecklenburg-Vorpommern) koskevien ilmoitettujen menojen tukikelpoisuus). Viiteen kyseessä olevaan ohjelmaan liittyvät maksut on keskeytetty. Tapauskohtaisia toimintasuunnitelmia laaditaan parhaillaan, ja niissä täsmennetään toimenpiteet ja aikataulut, joilla virheisiin johtaneet puutteet korjataan. Maksut aloitetaan uudelleen vasta, kun nämä puutteet on korjattu tyydyttävällä tavalla. Riskinalainen määrä näiden ohjelmien osalta edustaa vain 1,26:ta prosenttia Euroopan kalatalousrahaston kaikista maksuista vuonna 2014.

Ilmastotoimien pääosaston (CLIMA) pääjohtaja säilytti maineeseen liittyvän varaumansa, joka koskee EU:n päästökauppajärjestelmän rekisterin turvallisuudessa yksilöityjä, edelleen ajankohtaisia huomattavia puutteita. Eräisiin kansallisiin rekistereihin kohdistuneiden, marraskuun 2010 ja tammikuun 2011 välillä organisoitujen tietoturvahyökkäysten seurauksena yksi toimija nosti unionin tuomioistuimessa kanteen komissiota vastaan päästöoikeuksien varastamisen vuoksi. Tämän vuoksi ilmastotoimien pääosaston tileihin kirjattiin 16,2 miljoonan euron ehdollinen velka. Oikeuskäsittely jatkuu edelleen.

Ilmastotoimien, tietotekniikan ja henkilöstöhallinnon pääosastojen EU:n päästökaupparekisterin alustavan riskinarvioinnin perusteella määrittelemiä turvatoimia on ryhdytty toteuttamaan vasta osittain. Vuonna 2014 valmistuneessa virallisessa perusteellisessa riskinarvioinnissa mainittiin täydentäviä turvatoimia, joilla riskiä voidaan vähentää hyväksyttävälle tasolle. Jos EU:n päästökauppajärjestelmän hallintoa ja tietoturvaa koskevan sisäisen tarkastuksen laatiman tarkastuskertomuksen pohjalta tehtyä toimintasuunnitelmaa päästään toteuttamaan ajoissa ja onnistuneesti vuoteen 2016 mennessä, saataisiin riittävä varmuus siitä, että onnistuneen tietoturvahyökkäyksen jäännösriskiä on saatu vähennettyä hyväksyttävälle tasolle.

#### *3.1.4 Turvallisuus ja kansalaisuus*

Terveysten ja elintarviketurvallisuuden pääosaston pääjohtaja sai poistaa varauman, joka koski jäsenvaltioiden eläintautien hävittämisen ja valvontaohjelmien puitteissa elintarvikkeiden ja rehujen alalla esittämien maksupyyntöjen paikkansapitävyyttä. Pääjohtaja oli jo ryhtynyt toimiin kyseisen alan virhetason laskemiseksi. Kaikkien toimenpiteiden kumulatiivinen vaikutus laski virhetason alle 2 prosentin kynnyksen.

#### *3.1.5 Globaali Eurooppa*

Ulkopolitiikan välineiden hallinto teki uuden varauman, joka koskee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan 2,13 prosentin jäännösvirhettä. Tehtyjen jälkitarkastusten perusteella

havaittiin, että virheiden määrä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asesulkua ja aseriisuntaa koskevassa talousarviossa oli huomattavan suuri.

Ulkopolitiikan välineiden hallinnossa tutkitaan mahdollisuutta periä takaisin muu kuin tukikelpoinen summa kahdelta tuensaaajalta ottaen huomioon, että hankkeet saatiin muuten onnistuneesti päätökseen. Samalla selvitetään, miten vastaavia virheitä voidaan jatkossa välttää esimerkiksi kehittämällä avustussopimusten mallipohjia etenkin matkoista esitettäviä tositteita ja tarkastuskortteja koskevien vaatimusten osalta.

**Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston (DEVCO) pääjohtaja säilytti yleisvaraumansa,** joka koskee kaikkia toimia ja hallinnointijaksoja, **koska jäännösvirheiden kokonaismäärä tilien perustana olevien rahoitustoimien laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta oli 2,81 prosenttia vuonna 2014** (3,35 prosenttia vuonna 2013 ja 3,63 prosenttia vuonna 2012). Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto hallinnoi Euroopan kehitysrahastoa (EKR) sekä kuutta eri rahoitusvälinettä, joilla on toisistaan poikkeavat oikeusperustat, viitesäännökset ja hallinnointijärjestelyt: välittömät (hallinnoidaan suoraan päätoimipaikoista tai lähetystöistä käsin) tai välilliset (hallinnoidaan yhdessä kansainvälisten järjestöjen tai muiden virastojen ja toimielinten kanssa). Toimintaan kuuluu avustuksia, hankintaa, rahastoja sekä hallinnollisia ja tukitoimintojen kustannuksia. Kun huomioon otetaan vielä maantieteellinen ulottuvuus (toiminta maissa ja alueilla, joiden kehitystaso on alhainen, infrastruktuuri puutteellista ja hallinto heikkoa), tuloksena on monitahoinen matriisi, joka vaikuttaa jokaisen rahoitusoperaatioiden alakokonaisuuden riskiprofiiliin sekä tarpeeseen toteuttaa tehokkaita ennalta ehkäiseviä tarkastuksia.

Kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto mukauttaa tarkastusstrategiaansa toiminnan yleispiirteitä vastaavaksi ja hyödyntää tarkastusten tuloksia, jotta eri välineistä ja osa-alueista saataisiin yksityiskohtaisempaa virheitä koskevaa tietoa, mutta se ei määritä kohdekohtaisia luottamustasoja. Tilanteen seurauksena kolmen viime vuoden aikana kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosasto on antanut varauman kaikista toimistaan.

Komissio on huolissaan siitä, että tällaisen yleisvarauman laajuus voi vaikuttaa kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosaston vahvistuslausuman yleiseen luottamustasoon.

**Komissio kehottaa kansainvälisen yhteistyön ja kehitysasioiden pääosastoa pyrkimään lisäämään tarkastustensa tulosten huomiointia, määrittämään luottamustasot tarkemmin riskin perusteella ja keskittämään lisää tarkastusresursseja erityisten varaumien kattamille aloille ottaen huomioon eri tarkastusten suhteellinen kustannustehokkuus. Konkreettisia parannuksia odotetaan vuoden 2015 loppuun mennessä.**

Naapuruuspolitiikan ja laajentumisneuvottelujen pääosaston pääjohtaja antoi kaksi uutta varaumaa, jotka koskevat seuraavia:

- **avunsaajamaiden epäsuoraan hallinnointiin liittyvä jäännösvirhe,** joka ylitti 2 prosentin olennaisuustason ja oli 2,67 prosenttia. Pääosastossa on ryhdytty toteuttamaan virheisiin ja poikkeamiin liittyviä takaisinperintöjä. Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaan pääosasto on vähentänyt

huomattavasti avunsaajamaille maksettavia ennakkomaksuja. Tämä koskee etenkin epäsuoraa hallinnointia ja vähentää rahoitusriskiä; sekä

- komission maineelle koitunut vahinko muiden toimeksisaaneiden tahojen (jotka eivät ole avunsaajamaita) epäsuoraan hallinnointiin liittyvien välimaksujen tunnistamisenmenettelyissä havaitun puutteen vuoksi. Sisäisissä tarkastuksissa havaittiin, että eräissä tapauksissa alihankkijan ilmoittamia kustannuksia toimeksisaaneiden tahojen epäsuorasti hallinnoimissa sopimuksissa ei ollut järjestelmällisesti kirjattu kustannuksina suoriteperusteiseen kirjanpitoon. Sisäisen valvontajärjestelmän puutteen vuoksi välimaksut on merkitty kirjanpidossa olennaisesti todellista pienemmiksi. Korjaavana toimenpiteenä vuonna 2015 järjestetään koulutusta kaikille valtuutetuille tulojen ja menojen hyväksyjille ja niiden henkilökunnalle. Koulutuksessa käydään läpi välimaksujen tunnistamista ja ennakkomaksujen selvittämistä koskevat säännöt. Virheestä johtuneen summan arvioidaan olevan noin 150 miljoonaa euroa. Kirjanpidon luotettavuuteen tapaus ei kuitenkaan vaikuttanut, sillä tileihin tehtiin tarvittavat tarkistukset tilinpäätöstä laadittaessa.

### 3.1.6 Hallinto

Henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosaston pääjohtaja piti voimassa maineeseen liittyvän varaumansa, jonka hän oli esittänyt sen jälkeen, kun tilintarkastustuomioistuin esitti tarkastushavaintonsa Eurooppa-koulujen vuoden 2012 tilinpäätöksistä. Tarkastushavainnot koskivat poikkeamia, jotka liittyvät mahdollisiin petoksiin yhden Eurooppa-koulun yhteydessä.

Henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosastossa on jo ryhdytty toimenpiteisiin nykyisen hallintokehyksen puitteissa ja esimerkiksi vaadittu edelleen, että tilintarkastustuomioistuimen ja sisäisen tarkastuksen suositukset on pantava välittömästi täytäntöön.

Vuonna 2014 toteutettuja erityistoimia ovat muun muassa seuraavat:

- Eurooppa-kouluille annettava neuvonta varainhoitoasetukseen tarvittavista muutoksista, joilla muodostetaan suoriteperusteisen kirjanpidon käyttöönoton edellyttämä sääntelykehys, hankintoja ja maksatusta koskevien sääntöjen ajantasaistaminen, sisäisen tarkastusjärjestelmän vahvistaminen sekä sen varmistaminen, että Euroopan petostentorjuntaviraston toimivalta ulottuu myös Eurooppa-koulujärjestelmään; sekä
- komission virkamiehen lähettäminen moitteettoman varainhoidon ja toimivien kirjanpitojärjestelmien toteutusta tukemaan.

**Komissio kehottaa henkilöstöhallinnon ja turvallisuustoiminnan pääosastoa vaatimaan jatkossakin hallintoneuvoston välityksellä, että Eurooppa-koulut vahvistavat edelleen valvontamenettelyitä ja kehittävät valvontaympäristöä kokonaisuutena. Koulujen on noudatettava tilintarkastustuomioistuimen ja sisäisen tarkastuksen suosituksia, otettava käyttöön suoriteperusteinen kirjanpitojärjestelmä ja vahvistettava omia sisäisiä valvontajärjestelmiään.**



### 3.2 Sisäisen tarkastuksen työn perusteella määritelty luottamustaso

Komissio perustaa luottamustasonsa myös sisäisen tarkastuksen ja sisäisen tarkastuksen yksikön tekemään työhön, niiden tärkeimpiin havaintoihin ja suosituksiin sekä tarkastuksen seurantakomitealta saatuihin tietoihin. Tarkastuksen seurantakomitea tukee komission aikomusta varmistaa sisäisen tarkastajan riippumattomuus ja se, että tilintarkastuksen yhteydessä annetut suositukset otetaan huomioon ja niitä koskevat jatkotoimet toteutetaan asianmukaisesti.

Sisäinen tarkastus on varainhoitoasetuksen 99 artiklan 3 kohdan mukaisessa vuoden 2014 sisäistä tarkastusta koskevassa kertomuksessaan tehnyt päätelmiä vuonna 2014 valmistuneista tulostarkastuksista, viitannut taloudenpidosta annettuun vuoden 2014 kokonaislausuntoon sekä kertonut, miten tarkastussuosituksien täytäntöönpano on edennyt.

Tarkastuksen kohteet katsoivat, että 689 kappaletta (78 prosenttia) vuosina 2010–2014 hyväksytyistä suosituksista oli pantu täytäntöön vuoden 2014 loppuun mennessä. Vielä kesken olevista 195 suosituksesta (22 prosenttia) yhtäkään ei ole luokiteltu kriittiseksi, mutta erittäin tärkeitä on 87 kappaletta. Erittäin tärkeiksi luokitelluista 87 suosituksesta 17:n täytäntöönpano oli viivästynyt vuoden 2014 lopulla yli kuusi kuukautta, mikä vastaa 2:ta prosenttia kaikista viiden viime vuoden aikana hyväksytyistä suosituksista. Sisäisen tarkastuksen seurantatyö vahvisti, että suosituksia pannaan yleisesti ottaen täytäntöön tyydyttävällä tavalla ja että tarkastusten kohteina olleiden yksiköiden valvontajärjestelmät parantuvat. Sisäinen tarkastus totesi johtopäätöksensä, että tarkastuksen kohteet olivat tosiasiallisesti panneet täytäntöön 95 prosenttia jakson aikana seuratuista suosituksista.

Sisäinen tarkastus tarkasti myös tuloksia, joita oli saatu vuosien 2014–2020 monivuotisesta rahoituskehiksestä<sup>28</sup>, talouden uudesta ohjausjärjestelmästä (komission yksiköiden sisällä)<sup>29</sup>, ulkoisesta avusta sekä tieto- ja viestintätekniikasta<sup>30</sup>.

Komission sisäinen tarkastaja esitti myös kokonaislausunnon, jonka pohjana on lähinnä tarkastajan itsensä tekemä työ ja sisäisen tarkastuksen yksikön tekemä työ ja jossa keskitytään varainhoitoon. Sisäinen tarkastaja katsoi, että vuonna 2014 komissio on ottanut käyttöön hallintoa, riskinhallintaa ja sisäistä valvontaa koskevat menettelyt, jotka kokonaisuutena antavat riittävän varmuuden komission taloudellisten tavoitteiden saavuttamisesta. Kokonaislausunto sisältää kuitenkin huomautuksia valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuisissa toimintakertomuksissaan esittämistä varaumista.

---

<sup>28</sup> Sisäinen tarkastus totesi johtopäätöksensä, että eri ohjelmia koskeviin lainsäädäntöteksteihin liittyy riskejä, jotka ovat läpäisseet lainsäädäntöprosessin ja joita on lievennettävä pääosastojen hallinnointi- ja valvontajärjestelmien suunnittelun ja toteutuksen avulla.

<sup>29</sup> Sisäisen tarkastuksen johtopäätös tehdyistä tilintarkastuksista oli myönteinen, ja esiin nostettiin vain muutamia parannuskohteita.

<sup>30</sup> Sisäinen tarkastus totesi, että komission yksiköiden on varmistettava, että käyttäjien tarpeet tunnustetaan oikein, niihin vastataan riittävällä tavalla ajoissa ja talousarvion puitteissa ja että komissio saa parasta vastinetta rahalle tieto- ja viestintäteknisistä investoinneistaan.

Sisäinen tarkastus otti lausuntoa laatiessaan huomioon vuotuisissa toimintakertomuksissa ilmoitettujen riskinalaisiksi arvioitujen summien yhteisvaikutuksen sekä toisaalta oikaisukapasiteetin, josta näyttönä toimivat aiempien vuosien rahoitusoikaisut ja takaisinperinnät. Kun otetaan huomioon aiempien vuosien rahoitusoikaisujen ja takaisinperintöjen suuruusluokka sekä oletetaan, että vuoden 2014 maksuihin tehtävät korjaukset ovat vastaavaa tasoa, voidaan todeta, että EU:n talousarvion suoja on yleisellä tasolla riittävää (ei tosin välttämättä yksittäisillä toimintalohkoilla) ja toteutuu ajan myötä (toisinaan vasta useiden vuosien kuluttua).

Sisäinen tarkastaja lisäsi lausuntoon painotusta koskevan kohdan, jossa korostetaan kolmea kysymystä, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota:

- i. Tutkimuksen puiteohjelmien (2007–2013) talousarvion toteuttamista koskevia sisäisiä valvontajärjestelmiä on vahvistettava etenkin siten, että niillä voidaan vastata paremmin yhteisyritysten ja SEUT-sopimuksen 185 artiklan mukaisten tahojen valvonnan haasteisiin sekä estää ja havaita tehokkaammin mahdollisia petoksia. Tässä on otettava huomioon tulevien vuosien seitsemännen puiteohjelman maksut, mutta myös Horisontti 2020 -ohjelman toteuttaminen vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten puiteissa, kun yhteisyritysten ja SEUT-sopimuksen 185 artiklan mukaisten tahojen vastuulla on entistä suurempi talousarvio, josta kuitenkin komissio on viime kädessä vastuussa, sekä komission jatkuva painopiste eli petosten torjunta.
- ii. Vuosien 2014–2020 monivuotista rahoituskehystä koskevan uuden lainsäädännön tukikelpoisuutta koskevat säännöt ovat edelleen vaikeaselkoisia ja monikerroksisia. Tämä saattaa vuorostaan aiheuttaa jäsenvaltioille tulkintaongelmia ja sitä kautta lisätä virheiden riskiä. Sisäinen tarkastus on jo uuden ohjelmakauden tässä vaiheessa nimennyt pääosastojen ohjaus- ja valvontajärjestelmien tärkeimpiä parannuskohteita, ja se seuraa saavutettavaa edistystä erittäin huolellisesti vuonna 2015 ja sen jälkeen toteutettavilla kohdennetuilla tarkastuksilla.
- iii. Rahoitusinstrumentit ovat monimutkaisia välineitä, ja jos niiden halutaan olevan jäsenvaltioiden näkökulmasta houkuttelevia, on valmiuksia kehitettävä laajoilla toimilla, joilla lisätään teknistä tietämystä sekä komission että jäsenvaltioiden tasoilla. Pääosastojen on myös puututtava eräiden tulkinnanvaraisten oikeudellisten säännösten käytännön toteuttamiseen liittyviin riskeihin antamalla ohjausta jäsenvaltioille ja omalle henkilöstölleen sekä tarkastus- ja valvontastrategioidensa kautta.

Sisäisen tarkastajan työstä toimitetaan yhteenvetokertomus vastuuvapauden myöntäjälle tarkistetun varainhoitoasetuksen 99 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

#### 4 PÄÄTELMÄ

**Uuden komission tuloshakuisuus näkyy siinä, miten politiikan saavutuksia ja näiden saavutusten EU:n kansalaisille tuottamia vaikutuksia ja lisäarvoa koskeva raportointi on parantunut. Komissio jatkaa edistymisen seurantaa ja siitä raportoimista, ja ”EU:n talousarvion tulossuuntautuneisuus” vahvistaa tuloskehystä entisestään. Resurssien hallinnassa keskitytään tulevaisuudessa yksinkertaistamistoimenpiteisiin,**

**kustannustehokkaaseen valvontaan ja varmennusketjuun. Kertomukseen sisältyy ensimmäistä kertaa paras estimaatti riskinalaisesta kokonaismäärästä esitettynä yhdessä arvioitujen myöhempien oikaisujen kanssa.**

**Kaikki vuotuiset toimintakertomukset antavat kohtuullisen varmuuden siitä, että varoja käytetään aiottuihin tarkoituksiin. Niihin sisältyy moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattaminen ja se, että valvontamenettelyt antavat tarvittavat takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vahvistuslausumiin liitettiin kaikkiaan 25 varaumaa, joista 20 oli määrällisiä. Asianomaiset valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät ovat esittäneet toimenpiteitä, joilla taustalla olevia puutteita voidaan korjata ja niistä johtuvia riskejä lieventää.**

**Sisäinen tarkastaja on esittänyt kokonaislausunnon.**

**Vuotuisen toimintakertomukseen sisältyvien lausumien ja varaumien perusteella collegio hyväksyy tämän yhteenvetoraportin ja ottaa poliittisen kokonaisvastuun EU:n talousarvion hallinnoinnista.**