

Euroopan unionin virallinen lehti

C 293

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

47. vuosikerta

30. marraskuuta 2004

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö	Sivu
	I <i>Tiedonantoja</i>	
	Tilintarkastustuomioistuin — Vuosikertomuksen varainhoitovuodelta 2003	
2004/C 293/01	Kertomus talousarvioon liittyvistä toimista ja toimielinten vastaukset	7
2004/C 293/02	Kertomus kuudenteen, seitsemänteen, kahdeksanteen ja yhdeksänteen Euroopan kehitysrahastoon (EKR) liittyvistä toimista ja toimielinten vastaukset	315



Hinta: 54,00 EUR

LUKIJALLE

1. Tilintarkastustuomioistuin, joka on Euroopan unionin riippumaton ulkoinen tarkastuselin, julkaisee joka vuosi vuosikertomuksen. Vuosikertomus kuuluu vastuuvapausmenettelyyn (EY:n perustamissopimuksen 276 artikla ja varainhoitoasetuksen 143 artikla). Vastuuvapaus on päätös, jolla Euroopan parlamentti neuvoston suosituksesta vapauttaa talousarvion toteuttamisesta vastaavan komission budjettihallintoa koskevasta vastuustaan ja saattaa vuosittaisen talousarviomenettelyn päätökseen.
2. EY:n perustamissopimuksen 274 artiklassa säädetään komission toimivaltuuksista ja tilintekovelvollisuudesta asetusten säännöksiin⁽¹⁾ ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti talousarvion toteuttamisen osalta. Jäsenvaltiot toimivat yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että määrärahat käytetään moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Yhteisön menoja valvotaan komission eri tasoilla ja niitä valvovat myös jäsenvaltioiden ja edunsaajavaltion hallintoviranomaiset. Tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on arvioida varainhoidon järjestelmä kokonaisuudessaan ja näin menetellessään esittää parannuksia Euroopan unionin talousarvion hallinnointitapaan.
3. Varainhoitovuodesta 1994 lähtien EY:n perustamissopimuksessa määrätään, että tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman komission laatiman ja sen vastuualueeseen kuuluvan Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tämä lausuma perustuu yhteisön jokaista keskeistä toiminta-alaa koskeviin erityisarvioihin ja muodostaa keskeisen osan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksesta.
4. Vuosikertomuksen lisäksi tilintarkastustuomioistuin julkaisee erityiskertomuksia erityisistä aiheista ja antaa lausuntoja EU:n lainsäädäntöä koskevista ehdotuksista, jotka ovat varainhoitoon liittyviä. Nämä kertomukset ja lausunnot julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ja tilintarkastustuomioistuimen internet-sivustolla www.eca.eu.int. Tämän kertomuksen liitteessä II luetellaan tilintarkastustuomioistuimen antamat kertomukset ja lausunnot viiden viime vuoden ajalta.
5. Tilintarkastustuomioistuimen tilinpäätös 31. joulukuuta 2003 päättyneeltä varainhoitovuodelta ja ulkoisen tarkastajan kertomus julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Kertomuksessa vahvistetaan, antaako tilinpäätös oikean ja riittävän kuvan taloudellisesta tilanteesta ja tuloksista, ja siinä raportoidaan hallinto- ja kirjanpitoimenettelyistä, varainhoidon moitteettomuudesta ja sisäisen valvonnan järjestelmästä.

⁽¹⁾ Tuloja ("omat varat") koskevien neuvoston päätösten, asetusten ja direktiivien sekä Euroopan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen lisäksi on erityissäännöksiä, jotka liittyvät Euroopan unionin eri politiikkojen ja välineiden täytäntöönpanoon. Euroopan kehitysrahastolla on omat säännöksensä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN



Perustamissopimusten (EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 4 kohdan ja Euratomin perustamissopimuksen 160 c artiklan 4 kohdan) määräysten, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen 143 artiklan ja 181 artiklan 2 kohdan, Euroopan kehitysrahastoon sovellettavan 27 päivänä maaliskuuta 2003 annetun varainhoitoasetuksen 116 artiklan ja 135 artiklan 2 kohdan mukaisesti Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin on 6. ja 7. lokakuuta 2004 pitämässään kokouksessa hyväksynyt

VUOSIKERTOMUKSEN

varainhoitovuodelta 2003

(2004/C 293/01)

Vuosikertomus, jossa ovat mukana toimielinten vastaukset tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin, on toimitettu vastuuvapauden myöntämisestä vastaaville viranomaisille ja muille toimielimille.

Juan Manuel FABRA VALLÉS
(Presidentti)
Giorgio CLEMENTE
Hubert WEBER
Aunus SALMI
François COLLING
Maarten B. ENGWIRDA
Jean-François BERNICOT
Robert REYNDERS
Máire GEOGHEGAN-QUINN
Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Lars TOBISSON
Hedda von WEDEL
David BOSTOCK
Morten Louis LEVYSOHN
Ioannis SARMAS
Július MOLNÁR
Vojko Anton ANTONČIČ
Gejza HALÁSZ
Jacek UCZKIEWICZ
Josef BONNICI
Irena PETRUŠKEVIČIENĖ
Igors LUDBORŽS
Jan KINŠT
Kersti KALJULAIID

SISÄLLYS

	Sivu
Yleinen johdanto	5

KERTOMUS TALOUSARVIOON LIITTYVISTÄ TOIMISTA

1. luku — Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot	9
2. luku — Budjettihallinto	47
3. luku — Omat varat	67
4. luku — Yhteinen maatalouspolitiikka	89
5. luku — Rakennetoimet	151
6. luku — Sisäiset politiikat ja tutkimus	191
7. luku — Ulkoiset toimet	227
8. luku — Liittymistä valmisteleva tuki	249
9. luku — Hallintomenot	271
10. luku — Rahoitusvälineet ja pankkitoiminta	301

KERTOMUS KUUDENTEEN, SEITSEMÄNTEEN, KAHDEKSANTEEN JA YHDEKSÄNTEEN EUROOPAN KEHITYSRAHASTOON (EKR) LIITTYVISTÄ TOIMISTA	315
---	-----

LIITTEET

Liite I — Taustatietoja	III
Liite II — Tilintarkastustuomioistuimen antamat kertomukset ja lausunnot viiden viime vuoden ajalta	XVII

YLEINEN JOHDANTO

0.1 Tilintarkastustuomioistuimen 27. vuosikertomus, joka koskee varainhoitovuotta 2003, noudattaa samaa rakennetta kuin vuonna 2002: Ensimmäisessä luvussa annetaan tarkastuslausuma⁽¹⁾, 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 kehitysrachastoista esitetään erikseen tarkastuslausuman kera. Komission (tai tarvittaessa muiden Euroopan unionin toimielinten) vastaukset esitetään asianomaisten tilintarkastustuomioistuimen huomautusten yhteydessä.

0.2 Kuten aiempinakin vuosina jako tuloja ja tärkeimpiä menoaloja käsitteleviin lukuihin noudattelee rahoitusnäkymien⁽²⁾ otsakkeita, ja luvut koostuvat suurimmaksi osaksi kullakin alalla tarkastuslausuman laatimiseksi toteutetun tarkastustyön tuloksista ja analysoinnista. Nämä ”erityisarviot”⁽³⁾ muodostavat luvussa 1 annetun tarkastuslausuman perustan. Luvuissa käsitellään aiempien tarkastusten pohjalta annettujen suositusten täytäntöönpanoa koskevan seurannan tuloksia. Kertomuksessa esitetään tiivistelmät niistä 10 erityiskertomuksesta, jotka tilintarkastustuomioistuin on julkaissut viime vuosikertomuksen jälkeen. Lukujen 3—9 liitteissä esitellään EU:n talousarviota koskevan varainhoidon seurannan ja arvioinnin osatekijöitä.

0.3 Vuosikertomus julkaistaan aikana, jolloin Euroopan unioni on voimakkaassa muutostilassa: Unioni on laajentunut 25 jäsenvaltion yhteiseksi, käynnissä ovat neuvottelut EU:n perustuslaista, uudistuneessa Euroopan parlamentissa on entistä enemmän jäseniä ja komissiota uudistetaan osana jatkuvaa hallinnollista uudistusta, jonka tarkoituksena on tehostaa EU-politiikkojen täytäntöönpanoa ja varainhoitoa. Lisäksi neuvottelut unionin tulevaisuuden rahoitusmallista ja rahoitusnäkymäkauden 2007—2013 menoista ovat parhaillaan käynnissä.

⁽¹⁾ Varainhoitoasetuksen (EUVL L 248, 16.9.2002) 129 artiklan 4 kohdan mukaisesti tarkastuslausuma julkaistaan myös *Euroopan unionin virallisen lehden* erityispainoksessa yhdessä Euroopan yhteisön konsolidoidun tilinpäätöksen kanssa.

⁽²⁾ Rahoitusnäkymissä, joista päätetään Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välisellä sopimuksella, asetetaan maksusitoumismäärärahoja koskeva yläraja kaikkien seitsemän menoalan (otsakkeen) menoille sekä maksumäärärahojen kokonaismäärälle. Vuosikertomuksessa ei käsitellä varauksia koskevaa otsaketta omana lukunaan, koska otsakkeen varoja voidaan käyttää ainoastaan siirtämällä ne jonkin toisen otsakkeen alle.

⁽³⁾ EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan 1 kohta, sellaisena kuin se on muutettuna Nizzan sopimuksella.

0.4 Siitä huolimatta, että Euroopan unionin toimielimet ovat edistyneet tehtäviensä hoitamisessa, ponnisteluja on jatkettava sen varmistamiseksi, että talousarviota toteutetaan unionin kansalaisten oikeutettujen odotusten mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin ei vieläkään 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. Suurinta osaa menoista hallinnoidaan joko yhteisesti tai hajautetusti, mikä edellyttää hyvään käytäntöön tai säännöksiin perustuvaa EU-varojen asianmukaista valvontaa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa on toistuvasti ilmennyt kyseisiin menoihin liittyviä säännönvastaisuuksia.

0.5 Tilintarkastustuomioistuin korosti lausunnossaan nro 2/2004⁽⁴⁾, että EU:n talousarvion tehokas valvonta on tarpeen kaikilla hallinnon tasoilla. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että valvontajärjestelmien rakennetta on vielä varaa parantaa selkeyttämällä ja johdonmukaistamalla tavoitteita ja vastuualueita, varmistamalla tehokas koordinointi, antamalla tietoja järjestelmien kustannus- ja hyötytekijöistä sekä varmistamalla, että sääntöjä noudatetaan yhdenmukaisella tavalla. Tilintarkastustuomioistuin ehdottaa, että EU:n talousarvion valvonnan tehostamista edesautetaan kehittämällä yhteisön sisäistä valvontaa. Sisäisen valvonnan olisi perustuttava yhteisiin periaatteisiin ja standardeihin, joiden pohjalta kehitetään uusia tai nykyisiä valvontajärjestelmiä. Komissio olisi velvollinen edistämään sisäisen valvonnan järjestelmien kehittämistä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

0.6 Vuosikertomuksen toisessa luvussa mainittu maksattamatta olevien maksusitoumusten lisääntyvä määrä on suuri haaste unionille; maksattamatta olevilla maksusitoumuksilla tarkoitetaan vielä toteutumattomia menoja, joista on tehty oikeudellinen sitoumus. Vuoden 2003 lopussa maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä vastaa viiden vuoden maksuja tämänhetkisen toteutumisasteen mukaan laskettuna eli tilanne on huomattavasti huonompi kuin edellisellä rahoitusnäkymäkaudella vastaavana ajankohtana. Syynä tilanteeseen on liian kunnianhimoinen budjetointi sekä jäsenvaltioiden ja edunsaajavaltioiden vaikeudet käyttää niille myönnettyjä EU-varoja, mikä johtuu osittain siitä, että tarvittavien hallinnoinnin ja valvonnan vaatimusten mukaisten säännösten käyttöönotto on viivästynyt, ja osittain siitä, että yhteisön rahoitukseen oikeutettuja hankkeita on liian vähän.

⁽⁴⁾ Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004 ”yhtenäisestä tarkastusmallista” (single audit) (sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus) (EUVL C 107, 30.4.2004).

0.7 Rahoitusnäkömökäuden 2007—2013 budjetoinnin yhteydessä olisi laadittava realistinen arvio ja aikataulu varojen käytöstä. Uudella kaudella huomattava osa ajasta on käytettävä kuluvalle rahoitusnäkömökäudella 2000—2006 tehtyjen maksusitoumusten maksattamiseen. Mikäli erityistoimiin ei ryhdytä, maksumäärärahojen liian alhainen käyttöaste uudella kaudella vain pahentaa ongelmaa kasvattamalla budjetoinnin ja varojen käyttöasteen (ja täten myös politiikkojen täytäntöönpanon) välistä eroa vastaisuudessa.

0.8 Tulevan vuoden aikana tilintarkastustuomioistuin kehittää edelleen asemaansa Euroopan unionin riippumattomana tarkastuselinänä. Se on hyödyntänyt laajentumistaan 25-jäseniseksi kollegioksi ja yksinkertaistanut päätöksentekomenettelyjään tarkoituksenaan tehostaa kertomustensa ja lausuntojensa antamista. Tilintarkastustuomioistuin pyrkii jatkuvasti kehittämään tarkastusmenetelmiään ja -välineitään sekä kouluttamaan henkilöstöään voidakseen hoitaa paremmin tehtävänsä ja myötävaikuttaa omalla panoksellaan unionin varainhoidon tehostamiseen kaikilla tasoilla.

KERTOMUS TALOUSARVIOON LIITTYVISTÄ TOIMISTA

ENSIMMÄINEN LUKU

Tarkastuslausuma ja lausuman perustana olevat tiedot

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma	I—IX
Tilien luotettavuus	II—IV
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	V—IX
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	1.1—1.88
Johdanto	1.1—1.6
Tilien luotettavuus	1.7—1.26
Talousarvion toteuttamista koskevaan konsolidoituun selvitykseen liittyvät huomautukset	1.11—1.12
Konsolidoidun taseen eriin liittyvät huomautukset	1.13—1.15
Käteisvarojen hoito	1.16—1.21
Kirjanpidon uudistamista koskeva toimintasuunnitelma	1.22—1.26
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	1.27—1.54
Omat varat	1.27—1.30
Yhteinen maatalouspolitiikka	1.31—1.34
Rakennetoimet	1.35—1.38
Sisäiset politiikat	1.39—1.42
Ulkoiset toimet	1.43—1.46
Liittymistä valmisteleva tuki	1.47—1.50
Hallintomenot	1.51—1.54
Komission sisäisen valvonnan järjestelmän kehittyminen	1.55—1.87
Komission kannanotot	1.58—1.71
Hallinnonuudistuksen täytäntöönpanon tilanne	1.72—1.87

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA

I. EY:n perustamissopimuksen 248 artiklan määräysten mukaisesti tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut Euroopan yhteisöjen konsolidoidun tilinpäätöksen ⁽¹⁾ 31. joulukuuta 2003 päättyneeltä varainhoitovuodelta. Tilintarkastustuomioistuin on toimitannut tarkastuksen omien tarkastusperiaatteidensa ja -standardiensa mukaisesti. Niissä sovelletaan yleisesti hyväksytyjä kansainvälisiä tarkastusstandardeja yhteisöjen toimintaympäristöön sovitettuina. Tilintarkastustuomioistuin sai tarkastuksen avulla riittävän perustan jäljempänä esitettyä lausuntoa varten. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen sisältö on rajallinen omien varojen osalta ⁽²⁾.

Tilien luotettavuus

II. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että Euroopan yhteisöjen konsolidoitu tilinpäätös ja sen tueksi esitetyt selvitykset on laadittu 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen säännösten sekä konsolidoidun tilinpäätöksen liitteissä esitettyjen periaatteiden ja kirjanpidossa noudatettavien säännösten ja menetelmien mukaisesti ⁽³⁾. Jäljempänä kohdassa III esitetystä seikasta aiheutuvia vaikutuksia lukuun ottamatta konsolidoidut tilit antavat luotettavan kuvan yhteisöjen tuloista ja menoista varainhoitovuodelta ja taloudellisesta tilanteesta varainhoitovuoden lopussa.

III. Sekalaisiin tuloihin ja maksettuihin ennakoihin sovellettavan tehokkaan sisäisen valvonnan puuttuessa tilintarkastustuomioistuin ei voi varmistua siitä, että kaikki kyseisiin saamisiin liittyvät tase-erät on arvostettu oikein.

IV. Asettamatta kyseenalaiseksi kohdassa II esittämänsä kantaa tilintarkastustuomioistuin haluaa tuoda esiin, että varainhoitovuoden 2003 tilinpäätöstä laadittaessa käytettyä kirjanpitojärjestelmää ei aiempien vuosien tapaan ole suunniteltu antamaan varmuutta siitä, että yhteisön kaikki omaisuuserät on viety kirjanpitoon. Komissio hyväksyi 17. joulukuuta 2002 Euroopan yhteisöjen kirjanpidon uudistamisesta toimintasuunnitelman, jonka on tarkoitus olla käytössä 1. tammikuuta 2005 alkaen. Tilintarkastustuomioistuin toteaa kuitenkin, että kaikkien uusien sääntöjen ja tilikarttojen täysipainoinen soveltaminen edellyttää merkittäviä ponnisteluja niiltä tahoilta, joiden tilit kuuluvat konsolidoinnin piiriin.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

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

VI. Muiden menojen osalta tilintarkastustuomioistuin totesi seuraavaa:

- a) EMOTR-tukiosaston maksuihin virheillä oli jälleen olennainen vaikutus. Peltokasvien alalla virheiden riski on pienempi kuin eläinpalkkioiden kohdalla; muilla menoaloilla, jotka eivät kuulu yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin, riskit ovat suuremmat eikä valvonta ole yhtä tehokasta. Kokonaisuutena tarkastellen maatalousalan 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 ilmenee yhä samanlaisia ja yhtä usein toistuvia virheitä kuin aiempina vuosina.

⁽¹⁾ "Konsolidoitu selvitys talousarvion toteuttamisesta" ja "konsolidoitu tilinpäätös" muodostavat Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksen niteen I, varainhoitovuosi 2003.

⁽²⁾ Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset koskivat makrotaloudellisia tilastoja, joiden perustana olevia tietoja ei voida tarkastaa suoraan, ja toisaalta tarkastus ei kata tullivalvonnan ulkopuolelle jäänyttä tuontia.

⁽³⁾ Ks. Euroopan yhteisöjen lopullinen tilinpäätös, niteen 1 liite 1, varainhoitovuosi 2003.

- c) Sisäisten politiikkojen alalla havaittu valvontajärjestelmien parantuminen ei vielä riitä estämään maksujen laillisuuteen 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 organisaatioiden sekä hankkeiden tasolla. Hallinnon hajauttamisprosessi vietiin periaatteessa päätökseen vuonna 2003, mutta on välttämätöntä saada järjestelmien ja menojen valvontaan tarvittavat osatekijät toimiviksi, jotta voitaisiin jatkaa yhä tarpeellista kehitystyötä.
- e) Liittymistä valmistelevan tuen osalta todettiin, että valvontajärjestelmien puutteet, jotka yksilöitiin jo vuonna 2002, johtivat tapahtumien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen vaikuttaviin virheisiin ja kasvaneeseen virheriskiin.

VII. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille komission edistymisen sisäisen valvonnan järjestelmän uudistamisessa sekä myönteisen vaikutuksen, joka uudistuksella on komission suoraan hallinnoimien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen; järjestelmän toimintaa on kuitenkin vielä tehostettava.

VIII. Yhteisen (ks. kohdat VI a ja b), hajautetun (ks. kohdat VI d ja e) sekä välillisen keskitetyn hallinnon (ks. kohta VI c) piiriin kuuluvilla aloilla, joilla virheillä on olennainen vaikutus toimiin, on toimittava määrätietoemmin sen varmistamiseksi, että valvontajärjestelmät toimivat tehokkaasti ja asianomaiset riskit saadaan entistä paremmin hallintaan.

IX. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio, joka Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (274 artikla) mukaisesti kantaa toimielimenä vastuun talousarvion toteuttamisesta, esittää pääosastojen ja yksiköiden vuotta 2003 koskevien toimintakertomusten yhteenvetokertomuksessa ensimmäistä kertaa analyysin siitä, missä määrin valvontajärjestelmien avulla saadaan varmuus tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tulokset vastaavat useimmiten analyysin sisältämiä päätelmiä.

6. ja 7. lokakuuta 2004

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TARKASTUSLAUSUMAN PERUSTANA OLEVAT TIEDOT

Johdanto

1.1 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 248 artiklan mukaisesti tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (DAS). Varainhoitovuodesta 2002 alkaen, kun tilintarkastustuomioistuimen tehtävää oli Nizzan sopimuksella laajennettu antaen sille mahdollisuus täydentää lausumaansa yhteisön jokaista keskeistä toiminta-alaa koskevilla erityisarvioilla, tilintarkastustuomioistuin on halunnut lujittaa lausumansa perusteita tutkimalla entistä systemaattisemmin komission kullakin näistä keskeisistä toiminta-aloista käyttöön ottamien valvontajärjestelmien toimintaa.

1.2 Euroopan yhteisöjen tilien luotettavuuteen liittyvällä tarkastustyöllä pyritään saamaan riittävä varmuus siitä, että kaikki tulot ja menot sekä varallisuus on kirjattu, ja siitä, että tilinpäätös antaa oikean kuvan yhteisöjen taloudellisesta tilanteesta varainhoitovuoden lopussa.

1.3 Tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvän tarkastustyön tavoitteena on koota riittävästi suora ja epäsuora todentavaa aineistoa, josta käy ilmi, ovatko tilien perustana olevat toimet säännösten ja sopimusmääräysten mukaiset ja onko tilinpäätöksen summat laskettu oikein.

1.4 Tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta tilintarkastustuomioistuin valitsi lausumansa perustaksi useita eri lähteitä:

- a) yhteisöjen toimielimissä, jäsenvaltioissa ja yhteisön ulkopuolisissa maissa käyttöön otettujen valvontajärjestelmien arvioiminen;
- b) 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.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.5 Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti jälleen erityistä huomiota toimenpiteisiin, joita komissio on toteuttanut uudistaessaan sisäisen valvonnan järjestelmäänsä. Lisäksi se tarkasteli etenkin jatkotoimia, joita on pantu täytäntöön niiden toimintasuunnitelmien johdosta, jotka on liitetty varainhoitovuosilta 2002 ja 2001 laadittuihin yhteenvetoihin pääjohtajien vuotuisista toimintakertomuksista ja lausumista (ks. kohdat 1.55—1.87).

1.6 Tilintarkastustuomioistuin on lisäksi halunnut tuoda sekä kokonaistilanteen että kaikkien erityisarvioinnin kohteena olleiden keskeisten toiminta-alojen osalta esiin erilaisia seurannan osatekijöitä, joiden avulla on pyritty arvioimaan tilanteen kehittymistä pitkällä aikavälillä. Osatekijät käyvät ilmi tämän luvun ja lukujen 3—9 liitteenä olevista taulukoista.

Tilien luotettavuus

1.7 Tilintarkastustuomioistuimen huomautukset koskevat varainhoitovuoden 2003 lopullista konsolidoitua tilinpäätöstä sellaisena kuin komissio on sen laatinut 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen säännösten mukaisesti ⁽⁴⁾.

1.8 Odotettaessa kirjanpitojärjestelmän uudistamista koskevan toimintasuunnitelman toteutumista vuodesta 2005 alkaen (ks. kohdat 1.22—1.26) ja tarkoituksenmukaisen kirjanpitojärjestelmän puuttuessa varainhoitovuoden lopun tilinpäätöksen valmistelu perustuu paljolti kirjanpidon ulkopuolisiin selvityksiin. Tällöin esitettyjä määriä ei ole liitetty asianomaisiin talousarvioitimiin, eivätkä kirjanpidosta vastaavat keskusyksiköt voi aina taata arviointien oikeellisuutta tai täydellisyyttä. Lisäksi nykyinen kirjanpitojärjestelmä, joka perustuu pääasiassa kassaperusteisen kirjanpidon periaatteisiin, ei anna mahdollisuutta erottaa hallintomenoja investointimenoista ja lopullisia maksuja ennakko- tai etumaksuista taikka edes määrittää velkojen ja saamisten määrää. Tämä vaikeuttaa taloudellisen tuloksen laskemista. Tilintarkastustuomioistuimen havainnot tukevat budjettipääosaston pääjohtajan lausumassaan esittämiä varauksia (yhteisöjen ja EKR:n omaisuus- ja rahoitustilanne on esitetty epätäydellisesti; kirjanpitojärjestelmän rakenne perustuu kahden osajärjestelmään yhden integroidun järjestelmän sijasta).

1.9 **Taulukossa 1.1** on kuvattu varainhoitovuodelta 2002 tilien luotettavuuden osalta annetussa tarkastuslausumassa esitetyn neljän varauksen seuranta sekä eräitä seikkoja, jotka tilintarkastustuomioistuin toi esiin vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2002 ja joista komission mukaan huolehdittaisiin yhteisön kirjanpitojärjestelmän uudistamisen yhteydessä.

1.8 Euroopan yhteisöt käyttävät kassaperusteista kirjanpitoa kuten useimmat julkisen sektorin organisaatiot maailmassa. Komissio on tietoinen tämän menetelmän rajoituksista, minkä vuoksi se on käynnistänyt hankkeen kirjanpitojärjestelmän uudistamiseksi ja siirtymiseksi suoriteperusteiseen kirjanpitoon kuten tilintarkastustuomioistuin mainitsee. Komission tavoitteena on noudattaa kansainvälisiä julkisen sektorin kirjanpito-standardeja (IPSAS) vuoteen 2005 mennessä, mikä on varainhoitoasetuksessa asetettu määräaika, ja se käsittelee parhaillaan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia ongelmia.

⁽⁴⁾ Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta, (EYVL L 248, 16.9.2002) 129 artiklan 3 kohta ja 181 artiklan 2 kohta.

Taulukko 1.1 — Varainhoitovuodelta 2002 annetussa tarkastuslausumassa tilien luotettavuuden osalta esitettävien varaumien seuranta ja kirjanpitojärjestelmän uudistamisen mahdolliset vaikutukset tiettyihin vuosikertomuksissa varainhoitovuodelta 2002 esitettyihin huomautuksiin

Varaumat tarkastuslausumassa varainhoitovuodelta 2002	Vastaukset vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2002	Tilanteen kehittyminen
<p>Riittävien talousarviomäärärahojen puuttuessa 820 miljoonan euron oikeudelliset sitoumukset sisällytettiin taseen ulkopuolisiin sitoumuksiin.</p>	<p>Vuositettiin erin jakaminen johtaa siihen, että komissio tekee vain kyseisen vuoden erää koskevan maksusitoumuksen. Uudessa varainhoitotuksessa annetaan tähän mahdollisuus, kunhan tästä on säädety perussäädoksessä.</p>	<p>Uudessa varainhoitotuksessa, jota on sovellettu 1. tammikuuta 2003 alkaen, säädetään nimenomaisesti tästä kritisoitua käytännöstä.</p>
<p>Komission merkittävää osuutta maksettavaksi määrättyä Galileo-yhteisyrityksen pääomasta (120 miljoonaa euroa) ei ole kirjattu asianmukaisesti taseen vastaaviin.</p>	<p>Galileo-yhteisyrityksen luonteen ja tilien tilanne ei ole selkeä, mutta se on tarkoitettu kartoittamaan vuonna 2003.</p>	<p>Galileo on nyt mainittu taseessa pääomaosuusmenetelmää (equity method) käyttäen.</p>
<p>Siirrytiin erin kirjatut määrät olisi ryhmiteltävä uudelleen muihin, niihin sisältyvien erien luonteen mukaisin tase-eriin tai tulostilin kirjauksiin.</p>	<p>Komissio odottaa kirjanpito- ja tilinpäätösstandardien käsittelevän komitean lausuntoa, jotta ei jouduttaisi tekemään peräkkäisiä muutoksia. Uudelleenryhmittely toteutetaan siirryttäessä suoriteperusteiseen kirjanpitoon.</p>	<p>Siirryvät erät on ryhmitelty uudelleen, ja taseessa ei enää ole otsaketta "siirryvät erät".</p>
<p>Sekalaisiin tuloihin ja maksettuihin ennakkoihin sovellettavan tehokkaan sisäisen valvonnan puuttuessa tilintarkastustuomioistuin ei voi varmistua siitä, että kaikki saamisien muilta velallisilta liittyvät tilitapahtumat on arvioitu oikein ja täydellisinä.</p>	<p>Saamisten yksilöimistä ja perintää parannetaan: avointen sitoumusten saldoja tarkastellaan parhaallaan, ennakkorahoitusta koskeva kirjanpito tarkastetaan uudistuksen jälkeen ja tuloja koskevien ennakoarvoitusten maksamattomien perintämääräysten saldot ilmoitetaan vastedes operatiivisille pääosastoille.</p>	<p>Komissio ilmoittaa käynnistäneensä muun muassa seuraavat toimet: tulojen ja menojen hyväksyjä koulutetaan, operatiivisille yksiköille lähetetään neljänneksittain saamisten ja perintämääräysten vanhat saldot ja perintämääräysten viivästyskorot lasketaan pian kirjanpitojärjestelmän avulla. Lisäksi komissio täsmentää, että ennakkomaksuja on alettu luetteloida, kirjaamista koskevien standardien ja käsikirjan ansiosta tilanne paranee ja asianmukainen käsittely kirjanpidossa aloitetaan vuonna 2005. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan voi toistaiseksi toteutettujen toimien perusteella pitää kyseisiä ongelmia ratkaistuina (ks. kohdat 1.14–1.15).</p>
<p>Yhteisöjen kirjanpitojärjestelmän uudistamisen yhteydessä mahdollisesti ratkaistut ongelmat</p>	<p>Vastaukset vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2002</p>	<p>Yhteisöjen kirjanpitojärjestelmän uudistamisen mahdollinen vaikutus tulevaisuudessa</p>
<p>Muun muassa yhteisen hallinnoinnin menneetyt ovat syynä siihen, että komissio saa vasta hyvin myöhään tiedon taloudellisista tapahtumista, joiden perusteella kirjaukset tehdään klassisessa suoriteperusteisessa kirjanpidossa. Kirjausten aiheuttavat taloudelliset tapahtumat olisi varovaisuusystävällisempiä määriteltävä, jotta säilytetään niiden hallinta. Riippumatta siitä, millaisiin sääntöihin lopulta päädytään, on tärkeää, että eri varainhoitovuosien kirjaamisen perusteet ovat keskenään vertailukelpoiset ja ne esitetään yksiselitteisesti.</p>	<p>Komissio on perustanut kirjanpito- ja tilinpäätösstandardien käsittelevän komitean ratkaisemaan tällaisia ongelmia. Tilinpitäjän hyväksymät standardit kuvastavat komitean lausuntoa.</p>	<p>Kirjanpito- ja tilinpäätösstandardien käsittelevä komitea on jo hyväksynyt kaikki kirjanpitoasiantuntijoiden koskevat luonnokset (exposure drafts) lukuun ottamatta sitä, joka liittyy henkilöstön etuisuuksiin (eläkkeisiin). Muita toimielimiä ja elimiä kuullaan luonnosten osalta ennen kuin tilinpitäjä hyväksyy ne. Uutta kirjanpidon käsikirjaa laaditaan parhaallaan, jotta kirjanpitoasiantuntijoiden voidaan soveltaa.</p>
<p>Tietyt vaikeudet johtivat tase-erien kuuluvien määrien arvioinnissa. Nämä koskevat etenkin rahoitusvälikäyttäjien hallussa olevia määriä (kirjattu otsakkeen "sekalaiset saamiset" alle), määrien todellista käyttöastetta ja niihin liittyviä korkoja tai talousarvioamäärärahojen hankittuja osuuksia ja myönnettyjä osakaslainoja (esimerkiksi ECIP-rahoitusväline ja Media-ohjelma).</p>	<p>Rahoitusvälikäyttäjien luettelointiseksi on tehty runsaasti työtä. Tästä on paljon hyötyä siirryttäessä suoriteperusteiseen kirjanpitoon. Ennakkomaksut yksilöidään uusien tietoteknisten järjestelmien avulla, mikä vähentää kirjanpidon ulkopuolisten selvitysten käyttöä.</p>	<p>Komissio on alkanut osoittaa lisää voimavaroja avoimena oleviin sitoumuksiin liittyvien ennakkomaksujen yksilöimiseen. Kirjanpito- ja tilinpäätösstandardien käsittelevä komitea on lisäksi perehtynyt johtavien näistä kysymyksistä.</p>
<p>Muita tilien esittämiseen liittyviä puutteita ilmenee yhä tiettyjen maatalousmenojen ja muiden maksettuna esitettyjen, suorittamatta olevien ennakkomaksujen kohdalla. Varauksissa on esitetty likimääräisiä summia ikään kuin velkoina ja eläkeoikeuksia aiheuttavaa varausta on käsitelty kirjanpidossa tavalla, joka häivyttää menoerin vaikutuksen taloudelliseen tulokseen.</p>	<p>Kirjanpito- ja tilinpäätösstandardien käsittelevä komitea paneutuu näihin seikkoihin, ja komissio odottaa sen lopullista lausuntoa välitarkastuksen tekemästä useita peräkkäisiä muutoksia.</p>	<p>Tilinpitäjä hyväksyy kirjanpitosäännöt ennen vuoden 2004 loppua, minkä odotetaan ratkaisevan joitakin mainituista ongelmista. Eläkeoikeuksia aiheuttava varaus esitetään kuitenkin taseessa nykyiseen tapaan, kunnes asiasta on annettu IPSAS-standardi.</p>

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.10 Etenkin tilinpäätöksen esittämisessä havaitusta edistyksestä sekä varaumien määrän ja laajuuden vähenemisestä huolimatta tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa ilmeni, että seuraavat, jo aiemmissa kertomuksissa esiin tuodut ongelmat ovat yhä olemassa:

a) Maatalousmenot — modulointi: Taloudellisia tapahtumia on kirjattu budjettikohtaan, josta kyseisiä menoja ei lopulta voida suorittaa (88,9 miljoonaa euroa vuonna 2003). Lisäksi tileissä esitetään maksettuina menoja (237,9 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2003), joita ei vielä ole suoritettu (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 1.13 ja 1.14).

b) ECIP-rahoitusväline (*European Community Investment Partners*): Komissio nollasi välineeseen liittyvien lainojen, osakkuuksien ja ennakkomaksujen arvon (88,5 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2003) epäselvin perustein yksilöimättä osatekijöitä, joista kyseinen määrä muodostuu (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.18).

c) *Eurotech Capital, Venture Consort* ja *Joint Venture Programme*: Koska komissiolla ei ollut yksityiskohtaisia tietoja investoituista määristä, se teki osakkuuksiensa osalta täydellisen arvonalennuspoiston (12,7 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2003), vaikka näiden välineiden osalta suoritetaan vielä pääoman palautuksia (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 1.21 ja 1.22).

d) EMOTR-tukiosasto: Useat todistuksen myöntävät elimet esittivät varaumia, jotka koskivat komissiolle suoritettavien määrien oikeellisuutta ja kattavuutta (905,9 miljoonan euron nettomäärä 31. joulukuuta 2003) (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.25).

1.10

a) Mitä tulee 88,9 miljoonan euron kirjaamiseen vuonna 2003, asetuksen (EY) N:o 1259/1999 3 ja 4 artiklan perusteella pidätettyjen määrien kirjaamisen menettely noudattaa komission asetuksen (EY) N:o 1017/2001 1 artiklaa (jolla muutetaan asetuksen 296/1996 2 artikla).

Niiden menojen osalta, joita jäsenvaltiot eivät vielä ole suorittaneet (237,9 miljoonaa euroa vuonna 2003), neuvoston asetuksen (EY) N:o 1259/1999 5 artiklan 2 kohdassa säädetään, että nämä määrät säilyvät kyseisen jäsenvaltion käytettävissä enintään kolmen vuoden ajan asetuksessa N:o 1257/1999 säädettyjen toimenpiteiden rahoittamiseksi.

Nykyistä modulointimenetelmää ollaan lopettamassa eikä kirjausta talousarviokirjanpitoon ole tarkoitus muuttaa sen viimeisinä vuosina. Kirjaamista liikekirjanpitoon tarkastellaan parhaillaan suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtymisen yhteydessä.

b) Sataprosenttinen arvonalennus suoritettiin, koska käytettävissä ei ollut tietoja, jotka olivat välttämättömiä ECIP-rahoitusvälineen perusteella tehtyjen sijoitusten ja myönnettyjen lainojen tarkan arvon laskemiseksi. Parhailaan tarkastellaan kaikkia keskeneräisiä tapauksia osana siirtymistä suoriteperusteiseen kirjanpitoon (erityisesti ennakkomaksujen osalta). Tämä tarkastelu saataneen loppuun tammikuuhun 2005 mennessä ja sen odotetaan luovan hyvän perustan sen arvioimiseksi, voidaanko vuoden 2004 tilinpäätöksessä jäljellä olevat määrät periä takaisin. Siihen asti kun tämä tarkastelu saadaan päätökseen, on johdonmukaisempaa ja varmempaa jatkaa sataprosenttista arvonalennusta.

c) Mitä tulee investoitujen määrien esittämiseen yhteisön taseessa, komissio katsoo, että koko summan poistaminen on varovaisuusperiaatteen nojalla täysin perusteltua. Riskipääomasijoituksiin ja sijoituksiin muilla suuririskisillä toiminta-alueilla, kuten yhteishankkeet Keski- ja Itä-Euroopan maissa ja uusissa itsenäisissä maissa, liittyy luonteensa puolesta potentiaalinen tappioriski. Komissio toteaa, että se on edistynyt viime vuodesta hyvin sellaisten sopimusten viimeistelyssä ja lopettamisessa, joiden voimassaoloaika on päättymässä.

d) Velkojen asianmukaisen arvioinnin osalta luottotappiovaraus perustuu kunkin maksajaviraston arvioihin — menettely on sama kuin vuonna 2002. Se perustuu oletukseen, että maksajavirastot pystyvät parhaiten arvioimaan mahdollisuudet takaisinperintään.

Komissio on tehnyt viime vuosina useita parannuksia YMP-velkojen kirjanpitoon. Näitä ovat muun muassa maksajavirastoille asetettu vaatimus pitää velallisuetteloja ja todistuksen myöntäville elimille asetettu vaatimus varmistaa, että luettelot ovat täydellisiä. Yhteensä 85 maksajavirastosta 81 maksajavirastolle todistuksen myöntävät elimet pystyivät takaamaan, että velallisuetteloissa ei ole olennaisia virheitä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- e) Muut velalliset -erään liittyvien saamisten arvostaminen (3 610,4 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2003): Tilintarkastustuomioistuin ei voi ottaa kantaa kyseisiin saamisiin oikeellisuuteen eikä kattavuuteen (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.23, sekä tämän kertomuksen kohdat 1.14 ja 1.15).
- f) Rahoituksenvälittäjillä olevien määrien yksilöiminen (määrät sisältyvät yllä olevassa kohdassa e mainittuun muut velalliset -erään, ja niiden arvo oli 1 008,6 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2003) ⁽⁵⁾: Koska asianmukaista kirjanpitojärjestelmää ei ole, tilintarkastustuomioistuin ei voi saada varmuutta niiden määrien oikeellisuudesta ja kattavuudesta, jotka on kirjattu rahoituksenvälittäjien hallussa oleviksi (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.27).
- g) Korkotulot rahoituksen välittäjille suoritetuista ennakkomaksuista: Komissio ei vielä ole kyennyt osoittamaan, että ennakkomaksuista kertyvät korot on kirjattu järjestelmällisesti ja viipymättä talousarviotuloiksi. Niin ollen ei ole mahdollista saada varmuutta siitä, onko yhteisön rahoitusosuudet tiettyjen ohjelmien osalta kirjattu kokonaisuudessaan (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.29).
- h) Eläkeoikeuksista aiheutuva varaus: Kyseinen varaus (22,8 miljardia euroa 31. joulukuuta 2003 vakuutusmatemaattisen tutkimuksen perusteella) ja vastaava saaminen jäsenvaltioilta esitetään nykyisin taseessa tavalla, joka johtaa siihen, että menoerän vaikutus ei näy taloudellisessa tuloksessa (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 1.31 ja 1.32).
- i) Lyhytaikainen vieras pääoma: Osa siirretyistä maksumäärärahoista (176,5 miljoonaa euroa 31. joulukuuta 2003) on kirjattu taseen lyhytaikaiseen vieraaseen pääomaan, mikä ei ole asianmukaista (ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.34).

Talousarvion toteuttamista koskevaan konsolidoituun selvitykseen liittyvät huomautukset

Talousarvion toteuttamista koskeva selvitys sisältää väliaikaisia tietoja

1.11 Huolimatta tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksensa varainhoitovuodelta 2002 esittämästä huomautuksesta ⁽⁶⁾ vuoden lopun tileihin ei edelleenkään kirjata tapahtumia, joihin komission yksiköt tai jäsenvaltiot todennäköisesti ehdottavat korjauksia myöhemmin (maksajavirastojen tilien tarkastaminen ja hyväksyminen EMOTR-tukiosaston yhteydessä, alv:oon ja BKT:oon perustuvia omia varoja koskevien ennakkomäärien mukauttaminen sekä sisäisiin politiikkoihin, ulkoisiin toimiin ja rakennerahoitukseen liittyvien hankkeiden tai ohjelmien päättäminen).

KOMISSION VASTAUKSET

- e) Komissio parantaa jatkossakin menetelmiään tällä alalla käyttämällä tällä hetkellä käytössään olevia välineitä, kuten todettiin vuoden 2002 vuosikertomuksen 1.23 kohtaan annetussa vastauksessa (esimerkiksi säännöllinen raportointi perimättömistä määristä vuoden 2003 puolivälistä alkaen). Kuten viime vuonna annetussa vastauksessa todettiin, merkittävät parannukset tällä alalla ovat mahdollisia vasta sen jälkeen, kun uusi kirjanpitojärjestelmä ja erityisesti ennakkomaksujen kirjanpitojärjestelmä on otettu käyttöön vuonna 2005.
- f) Kuten vuonna 2002 todettiin, komissio on jo tehnyt paljon tällä alalla. Tällaiset ongelmat voidaan ratkaista lopullisesti vasta sen jälkeen, kun uusi kirjanpitojärjestelmä on otettu käyttöön vuonna 2005. Tällä hetkellä luvut kootaan manuaalisesti rahoituksenvälittäjien toimittamista raporteista.
- g) Kuten viime vuonna todettiin, vaikka kaikkia korkoja ei ole kirjattu talousarviotuloihin, ne on kuitenkin kirjattu tilinpäätökseen. Sen jälkeen kun käyttöön otettiin uusi varainhoitoasetus, jonka mukaan kaikki korot on palautettava komissiolle, komissio on parantanut entisestään tällaisten korkojen kirjaamismenettelyjä.
- h) Kuten kirjanpitostandardikomiteassa on todettu, tällä hetkellä ei ole olemassa kansainvälisiä julkisen sektorin kirjanpitoa koskevia ohjeita tällä alalla. Niin kauan kuin tällaisia ohjeita ei ole, nykyinen käytäntö pysyy voimassa.
- i) Kuten vuoden 2002 vastauksessa todettiin, tätä kysymystä analysoidaan kirjanpitojärjestelmän uudistamisen yhteydessä ja muutokset tehdään kirjanpitoon vuonna 2005.

⁽⁵⁾ Määrästä 46,5 miljoonaa euroa on korkoja.

⁽⁶⁾ Tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 1.10 ja 1.11.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Myöskään korjausten suuruusluokka ei käy ilmi. Lisäksi tileihin voivat väliaikaisesti vaikuttaa myös eräät muut epävarmuustekijät. Tällaisia ovat esimerkiksi todistuksen myöntävien elinten esittämät, noin 11,3 miljardia euroa koskevat huomautukset maatalouden maksajavirastojen tileistä (ks. kohta 4.54). Toinen epävarmuustekijä on se, että komissio siirsi varainhoitovuoden 2003 tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen, joka koskee maksajavirastojen tilejä (vastaavat 43:a prosenttia varainhoitovuoden osalta ilmoitetuista menoista), tekemistä siihen asti, kunnes se saa lisätietoja tai tietyt tarkastukset saadaan päätökseen (ks. kohta 4.69).

Talousarviositoumukset ja potentiaaliset velat

1.12 Uuden varainhoitoasetuksen, jota on sovellettu 1. tammi-kuuta 2003 alkaen, mukaan useamman kuin yhden varainhoitovuoden aikana toteutettavia toimia koskevat talousarviositoumukset voidaan jakaa usealle eri varainhoitovuodelle vuotuisiin eriin, kun perussäädöksessä niin säädetään (7). Tämän käytännön, jota on aiemmin sovellettu rakennetoimiin (8) alakohtaisen lainsäädännön mukaisesti, soveltamisesta vastedes myös muilla aloilla on nyt nimenomaisesti säädetty (muun muassa kalastusalalla tehtävät kansainväliset sopimukset ja muut ulkoiset toimet). Määrät, joita varainhoitoasetuksen mukaisesti ei vielä ole kirjattu talousarviositoumukseen, ilmoitetaan potentiaalisissa veloissa. Sitoumusten määrittäminen eri tavoin eri aloilla vaikeuttaa kuitenkin talousarvion toteuttamista koskevissa selvityksissä esitettyjen lukujen tulkintaa.

Konsolidoidun taseen eriin liittyvät huomautukset*Perinteiset omat varat*

1.13 Erillisen B-kirjanpidon todettujen saamisten osalta tehtiin 1 043,9 miljoonan euron arvonalennus 31. joulukuuta 2003, joten komission tilinpäätöksessä näkyy 729,3 miljoonan euron nettosumma. Alennus kuvastaa sitä, että useiden saamisten kohdalla on todettu olevan epätodennäköistä, että määrät saadaan kokonaisuudessaan perittyä. Arvonalennus laskettiin tilastojen perusteella, joten kyseinen määrä on vain arvio.

Muut velalliset -erään liittyvien saamisten arvostaminen

1.14 Komissiolla on yhä ongelmia muihin velallisiin liittyvien saamisten arvostamisessa (9). Väliaikaisia maksuja pidetään edelleen lopullisina menoina ja perittäviä saamisia ei kirjata tileihin viipymättä. Koska tulojen ja menojen hyväksymisestä vastaavilla yksiköillä ei ole sekalaisiin tuloihin sovellettavia asianmukaisia sisäisen valvonnan menettelyjä, tilintarkastustuomioistuin ei voi varmistua siitä, että komissio on arvostanut oikein kaikki saamiset.

KOMISSIION VASTAUKSET

Osana kirjanpitojärjestelmän uudistamista komissio valmistelee sääntöjä, jotka koskevat tällaisten takaisinperittävien summien kirjanpitokäsittelyä ja tilinpäätösten liitetietojen parantamista. Tämän työn tulosten pitäisi näkyä vuoden 2005 tilinpäätöksissä.

Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen lykkäämistä käsitellään jäljempänä vastauksessa 4.79 kohtaan.

1.12 *Tietoisena tästä ongelmasta komissio on parantanut tilinpäätösten liitetietoja siten, että niissä selitetään paremmin varainhoitoasetuksessa säädettyä sitoumusten käsittelyä, erityisesti viittaamalla potentiaaliseen velkaan, joka saattaa syntyä, kun jaksotetuista määrärahoista tehdään talousarviositoumuksia tulevina vuosina.*

1.13 *Tarkoituksena on hyväksyä muodollisesti vuoden 2004 loppuun mennessä säädösmuutokset, joiden mukaan jäsenvaltioiden on arvioitava vuosittain niiden saamisten määrä erillisessä kirjanpidossaan, joiden takaisinperinnän ne katsovat olevan epätodennäköistä.*

1.14 *Ks. myös vastaus 1.10 kohdan e alakohtaan.*

Alustavia maksuja ja ennakkomaksuja koskevaa valvontaa parannetaan vuodesta 2005 alkaen osana kirjanpitojärjestelmän uudistamista.

(7) Ks. 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen 76 artiklan 3 kohta.

(8) Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 8.16, sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000, kohta 9.13.

(9) Tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.23.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.15 Tilanteen on havaittu parantuneen etenkin sen jälkeen, kun oli otettu käyttöön menettely saamisten kompensoimiseksi suoritettavista maksuista, mutta useiden saamisten perintä on edelleen huomattavasti myöhässä. Lisäksi viivästyskorkoja ei lasketa ja peritää systemaattisesti eikä ole olemassa menettelyä, jolla kertyneet korot laskettaisiin ja kirjattaisiin vuoden lopussa kirjanpitoon. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että takaisinperinnän kasaamia olisi koordinoitava tehokkaammin keskushallinnon tasolla ja että käyttöön olisi otettava järjestely, jonka ansiosta voidaan varmistaa, että asianomaiset yksiköt kirjaavat saamiset välittömästi.

Käteisvarojen hoito

1.16 Varainhoitovuodesta 1999 alkaen tilintarkastustuomioistuin on esittänyt useita huomautuksia SINCOM 2 -tietokonejärjestelmästä. Turvallisuuteen liittyvät huomautukset⁽¹⁰⁾ koskivat lähinnä käteisvarojen hoidosta vastaavan komission yksikön käyttämää maksujärjestelmää. Komissio hyväksyi huomautukset ja sitoutui ratkaisemaan esiin tuodut ongelmat⁽¹¹⁾. Vuonna 2002 ja vuoden 2003 alussa budjettipääosaston sisäisen tarkastuksen yksikkö (*Internal Audit Capability*, IAC) sekä sisäisen tarkastuksen toimiala (*Internal Audit Service*, IAS) toimittivat komission käteisvarojen osalta tarkastuksia, joissa ilmeni, että tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomat puutteet ovat edelleen olemassa.

1.17 Tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten seuranta varainhoitovuoden 2003 DAS-lausuman yhteydessä osoitti, että kaikkia ongelmia ei vielä ole ratkaistu etenkin tiettyjen turvallisuusnäkökohtien ja tehtävien erottamisen kohdalla.

1.18 Olemassa olevien riskien hallitsemiseksi turvallisuusmallia pitäisi kehittää käyttöoikeuksien määrittämisen ja hallinnoinnin sekä käyttäjille järjestelmän eri toimintoihin myönnettävän pääsyn osalta. Käteisvarojen hoidosta vastaavassa yksikössä joillakin käyttäjillä on useita tehtäviä, joita ei saisi yhdistää. Liian monella käyttäjällä on järjestelmän pääkäyttäjän tai vastaavat oikeudet, mikä antaa heille mahdollisuuden toteuttaa kaikenlaisia tapahtumia järjestelmässä. Joillekin käyttäjistä on myönnetty yleiset käyttöoikeudet (jotka eivät siis ole henkilökohtaiset), joten heidän toimiansa valvominen on vaikeaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi lisäksi, että tiettyjä ajanjaksoja ja tarkoituksia varten on luotu tapauskohtaisesti yleisiä käyttäjiä, joilla on laajat käyttöoikeudet.

KOMISSION VASTAUKSET

1.15 Komissio on vuoden 2003 alussa ottanut käyttöön takaisinperinnän keskitetyn koordinoinnin ja valvoo maksamattomia perintämääräyksiä neljännesvuosikatsauksella, josta ilmenee maksamattomien perintämääräysten määrä neljännesvuotta ja menojen hyväksyjää kohden. Komissio kirjaa tietokantaansa myös kuhunkin perintämääräykseen liittyvät jatkotoimet ja neljännesvuosikatsaukseen liittyvät indikaattorit.

Vuodesta 2004 tilinpitäjä on käyttänyt tietokoneohjelmaa valvoakseen viivästyskorkojen perintää ja sitä, että vastuullinen tulojen ja menojen hyväksyjä laatii tällaisia korkoja koskevan perintämääräyksen. Korot kirjataan kirjanpitoon sen vuoden aikana, jona ne saadaan, mutta kertyneitä korkoja ei arvioida vuoden lopussa, kuten tilintarkastustuomioistuin huomauttaa. Tämä asia korjataan kirjanpitojärjestelmän uudistamisen ja suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtymisen yhteydessä.

1.18 Komissio on samaa mieltä siitä, että laajennetut käyttöoikeudet omaavien käyttäjien lukumäärä oli liian suuri. Tätä määrää on nyt pienennetty merkittävästi. Komissio kehittää tällä hetkellä ennen vuoden 2004 loppua käyttöön otettavaa raportointijärjestelmää, jonka avulla se pystyy havaitsemaan tällaiset tilanteet tulevaisuudessa.

Komissio tarkastelee parhaillaan erikoiskonsultin avulla kaikkea keskuskirjanpitojärjestelmän käyttöä. Tämä työ saataneen päätökseen vuoden 2004 loppuun mennessä juuri ennen uuden kirjanpitojärjestelmän käyttöönottoa.

⁽¹⁰⁾ Pääasiassa vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohdat 8.55 ja 8.56, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2000, kohdat 9.41—9.43, sekä jatkuva seuranta tarkastushavaintoja koskeissa kirjeissä myöhemmin vuosina.

⁽¹¹⁾ Ks. vastaukset yllä mainittuihin kohtiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.19 Kun maksumenettely käynnistetään keskuskirjanpitojärjestelmässä, kaiken maksuja koskevan informaation sisältävät tiedostot siirretään järjestelmään, jonka avulla hoidetaan yhteyksiä pankkeihin. Komission pitäisi jatkaa ponnistelujaan varmistaakseen kaikkien pankeille toimitettavissa tiedostoissa olevien tietojen täydellisen koskemattomuuden.

1.20 Vuonna 2003 komissio muutti käyttämäänsä teknistä infrastruktuuria. Komissio kehitti uuden valmiussuunnitelman, jota ei vielä ole testattu. Käteisvarojen osalta (17. helmikuuta 2004) toteutetussa testissä, jossa pankkien kanssa käytettävä yhteysjärjestelmä käynnistettiin uudelleen vaihtoehtoiselta palvelimelta järjestelmän kaatumisen jälkeen, kävi ilmi, että käynnistysmenettelyä on parannettava.

1.21 Kohdassa 1.16 yksilöityjä ongelmia lukuun ottamatta muita esiin tuotuja ongelmia ei ole ratkaistu tyydyttävästi:

- a) Ennakkomaksujärjestelmään sovellettavia sääntöjä ei vielä ole uudistettu uuden varainhoitoasetuksen voimaantulon johdosta.
- b) Olisi löydettävä ratkaisu, joka estää tietojen kirjaamisen suljetuihin pankkitileihin ja kuitenkin säilyttää aikaisemmat tiedot.
- c) Käteisvarojen hoitoon liittyvistä tehtävistä ja vastuualueista olisi laadittava selkeät viralliset kuvaukset, jotta voidaan varmistaa toimintojen asianmukainen erottaminen toisistaan ja tarvittavien edelleenvaltuutusten hallinnointi.

KOMISSIION VASTAUKSET

1.19 *Budjettipääosasto otti marraskuussa 2003 käyttöön uuden järjestelmän, jolla suojataan maksutapahtumat Sincom 2 -järjestelmän ja SWIFT-verkon välillä. Tätä järjestelmää ei sovelleta vielä kaikissa tapauksissa. Uudesta suojasta eivät vielä hyödy pienet maksutapahtumat, joiden muuttaminen on vaikeampaa niiden erityisluontonsa vuoksi. Vaikka uusi suojajärjestelmä on vaikeampi toteuttaa tällaisille maksutapahtumille, budjettipääosaston tarkoituksena on laajentaa se niihin ennen vuoden 2004 loppua.*

1.20 *Sincom 2 -järjestelmän valmiussuunnitelmaa testattiin marraskuussa 2002. Suunnitellut toiminnalliset ja teknistä infrastruktuuria koskevat muutokset yhdessä komission uuden kirjanpitojärjestelmän (ABAC) tammikuussa 2005 tapahtuvan käyttöönoton kanssa edellyttävät uuden valmiussuunnitelman laatimista. Käteisvarojen osalta budjettipääosasto aikoo ennen vuoden 2004 loppua parantaa SWIFT-järjestelmän valmiussuunnitelman käynnistysmenettelyä testissä havaittujen tarpeiden mukaisesti.*

1.21

- a) *Vaikka kassahallinnon ennakkomaksuosastoa ei ole vielä mukautettu täydellisesti, sille on myönnetty lisäresursseja erityisesti kaikkien ennakkomaksujärjestelmien pankkitilien varmistamiseksi.*
- b) *Vuoden 2004 alusta on ollut käytössä atk-järjestelmä, joka estää yritykset kirjata pääkirjaan suljettuja pankkitilejä.*
- c) *Tilinpitäjän kassahallinnon henkilöstölle antamien valtuutusten virallistaminen saatiin päätökseen syyskuussa 2004.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Kirjanpidon uudistamista koskeva toimintasuunnitelma

1.22 Komissio hyväksyi 17. joulukuuta 2002 Euroopan yhteisöjen kirjanpidon uudistamista koskevan toimintasuunnitelman⁽¹²⁾, jossa vastataan moniin tilintarkastustuomioistuimen aiempiin huomautuksiin ja otetaan huomioon kesäkuussa 2002 hyväksytyyn uuden varainhoitoasetuksen⁽¹³⁾ säännökset. Toimintasuunnitelma on tarkoitus panna kaikilta osin täytäntöön 1. tammikuuta 2005 alkaen, ja siihen kuuluu kaksi osaa: uuden kirjanpitosäännösten hyväksyminen⁽¹⁴⁾ ja säännösten soveltamiseksi tarvittavan tietojärjestelmän kehittäminen⁽¹⁵⁾. Toimintasuunnitelmaan kuuluvat kaksi komiteaa, valvontakomitea sekä kirjanpito- ja tilinpäätösstandardeja käsittelevä neuvoa-antava komitea, perustettiin vuoden 2003 ensimmäisellä neljänneksellä.

1.23 Kirjanpito- ja tilinpäätösstandardeja käsittelevään komiteaan, jonka puheenjohtajana toimi komission tilinpitäjä, kuului tiettyjen toimielinten (Euroopan parlamentti, yhteisöjen tuomioistuin ja komissio) ja joidenkin hajautettujen erillisvirastojen⁽¹⁶⁾ edustajia sekä ulkopuolisia asiantuntijoita. Komitean tavoitteena oli tutkia kansainvälisiä kirjanpito- ja tilinpäätösstandardeja⁽¹⁷⁾ ja mukauttaa ne yhteisöjen muodostamaan toimintaympäristöön soveltuviksi, kuten varainhoitoasetuksen 133 artiklan 2 kohdan säännöksissä edellytetään. Huhtikuussa 2004 komitea esitti tutkimuksensa perusteella 15 luonnosta kirjanpidon perussäännöksi. Nämä kattoivat erilaisia kirjanpidossa käsittelemiseen liittyviä olennaisia aihe-alueita varainhoitovuoden lopun tilinpäätöksen esittämiseksi suoritusperusteisen kirjanpidon periaatteen mukaisesti⁽¹⁸⁾.

1.24 Komission tilinpitäjän on vielä annettava lopullinen hyväksyntänsä kirjanpidon perussäännöille. Hänen on lisäksi varmistettava, että ne toimielimet ja elimet, joiden tilinpäätös konsolidoidaan⁽¹⁹⁾, panevat säännöt täytäntöön tilikarttojen avulla. Työn etenemisen perusteella vaikuttaa siltä, että komission toimintasuunnitelmaan sisältyvä aikataulu toteutuu. Niiden toimielinten ja elinten, joiden tilinpäätös konsolidoidaan, kirjanpidon perussääntöjen ja tilikarttojen pitäisi siis olla käytettävissä varainhoitovuoden 2005 tilejä varten.

1.24 Kaikkia pääosastoja kuultiin kirjanpitosääntöjen luonnoksesta kesäkuussa 2004 samoin kuin toimielinten ja virastojen tilinpitäjiä (varainhoitoasetuksen 133 artiklan mukaisesti). Niiden esittämät huomautukset on otettu huomioon sääntöjen viimeistelyssä. Sääntöjen perusteella on laadittu kirjanpidon käsikirja. Käsikirjan tavoitteena on kuvailla sääntöjen soveltamista ja toimintaa sekä uutta kirjanpitojärjestelmää. Pääosastoja kuultiin käsikirjan luonnoksesta heinäkuussa 2004.

Heinäkuussa 2004 saatiin valmiiksi myös tililuettelo, joka sekkin perustuu uusiin kirjanpitosääntöihin ja josta kuultiin mielipiteitä ja virastoja.

Komission tilinpitäjä hyväksyy kirjanpitosäännöt vuoden 2004 viimeisellä neljänneksellä.

⁽¹²⁾ Komission tiedonanto Euroopan yhteisöjen kirjanpitojärjestelmän uudistamisesta (KOM(2002) 755 lopullinen, 17.12.2002).

⁽¹³⁾ Ks. myös Euroopan parlamentin päätöslauselma vastuuvapauden myöntämisestä varainhoitovuodelta 2001, kohta 23 (EUVL L 148, 16.6.2003).

⁽¹⁴⁾ Toimintasuunnitelman toimi 16 "kirjanpitosäännöstö" (KOM(2002) 426 lopullinen, 24.7.2002).

⁽¹⁵⁾ Toimintasuunnitelman toimi 17 "rahoitusalan perustietojärjestelmä" (KOM(2002) 426 lopullinen, 24.7.2002).

⁽¹⁶⁾ Ks. 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen 185 artiklan 1 kohta.

⁽¹⁷⁾ Tilintarkastajien kansainvälisen yhteistyöjärjestön (*International Federation of Accountants*, IFAC) suosittelemat julkisen sektorin kansainväliset tilinpäätösstandardit (*International Public Sector Accounting Standards*, IPSAS) tai niiden puuttuessa kansainvälisen tilinpäätösstandardeja käsittelevän elimen (*International Accounting Standards Board*, IASB) antamat kansainväliset IAS/IFRS-tilinpäätösstandardit (*International Accounting Standards / International Financial Reporting Standards*).

⁽¹⁸⁾ Ks. 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen 123–125 artikla.

⁽¹⁹⁾ Ks. 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen 129 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.25 Tietojärjestelmää koskevaan osaan kuuluu integroidun tietojärjestelmän kehittäminen siten, että huomioon otetaan lähes ⁽²⁰⁾ kaikki kirjanpito tiedot, jotka tarvitaan suoritusperusteisen kirjanpidon ottamiseksi käyttöön 1. tammikuuta 2005 varainhoitoasetuksen mukaisesti. Edistyminen kirjanpito- ja tilinpäätösstandardien osalta mahdollisti järjestelmän rakenteen ja toimintaperiaatteiden vahvistamisen. Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien paikalliset järjestelmät on kytkettävä keskustietojärjestelmään. Kuten tilintarkastustuomioistuin on jo aiemmin ⁽²¹⁾ todennut, tarvittaville mukautuksille ja validoinneille asetettu aikataulu on kuitenkin hyvin kunnianhimoinen, ja on olemassa riski, että komissio joutuu tekemään vain asteittaisia muutoksia nykyisiin järjestelmiin.

1.26 Avaavan taseen laatiminen 1. tammikuuta 2005 on ratkaiseva vaihe sen kannalta, onnistuuko siirtyminen kassaperusteisesta suoritusperusteiseen kirjanpitoon. Tätä varten kirjanpito tiedoja on käsiteltävä niin, että vertailukelpoiset osatekijät, jotka tarvitaan varainhoitovuoden 2005 tilinpäätöksen laatimisessa, ovat käytettävissä. Onkin tärkeää, että tulojen ja menojen hyväksymisestä vastaaviin yksiköihin osoitetaan riittävästi voimavaroja, jotta ne kykenevät toteuttamaan tällaisen suuren hankkeen asianmukaisesti, ja että kirjanpidosta vastaavat keskusyksiköt tukevat ja seuraavat niitä tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi on tärkeää, että tilinpitäjä varmistaa, että kirjanpito tapahtumien käynnistys- ja validointimenettelyt tulojen ja menojen hyväksymisestä vastaavissa yksiköissä on järjestetty tavalla, joka takaa oikean kirjaamisen jo tapahtumahetkellä, vaikka varainhoitoasetuksessa ⁽²²⁾ säädetäänkin, että tulojen ja menojen hyväksyjä vastaa tietojen luotettavuudesta.

KOMISSION VASTAUKSET

1.25 Hanke etenee suurelta osin 17. joulukuuta 2002 annetussa komission tiedonannossa esitetyn aikataulun ja 8. heinäkuuta 2003 ehdotetun tarkemman hankesuunnitelman mukaisesti. Uuden keskustietojärjestelmän (ABAC) odotetaan olevan valmis suoritusperusteiseen kirjanpitoon siirtymiseksi vuonna 2005, kunhan kehitetyt tietojärjestelmän toiminnot on testattu. Muiden osastojen kuin budjettipääosaston vaatimista tietoteknisistä ratkaisuksista suurin osa on ajoitettu vuoden 2004 jälkipuoliskolle. Kesäkuun 2004 loppuun mennessä saatujen itsearviointien perusteella kaikki odottavat saavansa työn valmiiksi vuoden 2004 loppuun mennessä. Käytettävissä olevan ajan niukkuuden vuoksi monet kuitenkin odottavat saavansa työn valmiiksi ajankohtana, joka ei jätä liikkumavaraa odottamattomia tilanteita varten.

Uudistushankkeessa on suurelta osin täytetty asetetut tavoitteet, ja tavoitteena on noudattaa jatkossakin asetettua aikataulua siltä osin kuin on kyse uudessa varainhoitoasetuksessa asetettujen muodollisten vaatimusten täyttämistä vuonna 2005. Komissio on edelleen sitä mieltä, että tämä kunnianhimoinen tavoite on saavutettavissa, vaikka sitä koskevatkin samat riskit kuin kaikkia suuria tietoteknisiä kehityshankkeita.

1.26 Komissio on tietoinen avaavan taseen laatimisen tärkeydestä, minkä vuoksi se on osoittanut yksiköilleen tarkoituksenmukaiset resurssit tämän tehtävän toteuttamiseksi. Pääosastot ovat saaneet lisää henkilöstöä ennakkomaksuja, laskuja ja takauksia koskevien avaavien taseiden laatimiseksi sekä oikeushenkilöitä koskevien uusien tiedostojen luomiseksi. Keskusyksiköt ovat lisäksi järjestäneet kokouksia pääosastojen kanssa lisätietojen ja tuen antamiseksi, ja vuoropuhelu keskusyksiköiden ja pääosastojen välillä on jatkuvaa. Lisäksi Intranetissä pidetään yllä luetteloa usein kysytyistä kysymyksistä.

Tilinpitäjä validoi tulojen ja menojen hyväksyjän järjestelmät, kuten varainhoitoasetuksessa edellytetään. Komissio tarjoaa koulutusta ja neuvontaa tukeakseen tulojen ja menojen hyväksymisestä vastaavia yksikköjä, joiden vastuulla on ottaa käyttöön menettelyt, jotka varmistavat kirjanpito tietojen luotettavuuden.

⁽²⁰⁾ Talouden ja rahoituksen pääosaston hallinnoimat talousarvion ulkopuoliset lainanotto- ja lainanantotoimenpiteet otetaan mukaan vasta heinäkuusta 2005 alkaen. Euroopan kehitysrahastojen kirjanpidon tietojärjestelmä mukautetaan suoritusperusteisen kirjanpidon tarpeisiin vuonna 2006.

⁽²¹⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.8.

⁽²²⁾ Ks. 25 päivänä kesäkuuta 2002 annetun varainhoitoasetuksen 61 artiklan 2 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

Omat varat

1.27 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta rajoittivat kohdissa 3.6 ja 3.42 mainitut tekijät.

1.28 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa tapahtumissa ei kaiken kaikkiaan ilmennyt olennaisia virheitä, mutta tarkastuksessa havaittiin tiettyjä jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien ja perinteisiin omiin varoihin liittyvän kirjanpidon osatekijöitä, joita olisi parannettava, jotta voidaan vähentää yhteisön omien varojen virheellisen ja epätäydellisen käyttöön asettamisen riskiä (ks. kohdat 3.59—3.62).

1.29 Asianomaiset pääjohtajat esittävät varauksia suosituimmuus-sopimusten soveltamista koskevan valvonnan osalta, mutta ilmoittavat, että käyttöön otetuilla valvontamenettelyillä saadaan tarvittavat takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset vahvistavat tämän (ks. kohta 3.58).

1.30 Alaa kokonaisuutena tarkastellen voidaan todeta yleisen tilanteen olevan vakaampi kuin aiempina vuosina. Alv- ja BKTL-varojen laskemisen perustana olevien tilastotietojen oikeellisuuteen ja tiettyjen toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen vaikuttavat riskit on kuitenkin vielä poistettava.

Yhteinen maatalouspolitiikka

1.31 Valvontajärjestelmien toimintaa jäsenvaltioissa koskeneessa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ilmeni, että yleisesti ottaen yhdenmety hallinto- ja valvontajärjestelmä (IACS) on hyödyllinen maksujen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevien tietojen lähde, joka kattaa noin 58 prosenttia yhteisestä maatalouspolitiikasta. Epäjohdonmukaisuuksia ja valvontaan liittyviä puutteita havaittiin sen sijaan tuotantomäärään perustuvien tukien (oliiviöljy, puuvilla, tupakka ja kuivarehu), maaseudun kehittämistuen, vientituen ja interventiovarastojen osalta (ks. kohdat 4.24—4.46).

1.28 Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuimen erityishavaintoja kyseessä olevien jäsenvaltioiden kanssa. Komissio odottaa, että perinteisiin omiin varoihin liittyvää kirjanpitoa koskevien vaatimusten muuttaminen johtaa siihen, että jäsenvaltiot pitävät tarkempaa ja luotettavampaa erillistä kirjanpitoa.

1.30 Komissio ottaa huomioon heikkoudet, jotka tilintarkastustuomioistuimien mainitsi 3 luvussa esitetyissä päätelmissään, ja tarkastelee toimenpiteitä, joilla ne voitaisiin poistaa.

1.31 Komission mielestä sen harjoittama yhteisen maatalouspolitiikan seuranta ja valvonta luo vahvan perustan tilien perustana oleviin toimiin liittyvien väärinkäytösten riskin poistamiselle. Virheet ja puutteet mainituilla aloilla voidaan korjata perimällä summat takaisin kyseessä olevilta jäsenvaltioilta tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.32 Kuten tilintarkastustuomioistuin on todennut jo aiempina vuosina, yleisesti ottaen yhteisen maatalouspolitiikan menot sisältävät virheitä olennaisessa määrin. On kuitenkin todettava, että yhteisen maatalouspolitiikan tärkeimpien menoluokkien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyy eriasteisia riskejä. Peltokasvialalla riski on pienempi kuin eläinpalkkioiden kohdalla; muilla menoaloilla riskit ovat tätä suurempia eivätkä valvontajärjestelmät ole yhtä vaikuttavia (ks. kohta 4.47).

1.33 Maatalouden pääosaston pääjohtajan vuotuisesta toimintakertomuksesta ja lausumasta olisi enemmän apua tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden arvioinnissa, jos siinä olisi paremmin hyödynnetty relevanteimpia käytettävissä olevia tietolähteitä, kuten yhdenmukista hallinto- ja valvontajärjestelmää, sen sijaan, että tukeudutaan varainhoitovuotta 2003 edeltävien varainhoitovuosien aineistoon, josta on vain vähän hyötyä tilintarkastustuomioistuinten tarkastuslausumaa laadittaessa (ks. kohdat 4.18—4.23).

KOMISSION VASTAUKSET

1.32 Komissio huomauttaa, että yhteisön rahoittamien tukiohjelmien luonteen vuoksi sen talousarvioon kohdistuu tilien perustana oleviin toimiin liittyvien väärinkäytösten riski. Komissio pyrkii rajoittamaan tätä riskiä tukiohjelmien suunnittelua sekä ohjelmien täytäntöönpanoa koskevien valvontajärjestelmien avulla. Kaikissa valvontajärjestelmissä on löydettävä kompromissi määrätarkastusten suorittamisesta aiheutuvien kustannusten ja näistä menettelyistä saatavien hyötyjen välillä. Yhteisön kannalta hyötyihin sisältyy varojen tuhlaamisen riskin pienentyminen ja virheriskin pitäminen siedettävällä tasolla, joka vaihtelee eri talousarvioaloilla riippuen tarkastuksista aiheutuvista kustannuksista ja siitä, kuinka suuri toimissa esiintyvien virheiden ja väärinkäytösten riski on. Tämä kanta noudattaa tilintarkastustuomioistuinten lausuntoa nro 2/2004 ”yhtenäisestä tarkastusmallista” (single audit).

Komissio on pyrkinyt muuttamaan tuen suoriksi maksuiksi maanviljelijöille, koska tällainen politiikan muutos muun muassa pienentää rahaston riskiä ja auttaa suojelemaan EU:n veronmaksajien etuja. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistus vuonna 2003, jota seurasi toinen Välimeren alueen tuotteita koskeva uudistus vuonna 2004, edistää tätä myönteistä kehitystä. Lisäksi jäsenvaltioiden oli huolehdittava siitä, että monet tilintarkastustuomioistuinten mainitsemista ohjelmista liitettiin yhdenmukaiseen hallinto- ja valvontajärjestelmään 1. tammikuuta 2003 alkaen. Vientirahastojen ja joidenkin interventioitoimenpiteiden osalta komissio yhtyi siihen, että kyseisiin ohjelmiin liittyy suurempi riski. Jäsenvaltioiden ilmoittamien väärinkäytösten jatkuva vähentyminen näyttää kuitenkin viittaavan siihen, että viime vuosien pyrkimys vahvistaa yhdenmukista hallinto- ja valvontajärjestelmän ulkopuolisten tukien valvontaa ja seuraamuksia (asetuksen (EY) N:o 4045/89 mukaisten jälkitarkastusten avulla) on tuottanut tulosta.

1.33 Maatalouden pääosaston pääjohtajan lausuma perustuu EMOTR:n tukiosaston osalta seuraaviin tekijöihin:

Käytössä on tehokas tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely, josta säädetään varainhoitoasetuksen 53 artiklan 5 kohdassa. Pakolliset rahoituskorjaukset perustuvat jäsenvaltioissa toteutettuihin komission tilintarkastuksiin. Se, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat päätökset tehdään joitakin vuosia kyseisten menojen syntymisvuoden jälkeen, on olennainen osa menettelyä, johon sisältyy jäsenvaltioiden oikeus esittää vastineensa tilintarkastajien huomautuksiin.

Järjestelmä varmistetaan maksajavirastojen hyväksynnän, vuotuisen varmennusmenettelyn ja yhdenmukisen hallinto- ja valvontajärjestelmän kautta. Näiden tekijöiden ansiosta ilmoitettujen menojen valvontaa voidaan pitää erittäin luotettavana.

On myös muita tekijöitä, joihin järjestelmän varmuus perustuu. Näitä ovat esimerkiksi komission sisäisen tarkastuksen toimialan ja pääosaston oman tarkastusyksikön suorittamien tarkastusten tulokset sekä OLAFilta mahdollisesti saadut tiedot. Maatalouden pääosasto ottaa huomioon myös tilintarkastustuomioistuinten saadut tiedot. Vuotuisessa toimintakertomuksessa pyritään korostamaan vuoden pääsaavutuksia (ks. vastaus 4.22 kohtaan).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.34 Vaikka laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät riskit ovat yleensä paremmin hallinnassa yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän piirissä kuin muiden maatalousmenojen yhteydessä, edistystä on vielä saatava aikaan kaikkien alan menojen osalta, jotta valvontajärjestelmissä havaitut merkittävät puutteet saadaan korjattua. Lisäksi pääjohtajan vuotuisen toimintakertomuksen sisältöä ja lausuman muotoilua voisi parantaa, jotta tilintarkastustuomioistuin voisi käyttää niitä tietolähteinä tarkastuslausumaa laatiessaan.

Rakennetoimet

1.35 Tilintarkastustuomioistuinten toimittamassa tarkastuksessa varmistui, että järjestelmissä, joilla valvotaan yhteisön talousarvion toteuttamista jäsenvaltioissa, on yhä puutteita. Ohjelmakauden 1994–1999 interventiomuotojen päättämisen havaittiin edistyneen vain vähän, sillä jäsenvaltioiden lopullisten maksupyyntöjen tueksi esittämä asiakirja-aineisto ei ollut täysin kattavaa ja asianmukaista. Lisäksi komissiolla on ollut vaikeuksia käsitellä aineistoa (ks. kohta 5.67). Kauden 2000–2006 hallinto- ja valvontajärjestelmien kohdalla tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksessa saatiin vahvistus sille, että olemassa on yhä samanlaisia ongelmia kuin edeltävinä vuosina (ks. kohta 5.68).

1.36 Edunsaajien osalta toimitettujen tilintarkastustuomioistuinten tarkastusten tulokset osoittivat, että virheet ovat samantyyppisiä ja toistuvat yhtä usein kuin aiempina vuosina. Näin saatiin vahvistus järjestelmien puutteista tehdyille havainnoille (ks. kohta 5.56).

1.37 Vuotuisissa toimintakertomuksissaan ja lausumissaan pääjohtajat ilmoittivat saaneensa varmuuden tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että esitetyt varaukset eivät juurikaan sopineet yhteen rakennetoimien alalla saadun varmuuden kanssa. Lisäksi asianomaisten pääjohtajien lausumissa ei esitetty ohjelmakauden 1994–1999 päättämiseen liittyviä riskejä koskevaa varauksia (ks. kohdat 5.57–5.62).

KOMISSION VASTAUKSET

1.34 *Komission mielestä nykyinen tilastotietojen raportointijärjestelmä yhdenmukaisessa hallinto- ja valvontajärjestelmässä on tehokas. Komissio on samaa mieltä siitä, että parannuksiin on syytä tapauksissa, joissa jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tarkastukset (esimerkiksi tietyt maksujen jälkitarastukset) puutteellisesti. Joka tapauksessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä tutkitaan eroavaisuudet ja puututaan niihin asianmukaisella tavalla.*

Maatalouden pääosasto ottaa tilintarkastustuomioistuinten suositusten huomioon tulevissa vuotuisissa toimintakertomuksissa.

1.35 *Komission mielestä sen harjoittama rakenteellisten toimenpiteiden seuranta ja valvonta luo vahvan perustan tilien perustana oleviin toimiin liittyvien väärinkäytösten riskin poistamiselle.*

Vaikka jäsenvaltiot toimittivat ohjelmien päättämiseen liittyvät asiakirjat myöhään ja niiden laatu vaihteli, komissio edistyi vuonna 2003 hyvin vuosien 1994–1999 ohjelmien lopullisten maksupyyntöjen tutkimisessa. Komission soveltaman menettelyn tavoitteena on pienentää riskiä, että lopulliset maksut kattavat sääntöjenvastaisia menoja.

Kauden 2000–2006 osalta komissio viittaa 1.38 kohtaan antamaansa vastaukseen.

1.36 *Komissio käyttää jatkossakin suuren osan tilintarkastusresursseistaan jäsenvaltioiden järjestelmien tarkastamiseen. Tarvittaessa se käyttää valtuuksiaan ja keskeyttää maksut sellaisille ohjelmille, joiden järjestelmissä esiintyy vakavia puutteita, jotka vaarantavat yhteisön varoja, ja tekee rahoituskorjauksia seurauksena olevien sääntöjenvastaisuuksien vuoksi. Komissio seuraa tilintarkastustuomioistuinten havaitsemia ja omissa tarkastuksissaan esille tulleita virheitä ja ryhtyy toimiin niiden korjaamiseksi.*

1.37 *Rakennerahastojen varoista vastaavien neljän pääosaston lausumat perustuivat edistykseen jäsenvaltioiden järjestelmien tarkastuksessa. Kauden 1994–1999 ohjelmia koskevien varausten puuttuminen on perusteltua ottaa huomioon pääosastoissa käytössä olevat tiukat menettelyt ja ohjelmien lopettamiseen liittyvät tilintarkastukset, joita ollaan parhaillaan suorittamassa loppulausumien luotettavuuden varmistamiseksi.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.38 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että ohjelmakauden 2000–2006 valvontajärjestelmien toiminta ei yleisesti ottaen ole vielä tyydyttävää. Tätä heijastelee alalla havaittujen olennaisten virheiden määrä, joka on edelleen suuri.

Sisäiset politiikat

1.39 Tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan kuuden puiteohjelman sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla Euroopan pakolaisrahaston hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaittiin puutteita. Lisäksi komission valvontajärjestelmien yhteydessä olisi jatkettava ponnisteluja sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanon päätökseenviemiseksi (ks. kohdat 6.4–6.16 ja 6.41).

1.40 Sisäisten poliitikkojen alalla tapahtumien yksityiskohtaisissa tarkastuksissa ilmeni, että komission sisäisen valvonnan järjestelmän toiminta on puutteellista, ja lisäksi lopullisten edunsaajien tasolla havaittiin lukuisia virheitä. Tämä vahvistaa havainnot, jotka tilintarkastustuomioistuin on aiemmin tehnyt tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta (ks. kohdat 6.17–6.26 ja 6.42). Komission sisäisten poliitikkojen alalla jällempäin toimittamien tilintarkastusten analyysi osoitti myös, että huomattava joukko lopullisia edunsaajia ilmoittaa EU:n osarahoitamiin toimiin liittyvät kulut liian suurina. Tältä osin tilintarkastustuomioistuin katsoo, että korjaavat toimenpiteet, jotka aiotaan toteuttaa tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan kuuden puiteohjelman yhteydessä, eivät riitä vähentämään tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä riskejä (ks. kohdat 6.27–6.33 ja 6.43).

1.41 Vuoden 2003 toimintakertomuksissa esitettyjen tietojen laatu ja luotettavuus on parantunut, joten tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta on helpompi arvioida. Varauksen muotoilu on kuitenkin edelleen puutteellista (ks. kohdat 6.34–6.40 ja 6.44).

1.42 Tilintarkastustuomioistuin toteaa yleisesti, että sisäisen valvonnan parantuminen vuonna 2003 ei vielä riitä estämään lukuisia virheitä lopullisten edunsaajien tasolla eikä puutteita komission valvontajärjestelmien toiminnassa (ks. kohta 6.45).

KOMISSION VASTAUKSET

1.38 Komissio noudattaa ohjelmakauden 2000–2006 osalta monivuotista strategiaa, johon sisältyy nykyistä kautta koskevien tarkastusten suorittaminen oikeassa suhteessa riskeihin ja ottaen huomioon muut painopistealueet ja sen lisäksi myös yhtenäisen tarkastusmallin soveltaminen komission tarkastusten ja jäsenvaltioiden tarkastusten vaikutuksen maksimoimiseksi. Lisäksi komissio antaa jäsenvaltioille ohjeita ja hyviä toimintamalleja.

1.39 Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuiden tässä kertomuksessa esittämistä tavoitteista ja pyrkii saavuttamaan ne hallintotyönsään. Valvontajärjestelmiä on vahvistettu komission hallinnonuudistuksessa ja niitä seurataan jatkossakin tiukasti.

Euroopan pakolaisrahaston (toinen vaihe) osalta komissio on järjestänyt vuosina 2002 ja 2003 tarkastuskäyntejä kaikissa jäsenvaltioissa. Nämä tarkastuskäynnit ovat osoittaneet mahdollisuuden parannuksiin, ja puutteet on otettu huomioon jälkitarkastusten suunnittelussa.

1.40 Erityisesti hallinnonuudistuksensa toteuttamisesta lähtien komissio on ollut vakuuttunut siitä, että se noudattaa varainhoitoasetuksen vaatimuksia suoraan hallinnoitujen menojen ennako- ja jälkitarkastusten osalta. Komissio pyrkii jatkuvasti parantamaan valvontajärjestelmiään ja tarkastuksiaan ja suhtautuu myönteisesti tilintarkastustuomioistuiden niitä koskeviin suosituksiin. Lopullisten edunsaajien tasolla komission suorittamien jälkitarkastusten analysointi osoittaa, että lopulliset edunsaajat tekevät usein virheitä viidennen puiteohjelman mallisopimuksen monimutkaisuuden vuoksi. Kahdenlaisia virheitä esiintyy: jotkin sopimuspuolet ilmoittavat menot liian suuriksi ja toiset liian pieniksi. Virheiden nettovaikeus komission talousarvioon jää pieneksi.

Korjaavia toimenpiteitä on toteutettu ja kuudetta puiteohjelmaa on yksinkertaistettu paljon, minkä ansiosta osapuolet pystyvät parantamaan merkittävästi hallintoaan.

1.41 Varauksen muotoilu perustuu pääosastojen toimintojen kattavaan tarkasteluun, jonka tärkeimmät havainnot sisältyvät vuotuisiin toimintakertomuksiin. (Jokainen varaus on johtanut toimintasuunnitelmaan, jonka toteuttamista seurataan järjestelmällisesti.)

1.42 Komissio pyrkii jatkossakin parantamaan käytössä olevia järjestelmiä, erityisesti tilintarkastustuomioistuiden esittämien suositusten mukaisesti (ks. 6.44 kohta).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Ulkoiset toimet

1.43 Maantieteellisten ohjelmien osalta hallinnon hajauttamisprosessi ⁽²³⁾ vietiin periaatteessa päätökseen vuonna 2003, mutta tarkastusten luotettavuus ja vaikuttavuus (tarkistukset, läpikäynnit, tarkastukset paikalla sekä sisäiset tarkastukset ja ulkopuolisten yritysten tekemät tarkastukset) vaihtelevat huomattavasti lähetystöstä ja EuropeAid-yhteistyötoimiston linjasta riippuen (ks. kohdat 7.14—7.32).

1.44 Komission keskusyksiköissä ja lähetystöissä (ks. kohta 7.36) havaittiin vain vähän virheitä eikä niillä ollut olennaisia taloudellisia vaikutuksia. Sitä vastoin hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavien tahojen ja hankkeiden osalta toimitetussa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa todettiin puutteita sisäisen valvonnan järjestelmässä sekä suhteellisen suuri määrä sääntöjenvastaisuuksia (ks. kohdat 7.37—7.39).

1.45 Asianomaiset pääjohtajat ilmoittavat käytössä olevilla valvontamenettelyillä saatavan tarvittavat takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Humanitaarisen avun toimiston ja EuropeAid-yhteistyötoimiston vuotuisissa toimintakertomuksissa kuvataan käytössä olevia sisäisen valvonnan järjestelmiä. EuropeAid-yhteistyötoimiston osalta tilintarkastustuomioistuin totesi kuitenkin, että järjestelmillä, joilla valvotaan täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden esittämien tilinpäätösten perustana olevien menojen laillisuutta ja asianmukaisuutta, ei kyetä vielä takaamaan näiden organisaatioiden suorittamien maksujen laillisuutta ja asianmukaisuutta.

1.46 Ajateltaessa alaa kokonaisuutena voidaan todeta, että monet järjestelmien ja menojen valvonnan edellyttämistä osatekijöistä olivat jo olemassa vuonna 2003. On kuitenkin hyvin tärkeää, että osatekijät saadaan otettua käyttöön niin, että tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta voidaan parantaa hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavissa organisaatioissa ja ulkopuolisten edunsaajien tasolla. Tällaista parannustyötä tarvitaan jatkuvasti.

1.43 *Lähes kaikki budjetoidut maantieteelliset ohjelmat hajautettiin vuosina 2001–2003, kun taas aihepiirikohtaisten budjettikohtien hajauttaminen on toteutettu vuoden 2004 aikana. Hajauttamisen asteittainen toteuttaminen selittää suurelta osin lähetystöjen välisen ja EuropeAidin eri osastojen välisen eron.*

1.44 *Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä siitä, että se, kuinka hankkeen hallintayksiköt ja valtioista riippumattomat järjestöt noudattavat tarjouskilpailuja ja julkisia hankintoja koskevia menettelyjä, on yhä huolenaihe. Hankkeiden hajauttamisen myötä lähetystöt voivat suorittaa tiukempia tarkastuksia paikan päällä. Lisäksi kesäkuusta 2003 alkaen hankkeiden tilit tarkastetaan tarkistettujen avustus-sopimuksia koskevien määräysten mukaisesti ennen lopullisen maksun suorittamista.*

1.45 *EuropeAidin keskeiset valvontajärjestelmät olivat toiminnassa vuonna 2003. Tarkastusten katsottiin antaneen riittävän varmuuden pääjohtajan lausuman yhteydessä. Katso myös vastaukset 7.45 ja 7.48 kohtaan.*

1.46 *Viime vuosina vakiomuotoisten sopimusasiakirjojen (hanke-, avustus- ja rahoitussopimus) käyttäminen on osaltaan parantanut komission valvonnan tasoa. Maksut ja liiteasiakirjojen varmentaminen suoritetaan varainhoitoasetusten mukaisesti. Myös varmenmustarkastuksia koskevia sopimusmääräyksiä on parannettu (ks. vastaukset 7.30 ja 7.32 kohtaan). Lisäksi ulkoisen tilintarkastuksen strategiaa on vahvistettu siten, että riskiarvioinnin perusteella laaditaan vuosittain tarkastussuunnitelmat keskusyksiköiden ja lähetystöjen suorittamille tarkastuksille.*

⁽²³⁾ Hajauttamisella tarkoitetaan sitä, että komission keskusyksiköt siirtävät edunsaajamaissa sijaitseville lähetystöille Euroopan unionin rahoittamien yhteistyötoimien hallinnointiin liittyviä tehtäviä ja vastuuta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Liittymistä valmisteleva tuki

1.47 Havaitusta edistyksestä huolimatta valvontajärjestelmiä arvioidessa yksilöitiin yhä monia puutteita, jotka liittyvät komission toteuttamiin valvontajärjestelmien tarkastuksiin ehdokasmaissa. Puutteet on korjattava, jotta yhteisön lähetystöjen ennakkotarkastusten poistamisesta seuraavat riskit vähenevät (ks. kohdat 8.40—8.43).

1.48 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamissa tarkastuksissa havaittiin maksujen osalta virheitä. Lisäksi on olemassa riski, että rinnakkaisrahoitukseen liittyviä kansallisia velvoitteita ei ole täytetty (ks. kohdat 8.30—8.34).

1.49 Vuotuisissa toimintakertomuksissaan kyseiset pääjohtajat katsoivat saaneensa varmuuden tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. He esittivät silti merkittäviä varauksia Phare-ohjelman ja Ispa-välineen kohdalla ⁽²⁴⁾. Tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan se riski, että ehdokasmaat eivät ole täyttäneet osarahoitukseen liittyviä velvoitteitaan, vaikuttaa niin merkittävältä, että laajentumisasioiden pääosaston pääjohtaja olisi perustellusti voinut esittää asiasta varauksen vuotuisen toimintakertomukseensa liittyvässä vuotta 2003 koskevassa lausumassa (ks. kohta 8.36).

1.50 Vaikka ehdokasmaissa todella edistettiin hallintorakenteiden ja sisäisen valvonnan mekanismien luomisessa vuonna 2003, näiden vaikuttavan toiminnan varmistamiseksi on vielä ponnisteltava, jotta yhteisön menojen tilanne kehittyisi laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta suotuisasti ja jotta varaudutaan lähetystöjen ennakkotarkastusten poistumiseen. Tilintarkastustuomioistuimen vuonna 2003 toteuttamassa perusteellisessa tarkastuksessa kävi ilmi, että komission valvontajärjestelmien tilanne on yleisesti ottaen epätydyttävä, mikä näkyy tapahtumien osalta havaittujen virheiden määrässä. Virheiden esiintyminen vahvistaa sen jo vuonna 2002 todetun riskin olemassaolon, joka johtuu järjestelmissä yksilöidyistä puutteista.

1.47 Komissio tarkastelee tilintarkastustuomioistuimen huomautuksia liittymistä valmistelevasta tuesta ja ryhtyy kaikkiin asianmukaisiin toimiin. Komissio antoi ehdoksmaille laajamittaista tukea ja neuvontaa ja suoritti laajoja tarkastuksia auttaakseen niitä parantamaan hallintoaan EU:n sääntöjen mukaisesti. Se jatkaa työtään varmistaakseen, että näillä mailla, jotka nyt ovat liittyneet Euroopan unioniin, on asianmukaiset järjestelmät rakenne- ja koheesiorahastojen hallinnoimiseksi.

1.48 Komissio katsoo, että eräillä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä ei ole taloudellista vaikutusta ja ne koskevat muutoseikkoja.

Osarahoitusta valvotaan täytäntöönpanon aikana. Hajautetussa toimintaympäristössä varmuus osarahoitusta koskevien ja kaikkien muidenkin vaatimusten täydellisestä noudattamisesta voidaan saada vasta silloin, kun lopputarkastus on toteutettu.

1.49 Komissio katsoo, että pääjohtajien vuotuisissa toimintakertomuksissa viitataan selvästi liittymistä valmistelevaan tukeen liittyviin riskeihin.

Komissio harkitsee kuitenkin osarahoitusta koskevaa varauksia sen mukaan, kuinka tilanne kehittyy.

1.50 Komissio on tietoinen tarpeesta parantaa edelleen hallinto- ja valvontajärjestelmiä uusissa jäsenvaltioissa ja ehdokasmaissa. Se tukee jatkossakin tätä kehitystä esimerkiksi omien tarkastustensa kautta.

Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien komission sisäisissä järjestelmissä esiintyvien virheiden osalta komissio viittaa 1.48 kohtaan antamaansa vastaukseen.

⁽²⁴⁾ Sapard-ohjelmasta pääjohtajan lausumassa ei esitetä varauksia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Hallintomenot

1.51 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamissa tarkastuksissa todettiin, että huolimatta vuonna 2003 jatkuneista ponnisteluista useimmissa toimielimissä ei vielä ollut tehty kaikkia muutoksia, joita varainhoitoasetuksen mukaisten uusien sisäisen valvonnan menettelyjen täysipainoinen soveltaminen edellyttää (ks. kohta 9.65).

1.52 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa ei tullut esiin olennaisia ongelmia, jotka yleisesti ottaen vaikuttaisivat tarkastettujen tapahtumien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen (ks. kohdat 9.66 ja 9.68).

1.53 Useimpien toimielinten valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuisissa toimintakertomuksissa ja pääjohtajien lausumissa katsotaan, että hallintomenojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta on saatu riittävä varmuus (ks. kohdat 9.16—9.17, 9.24, 9.29, 9.34, 9.46, 9.53, 9.63 ja 9.67). Komission ulkosuhteista vastaavan pääosaston pääjohtaja esitti kuitenkin lausumassaan kaksi varaumaa sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanosta yhteisön lähetystöissä (ks. kohta 9.64).

1.54 Tapahtumien tarkastelu osoitti tilanteen olevan vakaampi kuin aiempina vuosina, mutta toimielinten on yhä lujitettava valvontajärjestelmiä, niin että voidaan minimoida puutteista tilien perustana olevien toimien laillisuudelle ja asianmukaisuudelle nykyisin aiheutuvat riskit.

1.51 Komissio on pitänyt uudistuksen toteuttamista yhtenä ensisijaisista tehtävistään. Niinpä kaikki yksiköt toteuttivat vuoden 2002 loppuun mennessä yksityiskohtaisen valmiusarvioinnin, josta ilmeni, että yksiköt olivat valmiita täyttämään uuden varainhoitoasetuksen vaatimukset.

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto (OPOCE) on jo ilmoittanut vuoden 2003 toimintakertomuksessaan (s. 100) ja valmiusarvioinnissa aikovansa moninkertaistaa ponnistelunsa tilintarkastustuomioistuinten esille ottamalla alalla.

1.53 Komissio toteaa olevansa yksi niistä toimielimistä, jonka valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät antavat riittävän varmuuden.

Ulkosuhteista vastaavan pääosaston pääjohtaja esitti vuoden 2003 lausumassaan varauman valvontastandardien nro 17 (valvonta) ja nro 12 (hallintotiedot) täytäntöönpanosta lähetystöissä ja säilytti vuonna 2002 tehdyn varauman valvontatoimia koskevasta standardista nro 16 (tehtävien erottelu). Tammikuussa 2004 käynnistettiin erityinen toimintasuunnitelma näiden varaumien käsittelemiseksi.

1.54 Valvontajärjestelmien osalta komissio katsoo, että valvontaa todella toteutetaan yksiköissä, mutta se myöntää, kuten yleiskatsauksessa sisäisestä valvonnasta⁽¹⁾ todetaan, että on vielä parantamisen varaa tämän valvonnan osoittamiseksi. Komissio aikoo järjestää erityisiä työpaikkoja tästä aiheesta vuoden 2004 loppupuolella.

Ks. myös OPOCE a koskeva huomautus vastauksessa 1.51 kohtaan.

⁽¹⁾ Yleiskatsaus sisäisestä valvonnasta komission pääosastoissa ja yksiköissä vuonna 2003 (SEC(2004) 720).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission sisäisen valvonnan järjestelmän kehittyminen

1.55 Varainhoitovuoden 2002 DAS-tarkastuslausumansa yhteydessä tilintarkastustuomioistuin tutki komission hallinnonuudistuksen etenemistä ⁽²⁵⁾ ja laati ensimmäisen arvion komission uudesta sisäisen valvonnan järjestelmästä ja takeista, jotka järjestelmän avulla voidaan saada talousarviomaksujen perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta ⁽²⁶⁾.

1.56 Komission sisäisen valvonnan järjestelmän arviointia jatkettiin vuonna 2003. Tilintarkastustuomioistuin analysoi sitä, missä määrin pääjohtajien vuotuisiin toimintakertomuksiin ja lausumiin sekä komission näistä tekemään yhteenvedoon sisältyvät kannanotot (johdon tarkastajille osoittamat kirjeet, *management representations*) vastaavat tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksia ja miltä osin niitä voidaan hyödyntää tarkastuslausumaa laadittaessa. Toisaalta tilintarkastustuomioistuin tarkasteli sitä, miten komission sisäisen valvonnan järjestelmän uudistamiseen kuuluvien keskeisten osatekijöiden toteuttaminen oli edistynyt (valkoisessa kirjassa esitetyt toimet, komission pääjohtajien vuotuisista toimintakertomuksista ja lausumista varainhoitovuosilta 2002 ja 2001 laadittuihin yhteenvetoihin liitetyt toimintasuunnitelmat sekä sisäisen valvonnan vähimmäisstandardit).

1.57 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 274 artiklan mukaan komissio toteuttaa talousarviota omalla vastuullaan. Kaikkea toimia ei kuitenkaan toteuteta tämän toimintamallin mukaisesti, ja komission uudistuksen vaikutukset ovat erilaiset eri aloilla. Menojen osalta varainhoitoasetuksessa (53 artikla) säädetään seuraavista tapauksista:

- a) Komissio toteuttaa talousarviota keskitetysti (hallintomenot ja sisäiset politiikat). Tässä tapauksessa toteuttamistehtävät suoritetaan komission yksiköissä suoraan (suora keskitetty hallinnointi) tai epäsuorasti komission käyttämän toimeksisaajan (välillinen keskitetty hallinnointi) avulla. Kun kyseessä on suora keskitetty hallinnointi, uudistus vaikuttaa kaikkiin menon toteuttamista koskeviin sääntöihin. Välillisen keskitetyn hallinnoinnin kohdalla uudistus vaikuttaa asianomaisten tehtävien määrittelyyn, valvontaan ja toteuttamiseen.
- b) Toimien hallinnoinnista huolehtivat jäsenvaltioiden viranomaiset (EMOTR-tukiosasto ja rakennerahastot). Hallinnointi tapahtuu yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, ja komission on varmistettava, että jäsenvaltioiden viranomaiset noudattavat säännöksiä. Tässä tapauksessa komission uudistus vaikuttaa vain toimien toteuttamisen valvontaan.

1.57.

- b) *Komissio on kehittänyt yhtenäiseen tarkastusmalliin perustuvan tarkastusstrategian, jonka tavoitteena on parantaa hallinto- ja valvontajärjestelmiä jäsenvaltioissa.*

⁽²⁵⁾ Euroopan parlamentti oli tammikuussa 2000 kehottanut komissiota uudistamaan hallintoaan; komissio esitti 5.4.2000 valkoisen kirjan "Komission uudistaminen" (KOM(2000) 200 lopullinen, 5.4.2000).

⁽²⁶⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 1.62 ja 1.63.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- c) Komissio voi ennakkotarkastuksen tehtyään antaa edunsaajavaltioiden tehtäväksi toteuttaa toimien tietyt osa-alueet (liittymistä valmisteleva tuki). Tällöin puhutaan hajautetusta hallinnoinnista, ja uudistus vaikuttaa hallinnonin useimpiin osatekijöihin — samalla tavoin kuin komission käyttäessä toimeksisaajaa keskitetyn hallinnonin yhteydessä.

Komission kannanotot*Yhteenvetokertomus varainhoitovuodelta 2003*

1.58 Varainhoitovuoden 2003 vuotuisista toimintakertomuksista laaditun yhteenvedon ⁽²⁷⁾ avulla komissio pyrkii edelleen lisäämään avoimuutta hallinnoninnsaan ⁽²⁸⁾. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio analysoi nyt ensimmäisen kerran sitä, kuinka suuri varmuus valvontajärjestelmien avulla voidaan saada tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tällä tavoin komissio kantaa toimielimenä vastuun talousarvion toteuttamisesta Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa (274 artikla) tarkoitettulla tavalla ottaessaan omakseen valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien kannanotot.

1.59 Komissio ilmoittaa, että se ei vielä katso saaneensa varauksentonta varmuutta yhden tärkeän yhteisesti hallinnoidun alan osalta (rakennerahastot). Lisäksi komissio toteaa, että huolimatta suoraan ja välillisesti keskitetysti hallinnoiduilla aloilla saadusta tyydyttävästä varmuudesta, edunsaajien ilmoittamien kulujen osittaiseen korvaamiseen perustuviin tukiin liittyy yhä ongelmia. Useimmat tämän tyyppisiä ohjelmia hallinnoivat pääosastot esittivätkin virheiden esiintyvyyteen liittyviä varauksia. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset tukevat kaikkia edellä mainittuja näkemyksiä (ks. kohdat 5.66—5.69 ja 6.41—6.45).

1.58–1.60 Kuten aikaisempina varainhoituvuosina (ks. yhteisen hallinnonin osalta varainhoitovuoden 2002 yhteenvetokertomuksen (KOM(2003) 391) 5.3.3 kohta), hyväksyessään varainhoitovuotta 2003 koskevien toimintakertomusten yhteenvetokertomuksen komissio loi yleiskatsauksen valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien antamaan varmuuteen ja otti toimielintasolla käyttöön korjaavia toimenpiteitä havaitessaan tietyillä aloilla toistuvia puutteita.

Erityisesti komissio on ottanut kantaa useisiin aloihin, jotka voidaan yksilöidä tarkemmin varainhoitovuoden 2003 yhteenvetokertomuksen uuden rakenteen ansiosta ja joilla tulojen ja menojen hyväksyjien havaitsemat puutteet vaativat toimintaa toimielintasolla. Yhteenvetokertomuksessa ehdotetaan toimielimen toimia ainoastaan niillä aloilla, joilla on havaittu merkittäviä puutteita komission tasolla. Niiden alojen osalta, joita ei erikseen mainita yhteenvetokertomuksessa, varmuus saadaan pääosaston/yksikön tasolta kunkin valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjän lausuman kautta.

1.59 Ks. vastaukset 1.35–1.38 kohtaan.

Rakennerahastojen osalta kukin pääosasto otti huomioon järjestelmistä kauden 2000–2006 osalta jo tehdyt tarkastukset ja oman tarkastusstrategiansa määrittellessään varaumiensa laajuutta, jotka yleisesti ottaen olivat pienempiä kuin vuonna 2002.

⁽²⁷⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Pääosastojen ja yksiköiden vuotta 2003 koskevien toimintakertomusten yhteenvetokertomus” (KOM (2004) 418 lopullinen, 9.6.2004).

⁽²⁸⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.108, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2001, kohta 9.98.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.60 Komissio ei kuitenkaan ota kantaa yhteisen maatalouspolitiikan tilanteeseen, vaikka se on tärkein yhteisesti hallinnoiduista aloista. Sama koskee hajautettua hallinnointia (omat varat ja liittymistä valmisteleva tuki) sekä hallinnointia yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa (yhteisön ulkopuolelle suunnattu tuki).

1.60 Ks. vastaus 1.58 kohtaan.

Pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat varainhoitovuodelta 2003

Vuotuiset toimintakertomukset

1.61 Uudessa yleiskirjeessä ⁽²⁹⁾ varainhoitovuoden 2003 vuotuisista toimintakertomuksista viitataan yleisten näkökohtien osalta varainhoitovuoden 2002 vuotuisien toimintakertomusten laatimistavasta annettuihin suuntaviivoihin ja tiettyihin yhteisen hallinnoinnin näkökohtiin ⁽³⁰⁾ ja esitetään eräitä muutoksia ja uusia osatekijöitä:

- a) Määräaikoja aikaistetaan uudessa varainhoitoasetuksessa asetettujen velvoitteiden ⁽³¹⁾ täyttämiseksi.
- b) Pääosastoja pyydetään ottamaan käyttöön tiettyjä hallintoindikaattoreita ⁽³²⁾ ja laatimaan varaumansa vakiomuotoisiksi niin, että tiedot esitetään vakioituina sekä standardoidussa taulukossa tiivistettyinä ⁽³³⁾.
- c) Vuotuisen toimintakertomukseen liitetään resurssijohtajan lausuma, jolla varmennetaan laatimismenettelyä, taloudellisia tietoja ja sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanoa koskevien tietojen luotettavuus ⁽³⁴⁾.

⁽²⁹⁾ *Circular on the 2003 activity reports*, (SEC(2003) 1469, 19.12.2003).

⁽³⁰⁾ Komission tiedonanto "Vuoden 2002 katsaus toimintojohtamisen toteuttamiseen komissiossa sekä vuotuisen toimintakertomuksen laadintamenetelmiä koskeva selvitys" (KOM(2003) 28, 12.3.2003), ja komission tiedonanto "Clarification of the role of the Directors-General in shared management" (C(2003) 1830—2, 17.6.2003).

⁽³¹⁾ Varainhoitoasetus, 60 artiklan 7 kohta.

⁽³²⁾ Kyseiset tulosindikaattorit koskevat henkilöstöresursseja, talousarvion toteuttamista ja tarkastamista.

⁽³³⁾ Standardoidussa taulukossa esitetään vähimmäistiedot varauman syystä, olennaisuuskriteeristä, määrästä (jos puute on ilmoitettavissa määrällisesti), vaikutuksesta riittävän varmuuden saamiseen ja suunnitelluista korjaavista toimista.

⁽³⁴⁾ *Addendum to the circular on the 2003 activity reports*, (SEC(2004) 147, 19.2.2004).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.62 Näiden eri osatekijöiden sekä vertaisarvioinnin (peer review) ansiosta vuotuisten toimintakertomusten laatua on kyetty parantamaan. Yleensä vuotuisissa toimintakertomuksissa esimerkiksi kuvataan jatkotoimia, joita on toteutettu niiden toimintasuunnitelmien perusteella, jotka hyväksyttiin pääjohtajien varainhoitovuoden 2002 vuotuisten toimintakertomusten ja lausumien sekä komission yhteenvetöön⁽³⁵⁾ yhteydessä. Lisäksi käsitellään sisäiseen ja ulkoiseen tarkastukseen liittyvien suositusten perusteella toteutettujen toimien seuranta. Edistymistä on voitu seurata aiempaa tehokkaammin komission yksiköiden vuotuisiin hallintosuunnitelmiin sisällytettyjä toimintasuunnitelmia koskevan yleiskirjeen⁽³⁶⁾ ansiosta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että prosessia on vielä kauttaaltaan lujitettava, jotta sen toteuttaminen tehostuisi.

Pääjohtajien lausumiin sisältyvät varaukset

1.63 Vuotuisten toimintakertomusten liitteenä olevissa lausumissa pääjohtajat vakuuttavat saavansa yksiköissään suoritettavan sisäisen valvonnan avulla riittävän varmuuden siitä, että tilien perustana olevat toimet ovat lailliset ja asianmukaiset. Jos sisäisessä valvonnassa on puutteita tai sääntöjenvastaisuuksia havaitaan, pääjohtajat esittävät varauksia ja laativat toimintasuunnitelman, johon sisältyy myös toimien toteuttamiselle asetettu määräaika.

1.64 Varauksien tosiasiallisen kattavuuden selvittämiseksi pääjohtajia pyydetään ilmoittamaan, millaisin kriteerein he määrittelevät olennaisuusrajan. Luonteesta ja toimintayhteydestä johtuvan olennaisuuden lisäksi suuntaviivoissa vahvistetaan toimintaan osoitetujen varojen suhteelliseen merkitykseen perustuva olennaisuusraja, joka on kaksi prosenttia kyseiseen toimintaan osoitetuista varoista⁽³⁷⁾. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tällainen olennaisuuden käsite ei ole riittävän tarkoituksenmukainen niin, että järjestelmien puutteet olisi mahdollista yksilöidä⁽³⁸⁾.

1.62 Komissio katsoo, että vuotuiset toimintakertomukset ovat hyödyllinen hallinnointiväline, jonka avulla voidaan tiedottaa havaituista puutteista ja laatia tehokas korjaustoimenpide. Komission mielestä toimintakertomuksia ja niihin liittyviä lausumia on parannettu merkittävästi vuonna 2003 ja se pyrkii jatkossakin parantamaan niitä.

1.64 Jotta korostettaisiin ainoastaan kaikkein vakavinta hallinnoinnin puutetta (management by exception), "varauman" käsite on rajoitettu niihin puutteisiin, joilla on todellinen ja varmennettu vaikutus — toisin sanoen ei ainoastaan potentiaalinen riski — saatavaan varmuuteen siitä, että käyttöön otetut valvontamenettelyt takaavat viitevuoden aikana toteutettujen toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden vaaditulla tavalla. Nyt kun "varauman" käsite on määritelty tällä tavoin, on vielä määriteltävä paremmin, kuinka tarkkaan valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän on määriteltävä esitettyjen varauksien vaikutus ilmaistavaan varmuuteen.

⁽³⁵⁾ Komission tiedonanto "Pääosastojen ja yksiköiden vuotta 2002 koskevien toimintakertomusten yhteenvetokertomus" (KOM(2003) 391—4, 9.7.2003).

⁽³⁶⁾ Circular on the follow-up to the action plans resulting from the 2002 annual activity reports and from the synthesis (SEC(2003) 1078, 10.10.2003), laadittiin varainhoitovuoden 2002 yhteenvetokertomuksen seurannan toteuttamiseksi toimen 24 "seuranta yksiköissä" (kohta 5.4.6) mukaisesti.

⁽³⁷⁾ KOM(2003) 28, 12.3.2003.

⁽³⁸⁾ Puutteet voivat muodostaa hallinnoinnin riskitekijän ilman, että niistä tosiasiaa aiheutuu tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevia konkreettisia virheitä. Arvioitaessa järjestelmässä ilmenneen puutteen merkitystä on otettava lukuun sekä laadulliset (havaitun puutteen vakavuus) että määrälliset (mahdollinen taloudellinen vaikutus) osatekijät.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.65 Pääjohtajat voivat poiketa mainitusta kriteeristä, jos he katsovat toimintayhteyden sitä vaativan tai puute on luonteensa vuoksi olennainen. Tällaisissa tapauksissa uuden raja-arvon tai olennaisuuskriteerin valinta on perusteltava vuotuisessa toimintakertomuksessa. Valinnassa on tarvittaessa otettava huomioon kunkin alan ominaisriskit. Komission olisi tätä varten laadittava tarkoituksenmukaiset alakohtaiset periaatteet, joiden perusteella määritetään olennaisuusraja toimien luonteen ja alan hyväksyttävän riskitason perusteella sekä valvontaan osoitettavat resurssit ⁽³⁹⁾.

1.66 Kaikki pääjohtajat vahvistivat saaneensa riittävän varmuuden siitä, että heille myönnetyt resurssit oli osoitettu aiottuihin tarkoituksiin ja että heidän käyttöönsä ottamansa sisäinen valvonta takasi tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden. Yhteensä 21 lausumassa 39:stä pääjohtajien antamaa varmuutta kuitenkin rajoitettiin varauksin. Kuten viime vuonna ⁽⁴⁰⁾, budjettipääosaston pääjohtaja esitti varauksia komission kirjanpitojärjestelmien puutteiden vuoksi ⁽⁴¹⁾ (ks. kohta 1.8).

1.67 Keskeiset varaukset on esitetty **taulukossa 1.2**. Varainhoitovuoden 2003 osalta esitetyistä 49 varauksesta ⁽⁴²⁾ suurin osa koskee jo vuodelta 2002 esiin tuotuja puutteita ⁽⁴³⁾. Muut varaukset oli yleensä mainittu pääosastojen vuotuisen toimintakertomusten kohdissa eri yhteyksissä jo edellisellä vuonna (ks. kohdat 3.58, 4.18, 5.57—5.62, 6.36, 7.47, 8.35, 8.37 ja 9.64). Tämä osoittaa, että yksilöidyt puutteet voidaan korjata vain keskipitkällä aikavälillä (ks. kohdat 1.73, 1.76 ja 1.79).

1.65 Komissio on halukas harkitsemaan mahdollisuutta soveltaa tiettyä joustavuutta määriteltäessä olennaisuusraja eri hallinnonaloille.

1.66 Ks. komission vastaus 1.8 kohtaan.

1.67 Vaikka komissio ei yhdy tilintarkastustuomioistuimen taulukossa 1.2 esittämään kritiikkiin varauksien vaikutuksesta ja kattavuudesta, se panee tilintarkastustuomioistuimen huomautukset merkille ja parantaa jatkossakin tietoja, jotta niistä olisi enemmän hyötyä tilintarkastustuomioistuimelle sen laatiessa tarkastuslausumaansa.

⁽³⁹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004 ”yhtenäisestä tarkastusmallista” (*single audit*) (sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus) (EUVL C 107, 30.4.2004, s. 1).

⁽⁴⁰⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.92.

⁽⁴¹⁾ Myös yhteinen tutkimuskeskus esitti yhden varauksen tilien luotettavuuden osalta.

⁽⁴²⁾ Tilanne näyttää vakaalta edelliseen varainhoitovuoteen nähden.

⁽⁴³⁾ Tämä koskee muun muassa seuraavia pääosastoja: maatalous, budjetti, laajentumisasiat, työllisyys ja sosiaaliasiat, ympäristöasiat, kalastus, tietoyhteiskunta, lehdistö ja viestintä, aluepolitiikka, ulkosuhteet, tutkimus, energia ja liikenne, Eurostat sekä yhteinen tutkimuskeskus.

Taulukko 1.2 — Pääjohtajien vuonna 2003 esittämiä varauksia tilintarkastustuomioistuimen seuranta

Ala	Keskeiset varaukset	Tilintarkastustuomioistuimen näkemys varauksista pääjohtajien ilmaisemaan varmuuteen (1)	Varauksien kattavuus (2)	Muut tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa ilmenneet puutteet	Määritettyjen osatekijöiden vaikutus tilintarkastustuomioistuimen päätelmiin (3)
Omat varat	— Etuusmenettelyjen soveltamista koskeva valvonta — Basmatti-riisin tuonti — Hilton-härkä	B	A	—	A
Yhteinen maatalouspolitiikka	— Kansainvälinen oliivijaljavuosto — Yhdenmety hallinto- ja valvontajärjestelmä Kreikassa	B	C	Valvontajärjestelmiä ei otettu riittävästi huomioon vuoden 2003 tilintarkastusten osalta	C
Rakenteelliset toimet	— EMOTR-ohjaus, ESR, KOR: hallinto- ja valvontajärjestelmät jäsenvaltioissa (2000/2006) — EAKR: hallinto- ja valvontajärjestelmät Kreikassa ja Espanjassa (2000/2006) — Urban-aloitteen ja Interreg-ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmä (2000/2006) — Kohesiorahasto: hallinto- ja valvontajärjestelmä Kreikassa, Espanjassa ja Portugalissa (2000/2006)	C	C	Ohjelmakauden 1994—1999 päättämiseen liittyvät riskit ja/tai olennaiset puutteet asetuksen (EY) N:o 2064/97 toteuttamisessa	C
Sisäiset poliittiset ja tutkimus	— Ennakkotarkastukset välittömän keskitetyn hallinnon yhteydessä (varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 35 artikla) — Paikalla toimitettavat tarkastukset — Virheidä esiintyvyys (tukikelpoisuus) tutkimussopimuksia koskeissa menoilmoituksissa	B	B	Maksujen määrärajan ylittymiseen liittyvät riskit tutkimuksen alalla	B
Ulkoiset toimet	Kumppanuus valtioista riippumattoman järjestön kanssa	B	C	Valvontajärjestelmät eivät vielä ole täysin toimintakelpoiset	C
Liittymistä valmisteleva tuki	— ISPA: Hallinto- ja valvontajärjestelmät — Phare: hajautettujen järjestelmien ominaisriskit, puutteet järjestelmien ja tapahtumien tarkastuksessa, rahoituksenvälittäjien valtuuksiin liittyvä epävarmuus	C	C	Vaarana on, että ehdokasvaltiot eivät kykene täyttämään yhteisrahoitukseen liittyviä velvoitteitaan	C
Hallintomenot	Sisäisen valvonnan standardien toteuttaminen yhteisön lähetyksissä	A	B	—	B

Seltitys

(1) Tilintarkastustuomioistuimen näkemys vaikutuksesta pääjohtajien ilmaisemaan varmuuteen:

A On saatu riittävä varmuus siitä, että sisäisen valvonnan järjestelmillä voidaan varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus.

B On saatu riittävä varmuus siitä, että sisäisen valvonnan järjestelmillä voidaan varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus, mutta on esitettävä myös huomautuksia.

C Riittävä varmuutta ei tosiasiallisesti saatu tai sitä ei ole perusteltu asianmukaisesti.

(2) Varauksien kattavuus:

A Määriteltä selkeästi.

B Määriteltä epäselvästi, mutta epäselvyydet eivät ole olennaisia.

C Määriteltä epäselvästi ja epäselvyydet ovat olennaisia tai niitä ei ole perusteltu riittävästi tavalla (esimerkiksi: jaetun hallinnon eri näkökohdat jätetty huomiotta, kattava edellisen varainhoitovuoden, kvantitatiivinen määrittely puuttuu, tiedot eivät käytökelpoisia).

(3) Määritettyjen osatekijöiden vaikutus tilintarkastustuomioistuimen päätelmiin:

A Hyödyllinen lähde.

B Hyödyllinen lähde korjausten jälkeen.

C Ei ole hyödyllinen lähde (esimerkiksi: olennaisia epäselvyyksiä, tietoja puuttuu tai ne eivät ole käytökelpoisia).

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

1.68 Vuotuisista toimintakertomuksista annetuissa suuntaviivoissa sekä valtuutettuja tulojen ja menojen hyväksyjää koskevissa toimintaohjeissa ⁽⁴⁴⁾ täsmennetään, että varaumien ei pidä vesittää lausumien sisältöä ja että äärimmäisissä tapauksissa ⁽⁴⁵⁾ pääjohtaja ei ehkä pysty saamaan vaadittua varmuutta.

1.69 Tiettyjen yksiköiden varainhoitovuodelta 2003 esittämät varauvat ⁽⁴⁶⁾ eivät laajuutensa vuoksi ole oikeassa suhteessa lausumissa ilmaistuun varmuuteen tai varaumia ei ole riittävästi perusteltu ilmaistuun varmuuteen nähden (ks. **taulukko 1.2** sekä kohdat 5.57—5.62, 7.48, 8.36 ja 8.38). Varaumien vaikutus lausumissa ilmaistuun varmuuteen on kuitenkin määritelty paremmin kuin varainhoitovuoden 2002 kohdalla.

1.70 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön perusteella voidaan todeta, että useilla rahoitusnäkymien aloilla valvontajärjestelmät eivät vielä ole tyydyttävällä tasolla ja että niiden lujittamiseksi on vielä ponnisteltava. Tietyt tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaitut puutteet olisi siten pitänyt tuoda esiin jo pääjohtajien lausumissa (ks. **taulukko 1.2** ja kohdat 4.22, 5.62, 6.37, 7.48 ja 8.36). Lisäksi maatalouden pääosaston pääjohtajan lausuma ei perustu varainhoitovuoden 2003 tapahtumien tutkimiseen (ks. kohdat 4.19 ja 4.20).

1.71 Tapahtuneesta parannuksesta huolimatta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat eivät vielä systemaattisesti muodosta hyödyllistä lähdettä (ks. kohta 1.4), johon se voisi perustaa tarkastustensa päätelmät rahoitusnäkymien eri aloilla (ks. **taulukko 1.2**).

1.69 Vaikutus, joka varaumilla on ilmaistavaan varmuuteen, voidaan määritellä sitä paremmin mitä paremmin käytännöt vakiintuvat. Komissio katsoo, että varaumalla kyseisellä alalla olevan vaikutuksen määrittelyn ansiosta jo tällä hetkellä ja tulevaisuudessa yhä suuremmassa määrin on mahdollista todeta, että valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjän ilmaisema varmuus on kokonaisuudessaan perusteltu.

1.70 Ks. vastaukset 1.33, 1.37 ja 1.67 kohtaan sekä tilintarkastustuomioistuimen mainitsemiin erityisiin kohtiin.

1.71 Komissio pyrkii parantamaan lausumien sisältöä ja valvoo niiden standardien noudattamista, joihin lausumat perustuvat. Tarkoituksena on taata, että vuotuiset lausumat osoittavat luotettavasti, kuinka komissio hoitaa tehtävänsä ja kuinka se käsittelee havaittuja riskejä, jotta tilintarkastustuomioistuin voi käyttää niitä tarkastuslausumansa perustana.

⁽⁴⁴⁾ Valkoisen kirjan toimi 63 ”kaikkien talousasioista vastaavien henkilöiden tehtävien kuvaus” sekä ”Guidelines for the declaration and reservations of the Authorising Officer by Delegation in the context of the annual activity report” (SEC(2002) 401, 9.4.2002).

⁽⁴⁵⁾ Esimerkiksi silloin, kun varaumilla on merkittävä vaikutus pääosaston talousarvioon.

⁽⁴⁶⁾ Esimerkkinä voidaan mainita seuraavat pääosastot: maatalous, koulutus ja kulttuuri, laajentumisasiat, työllisyys ja sosiaalasiat, kalastus, lehdistö ja viestintä, aluepolitiikka ja Eurostat.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Hallinnonuudistuksen täytäntöönpanon tilanne

Yhteenvetokertomus varainhoitovuodelta 2003

1.72 Komissio ilmoittaa yhteenvedossaan, että varainhoitovuonna 2003 edistyi yleisesti ottaen merkittävästi hallinnonuudistuksen toteuttamisessa, että lähes kaikki valkoisen kirjan toimet on toteutettu ja että suurin osa varainhoitovuosilta 2002 ja 2001 laadittuihin yhteenvetoihin liittyvistä toimintasuunnitelmista on saatu päätökseen tai ne ovat edistyneet huomattavasti. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten perusteella tätä arviota voidaan kuitenkin pitää hyvin optimistisena. Komissiokin toteaa yhteenvetonsa eri osissa, että tiettyjä osatekijöitä on vielä seurattava tulevina vuosina. Tämä vahvistaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot seuraavilla osa-alueilla:

- a) valkoiseen kirjaan (ks. kohdat 1.74—1.76) ja varainhoitovuosilta 2002 ja 2001 laadittuihin yhteenvetoihin (ks. kohdat 1.77—1.79) sisältyvien toimien täytäntöönpano;
- b) sisäisen valvonnan standardien toteuttaminen ⁽⁴⁷⁾ (ks. kohdat 1.80—1.84);
- c) asianmukaisten indikaattoreiden kehittäminen toimintojohtamisen yhteyteen sekä strateginen suunnittelu ja ohjelmasuunnittelu (ks. kohdat 1.85—1.87);
- d) taloushallinto ja raportointi ⁽⁴⁸⁾ (ks. kohdat 1.27—1.54 ja 1.22—1.26);
- e) pääjohtajien lausumissa esitettyjen varaumien laatu ja kattavuus (ks. kohdat 1.63—1.71).

1.73 Tilintarkastustuomioistuin on komission kanssa samaa mieltä siitä, että edellä esiin tuotuja osa-alueita varten on suunniteltu toimia jo aiempien vuosien yhteenvedoissa. Tilintarkastustuomioistuin korostaa sitä, kuinka tärkeää komission kannalta on, että aloite kaikkien monialaisten toimintasuunnitelmien konsolidoimiseksi viedään päätökseen. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on ilmaissut harkitsevansa suosituksia, jotka tilintarkastustuomioistuin esitti lausunnossaan ”yhtenäisestä tarkastusmallista” (*single audit*) ⁽⁴⁹⁾.

1.72 Huolimatta merkittävästä edistyksestä vuonna 2003 on toteutettava korjaavia toimenpiteitä varainhoitovuoden 2003 yhteenvetokertomuksessa mainituilla eri alueilla. Joissakin tapauksissa näiden toimien taustalla olevat ongelmat voidaan ratkaista tehokkaasti ja tyydyttävästi ainoastaan keskipitkällä aikavälillä. Sen vuoksi vuotuisten toimintakertomusten yhteenvetokertomuksessa tarkastellaan joka vuosi saavutettua edistystä ja käydään läpi ja päivitetään kaikki komission tasolla toteutettavat toimet.

Kaikki valkoiseen kirjaan ja edellisiin yhteenvetokertomuksiin sisältyvät toimet edellyttävät jonkin välineen käyttöönottoa (esim. tiedonanto, täytäntöönpanotoimi). Kun tämä väline on pantu täytäntöön, toimea sellaisenaan ei enää tarkastella ja jos taustalla olevaa ongelmaa ei ole ratkaistu, luodaan uusi toimi, tavallisesti vuotuisessa yhteenvetokertomuksessa. Näin on mahdollista saattaa toteutettavat toimenpiteet ajan tasalle ja myös suorittaa keskeneräisten toimien vuotuinen konsolidointi, jota ei haittaa aikaisemmin toteutettujen toimien suuri määrä. Näin ollen yleiskuvan saamiseksi horisontaalisista toimista on otettava huomioon viimeisimmässä yhteenvetokertomuksessa tehty konsolidointi.

⁽⁴⁷⁾ Etenkin sisäisen valvonnan standardit. Sisäisen valvonnan järjestelmä koskee sekä komission yksiköitä Brysselissä että hajautettuja rakenteita (lähetystöjä, edustustoja, toimeenpanovirastoja).

⁽⁴⁸⁾ Muun muassa yhteinen hallinnointi, suora tai välillinen keskitetty hallinnointi, ennako- ja jälkitarkastukset sekä varainhoitoasetuksen täytäntöönpano.

⁽⁴⁹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valkoisen kirjat mukaiset toimet

1.74 Hallinnonuudistuksen edistymisen seurannan yhteydessä komissio ilmoitti, että valkoisen kirjan ⁽⁵⁰⁾ V luvussa (sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta) mainituista 36 toimesta 32 oli viety päätökseen vuonna 2003. Niin ollen valkoisen kirjan täytäntöönpanon edistymisestä laadittiin selvitys ⁽⁵¹⁾, jossa tarkastellaan perusteellisesti jäljellä olevia tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka on vielä toteutettava.

1.75 Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että komissio on edistynyt uuden valvontasäännösten kehittämisessä, mutta katsoo, että tosiasiallisen toteuttamisen ja toiminnan tulokset eivät vielä ole tyydyttäviä. Valkoisen kirjan luvussa V esitetyistä 36 toimesta 18 toimen toteuttaminen oli kesken varainhoitovuoden 2002 lopussa ⁽⁵²⁾; näistä kahdeksan tointa oli yhä kesken ⁽⁵³⁾ 31. joulukuuta 2003. Kymmenestä muusta alasta, joilla toimet on periaatteessa saatu päätökseen, kahdeksan oli sellaisia, joilla tavoitetta ei vielä ole saavutettu kaikilta osin, toteutus on toistaiseksi epätydyttävää tai jatkuvuutta ei ole varmistettu ⁽⁵⁴⁾.

1.76 Monia keskeneräisistä toimista käsitellään vuotuisista toimintakertomuksista ja lausumista laaditussa yhteenvedossa ⁽⁵⁵⁾ (ks. kohdat 1.77—1.79). Kyseiset toimet edellyttävät yksiköiden toimintatapojen muuttamista tai uusien toimintojen ottamista käyttöön ⁽⁵⁶⁾. Asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää toimien täysimääräistä toteuttamista, joka on mahdollista vain keskipitkällä aikavälillä (ks. **taulukko 1.3**).

1.74–1.76 Kun eri toimissa tarkoitetut välineet on otettu käyttöön, avoimia kysymyksiä käsitellään vuosittain yhteenvetokertomuksissa (ks. vastaus 1.72 kohtaan). Tämän perusteella komissio katsoo, että useimmat tilintarkastustuomioistuinten mainitsemista toimista oli saatu päätökseen 31. joulukuuta 2003.

1.75 Toimen 83 osalta komissio esittää seuraavat huomautukset:

- tilintarkastustuomioistuinten mainitsemassa tiedonannossa KOM(2004) 93 toimi 83 sisältyy toimeen 62, joka koskee sekä uudistusta että politiikkojen vaikutusta tarvittaviin resursseihin;
- tarvittavia resursseja tarkastellaan joka vuosi vuotuisen toimintastrategian laatimisen yhteydessä: vuodesta 2003 alkaen komission tavoitteena on ollut rajoittaa uusia virkoja koskevat pyynnöt tasolle, joka on välttämätön Euroopan unionin laajentumisen vuoksi (ks. myös tätä aihetta käsittelevä tiedonanto KOM(2002)311) ja täyttää muut tarpeensa virkojen siirrolla ja jakamalla varhaiseläkejärjestelmien kautta vapautuneita virkoja.

⁽⁵⁰⁾ KOM(2000) 200, 5.4.2000.

⁽⁵¹⁾ Komission tiedonanto *Completing the reform mandate: Progress Report and Measures to be implemented in 2004* (COM(2004) 93, 10.2.2004).

⁽⁵²⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 1.65—1.67.

⁽⁵³⁾ Toimi 74 "sopimustietokanta", toimi 83 "henkilöstön riittävyys", toimi 87 "komission yksiköiden edistyminen muutosprosessissa tutkitaan", toimi 93 "OLAFin ja muiden yksiköiden välisen vuorovaikutuksen parempi koordinointi", toimi 94 "lainsäädännön laatiminen petosten osalta aukottomaksi ja sopimusten hallinnointi", toimi 95 "ennakkovaroitusjärjestelmän optimointi", toimi 96 "perusteettomasti maksettujen varojen takaisinperinnän tehostaminen" sekä toimi 97 "rakennerahastojen seurannan tehostaminen".

⁽⁵⁴⁾ Toimi 66 "vääriinkäytösten tutkintaelin", toimi 71 "sisäisen tarkastuksen seurantakomitea", toimi 78 "sisäisen tarkastuksen vähimmäisnormit", toimi 81 "pääosastojen valvontatehtävän vahvistaminen" (sisäisen tarkastuksen yksiköt, *audit capabilities*), toimi 82 "pääjohtajan vuotuisen toimintakertomukseen sisältyvä lausuma", toimi 85 "asianmukaisten sisäisten valvontajärjestelmien ja talousprosessien suunnitteleminen", toimi 90 "taloushallinnon ja valvonnan henkilöstötarpeiden arviointi" ja toimi 91 "koulutus" (hallinnointi ja talous).

⁽⁵⁵⁾ KOM(2004) 418 lopullinen, 9.6.2004.

⁽⁵⁶⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.109.

Taulukko 1.3 — Tilintarkastustuomioistuimen analyysi: valkoisen kirjan V luvussa — Sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta — sekä pääjohtajien vuotuisista toimintakertomuksista ja lausumista varainhoitovuosilta 2002 ja 2001 laadittuihin yhteenvetoihin liitettyssä toimintasuunnitelmassa esitettyjen käynnissä olevien keskeisten toimien toteuttaminen (31. joulukuuta 2003)

Kronologinen viitenumero ja/tai yhteenveto	Toimi	Ala/Toimintayppä	Lähde, johon toimintasuunnitelma liittyy	Tilannearvio / Toteutettavat toimenpiteet
71	Sisäisen tarkastuksen seurantakomitea	V luku — Sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta	Valkoinen kirja	<p>Toimi saatu päätökseen / Parannukset mahdollisia</p> <p>Komiteaan liittyviä järjestelyjä muutettiin toiminnan parantamiseksi (muun muassa puheenjohtajuuteen liittyvät säännöt eturistiriitojen osalta, sihteeristön tehtävien siirtäminen budjettipäätöskomitean puheenjohtajalle ja toisen ulkoisen jäsenen nimittäminen KOM(2004) 93, 10.2.2004, kohta 10.3). Lisää parannuksia on vielä tehtävä, jotta komitea voi seurata komission toimittamia tarkastuksia vaikuttavalla tavalla.</p> <p>Toimi liittyy vuotta 2002 koskevan yhteenvetokertomuksen toimeen 19 "sisäisen tarkastuksen seurantakomitea" (kohta 3.3.3).</p>
78	Sisäisen valvonnan vähimmäisnormit	V luku — Sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta	Valkoinen kirja	<p>Toimi saatu päätökseen / Käynnissä — Parannukset mahdollisia</p> <p>Sisäisen valvonnan standardit annettiin 13. joulukuuta 2000 (SEC(2000) 2203) ja niitä muutettiin 21. joulukuuta 2001 (SEC(2001) 2037). Standardeissa määrätään sisäisen valvonnan vähimmäistasosta, joka komission pääosastoissa on välttämättä saavutettava (Sisäisen valvonnan standardien täysipainoinen soveltaminen). Uusien suuntaviivojen (SEC(2003) 1287, 26.11.2003, liite 5) mukaan jo sisäisen valvonnan standardien perusvaatimusten toteuttaminen riittää.</p> <p>Perusvaatimusten toteutusaste 31. joulukuuta 2003 osoittaa, että tointa ei ole vielä saatu päätökseen (ks. taulukko 1.4).</p> <p>Toimi liittyy vuotta 2002 koskevan yhteenvetokertomuksen toimeen 1 "sisäisen valvonnan standardit" (kohta 5.4.5).</p>
81	Pääosastojen valvontatehtävän vahvistaminen (sisäisen tarkastuksen yksiköt, <i>audit capabilities</i>)	V luku — Sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta	Valkoinen kirja	<p>Toimi saatu päätökseen / Parannukset mahdollisia</p> <p>Jokaisessa komission yksikössä on sisäisen tarkastuksen yksikkö 31. joulukuuta 2003 (SEC(2004) 250, 27.2.2004) lukuun ottamatta joitakin tapauksia (esimerkiksi sisäisen tarkastuksen toimiala, poliittisten neuvonantajien ryhmä, tulkkauskeskusten pääosasto ja käännöstoimi sekä henkilöstön ja hallinnon pääosaston alaiset toimistot: Brysselin infrastruktuuri ja logistiikkatoimisto, Luxemburgin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto, henkilökohtaisten etuuksien hallinto- ja maksutoimisto ja Euroopan henkilöstövalintatoimisto). Standardin 22 — sisäisen tarkastuksen yksikkö — perusvaatimusten toteutusaste 31. joulukuuta 2003 osoittaa kuitenkin, että tointa ei ole vielä saatu päätökseen (ks. taulukko 1.4).</p> <p>Toimi liittyy vuotta 2002 koskevan yhteenvetokertomuksen toimeen 12 "komission tarkastusyhdistyksen koordinointi" (kohta 3.3.2).</p>
83	Henkilöstön riittävyys	V luku — Sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta	Valkoinen kirja	<p>Toimi käynnissä</p> <p>Koulutuksen ja henkilöstöresurssien tarvetta komissiossa käsittelevää kertomusta viimeistellään.</p> <p>Toimi liittyy vuotta 2002 koskevan yhteenvetokertomuksen toimeen 21 "hallinnointiriskien arviointi" (kohta 3.3.2) ja 22 "henkilöstöresurssit" (kohta 5.3.1) sekä vuotta 2001 koskevan yhteenvetokertomuksen toimeen 5 ja 14 "henkilöstöresurssit".</p>

Kronologinen viitenumero ja/tai yhteenveto	Toimi	Ala/Toimintyyppi	Lähde, johon toimintasuunnitelma liittyy	Tilannearvio / Toteutettavat toimenpiteet
87	Komission yksiköiden edistymisen muutosprosessissa tutkitaan	V luku — Sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta	Valkoinen kirja	Toimi käynnissä Komission sisäisen tarkastuksen toimiala aikoo viedä päätökseen pääosastoja koskevien perusteellisten tarkastusten sarjan syyskuun 2004 loppuun mennessä (KOM(2004) 93, liite 1).
93	OLAFin ja muiden yksiköiden välisen vuorovaikutuksen parempi koordinointi	V luku — Sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta	Valkoinen kirja	Toimi käynnissä OLAF ja komissio laativat heinäkuussa 2003 alustavan yhteisymmärryspöytäkirjan menettelysääntöistä, joilla varmistetaan OLAFin ja komission välinen oikea-aikainen tiedonvaihto OLAFin sisäistä tutkimuksista komissiossa. Komission helmikuussa 2004 ehdottamat muutokset OLAFia koskeviin säännöksiin vaikuttavat yhteisymmärryspöytäkirjaan (KOM(2004) 93, liite 1). Lisäksi jatketaan OLAFin ja komission yksiköiden välisen tiedonvaihdon ja yhteistyön parantamista yhteisymmärryspöytäkirjojen avulla. <i>Toimi liittyy vuotta 2002 koskevan yhteenvetokertomuksen toimeen 15 "OLAFin seuranta" (kohta 5.3.9).</i>
94	Lainsäädännön laatiminen petosten osalta aukottomaksi ja sopimusten hallinnointi	V luku — Sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta	Valkoinen kirja	Jatkuva toimi Yksiköiden välinen petoksiin varautumista käsittelevä työryhmä, jonka puheenjohtajana toimii OLAF, jatkaa vuonna 2004 lainsäädännöllisten näkökohtien seurantaa, joka liittyy komission tiedonantoon petoksiin varautumisesta lainsäädännössä ja sopimusten hallinnoinnissa (SEC(2001) 2029, 7.11.2001 ja (KOM(2004) 93, liite 1).
96	Perusteettomasti maksettujen varojen takaisinperinnän tehostaminen	V luku — Sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta	Valkoinen kirja	Toimi käynnissä Pääosastojen on otettava huomioon sisäisen valvonnan toimialan suositukset, ja budjettipäosaaston pitäisi keskushallinnon tasolla koordinoita tehokkaammin takaisinperinnän kasaaman seurantaa. <i>Toimi liittyy vuotta 2002 koskevan yhteenvetokertomuksen toimeen 9 "takaisinperintä" (kohta 5.3.2).</i>
97	Rakennerahastojen seurannan tehostaminen	V luku — Sisäinen tarkastus, taloushallinto ja varainhoidon valvonta	Valkoinen kirja	Toimi käynnissä Rakennerahastojen hallinnointia koskevien uusien menettelyjen soveltamista varten komissio laati tiedonannon vastuualueiden selkeyttämisestä yhteisen hallinnoinnin yhteydessä (C(2003)1830-2, 17.6.2003). Yksiköiden välinen työryhmä perustettiin tutkimaan, millaisin toimenpitein rakennerahastojen hallinnointia voitaisiin parantaa. Komissio hyväksyi syyskuussa 2004 tiedonannon oikeudellisia vastuualueita (KOM(2004) 580 lopullinen) ja elokuussa 2004 tiedonannon tarkastusmetodologia (C(2004) 3115) (ks. kohta 1.84). <i>Toimi liittyy vuotta 2002 koskevan yhteenvetokertomuksen toimiin 7 "yhteinen hallinnointi" ja 17 "tarkastus yhteisessä hallinnoinnissa" (kohta 5.3.3) sekä vuotta 2001 koskevan yhteenvetokertomuksen toimiin 4 "rakennerahastot" ja 12 "jaettu hallinnointi".</i>
6 (5.3.7)	Kirjanpitojärjestelmä	Varainhoito	Yhteenveto vuodelta 2002	Toimi käynnissä Kirjanpitojärjestelmän uudistaminen etenee yleisesti ottaen aikataulun mukaisesti; tämä koskee etenkin uuden varainhoitoasetuksen muodollisia vaatimuksia vuodelksi 2005 (KOM(2004) 565, 18.8.2004). <i>Toimi liittyy vuotta 2001 koskevan yhteenvetokertomuksen toimiin 16 "kirjanpitosäännöstö" ja 17 "rahoitusalan perustietojärjestelmä".</i>

Kronologinen viitenumero ja/tai yhteenvedo	Toimi	Ala/Toimintatyyppi	Lähde, johon toimintasuunnitelma liittyy	Tilannearvio / Toteutettavat toimenpiteet
8 (5.3.4)	Yhteisrahoitus	Varainhoito	Yhteenvedo vuodelta 2002	<p>Toimi käynnissä</p> <p>Toimen toteuttamiseksi vuonna 2003 perustettu yksiköiden välinen työryhmä, jonka puheenjohtajana toimii komission pääsihteeristö, jakautui kahteen osaan ("kiinteämääräisiin osuuksiin liittyvät tekijät" ja "valvontamenetelmät"). Työryhmä jatkaa työskentelyään vuonna 2004.</p> <p>Toimi liittyy vuotta 2001 koskevan yhteenvedokertomuksen toimeen 1 "tutkimusohjelma".</p>
12 (3.3.2)	Komission tarkastusyhyeisön koordinointi	Tarkastus	Yhteenvedo vuodelta 2002	<p>Toimi käynnissä</p> <p>Komissio selkeytti antamassaan tiedonannossa sisäisen tarkastuksensa ja sisäisen valvontansa keskeisten toimijoiden vastuualueita (SEC(2003) 59 lopullinen, 21.1.2003). Sisäisen tarkastuksen toimiala käynnisti useita koordinoituita (Auditnet-verkko sekä menetelmien, välineiden ja tekniikoiden kehittäminen), joita on kuitenkin jatkettava vuonna 2004. Tarkastusten koordinoimissa ei ollut saavutettu riittävää tasoa 31. joulukuuta 2003 mennessä.</p> <p>Toimi liittyy valkoisen kirjan toimeen 81 "pääosastojen valvontatehtävien vahvistaminen (sisäisen tarkastuksen yksiköt, audit capabilities)".</p>
23 (4.4)	Vuotuisten toimintakertomusten metodologia	Vuotuisten toimintakertomusten metodologia	Yhteenvedo vuodelta 2002	<p>Toimi saatu päätökseen / Parannukset mahdollisia</p> <p>Vuoden 2003 vuotuisten toimintakertomusten laatimiseksi annetuissa suuntaviivoissa selkeytettiin varaumien, varmuuden, olennaisuuden ja lausuman käsittelyä (SEC(2003) 1469, 19.12.2003 ja SEC(2004) 147, 19.2.2004). Selkeyttämisistä on vielä jatkettava olennaisuuden sekä niiden vaikutusten osalta, joita varauksilla on pääjohtajan saatavaan varmuuteen. Lisäksi olisi annettava tarkemmat ohjeet — etenkin tulojen ja menojen laatua koskevien — vaikutusindikaattoreiden (ja tulosindikaattoreiden) osalta.</p> <p>Toimi liittyy valkoisen kirjan toimeen 82 "pääjohtajan vuotuisen toimintakertomukseen sisältyvä lausuma".</p>
2	Ulkosuhteet	Monialaiset poliittiset kysymykset	Yhteenvedo vuodelta 2001	<p>Toimi osittain kesken, tavoite osittain saavutettu</p> <p>Ulkosuhteita hoitavien yksiköiden rakennetta ja voimavaroja ei tarkasteltu mahdollisen synergian havaitsemiseksi.</p>
7	Hallinnon tietojärjestelmät	Uudistuksen toteuttaminen	Yhteenvedo vuodelta 2001	<p>Toimi käynnissä</p> <p>Sisäisen tarkastuksen toimialan toimittaman tarkastuksen, joka koski sähköistä toimintaympäristöä komissiossa, perusteella komissio valmistelee tiedonantoa nykyisten hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta.</p>

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission pääosastojen ja yksiköiden vuotuisiin toimintakertomuksiin varainhoitovuosilta 2002 ja 2001 laadittuihin yhteenvetokertomuksiin liittyvät toimintasuunnitelmat

1.77 Pääjohtajien vuotuisista toimintakertomuksista ja lausumista varainhoitovuodelta 2002 laaditussa yhteenvedossa ⁽⁵⁷⁾ tarkastellaan komission sisäisen valvonnan järjestelmän uudistuksen etene mistä ja käynnistetään uusi toimintasuunnitelma havaittujen puut teiden korjaamiseksi. Toimintasuunnitelma koostuu 25 korjaavasta toimesta, jotka täydentävät yhtäältä pääjohtajien vuotuisissa toimintakertomuksissaan esittämiä toimintasuunnitelmia ja toisaalta varainhoitovuodelta 2001 laadittuun yhteenvetoon ⁽⁵⁸⁾ sisältyvän toimintasuunnitelman seurantaa. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että niiden toimien joukossa, jotka todennäköisesti vaikuttavat tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen ⁽⁵⁹⁾, on monialaisia ⁽⁶⁰⁾ toimia, jotka olivat osittain vielä kesken 31. joulukuuta 2003 ⁽⁶¹⁾.

1.77–1.78 Vastauksessa 1.72 kohtaan todettiin, että toteutettavat toimet saatetaan vuosittain ajan tasalle ja edeltävissä yhteenvetokertomuksissa mainitut toimet poistuvat. Tämän mukaisesti ne vuosien 2001 ja 2002 yhteenvetokertomuksiin sisältyvät toimet, joita ei ollut saatu päätökseen 31. joulukuuta 2003, ovat mukana ja ne on saatettu ajan tasalle vuoden 2003 yhteenvetokertomuksessa.

Kahden yhteistä hallinnointia koskevan toimen toteuttamisessa on edistetty merkittävästi. Syyskuuhun 2004 mennessä komissio oli antanut tiedonannot juridisista vastuista yhteisen hallinnoinnin tapauksessa (KOM(2004) 580 lopullinen) ja tarkastusmenetelmien yhteensovittamisesta tällä alalla (C(2004) 3115); joulukuussa 2003 komissio julkaisi myös tarkistetut rakenne- ja koheesiorahastojen tarkastuskäsikirjat. Rakennerahastoja koskevissa lainsäädäntöluonnoksissa kaudelle 2007–2013 komissio on ottanut esille myös riippumattoman tilintarkastuslaitoksen laatimia vuotuisia lausumia koskevan suunnitelman, joka mainittiin myös toimissa 17.

⁽⁵⁷⁾ KOM(2003) 391-4, 9.7.2003.

⁽⁵⁸⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle — Yhteen veto pääjohtajien ja yksikönpäälliköiden vuotuisista toimintakertomuk sista ja lausumista, (KOM(2002) 426 lopullinen, 24.7.2002).

⁽⁵⁹⁾ Toimi 1 "sisäisen valvonnan standardit" (kohta 5.4.5), toimi 3 "viestintä" (kohta 3.3.2), toimi 6 "kirjanpitojärjestelmä" (kohta 5.3.7), toimi 7 "yhteinen hallinnointi" (kohta 5.3.3), toimi 8 "yhteisrahoitus" (kohta 5.3.4), toimi 9 "takaisinperintä" (kohta 5.3.2), toimi 12 "komis sion tarkastusyhteisön koordinointi" (kohta 3.3.2), toimi 13 "tarkastus metologia" (kohta 3.3.3), toimi 14 "tarkastuskertomusten seuranta" (kohta 5.3.8), toimi 15 "OLAFin seuranta" (kohta 5.3.9), toimi 17 "tar kastus yhteisessä hallinnoinnissa" (kohta 5.3.3), toimi 19 "sisäisen tar kastuksen seurantakomitean organisaatio" (kohta 3.3.3), toimi 21 "hal lintoriskien arviointi" (kohta 3.3.2), toimi 23 "vuotuisten toimintakertomusten metologia" (kohta 4.4) ja toimi 24 "seuranta yksiköissä" (kohta 5.4.6).

⁽⁶⁰⁾ Toimet 6, 7, 8, 9, 12, 15, 17, 19, 21 ja 23.

⁽⁶¹⁾ Toimet 6, 7, 8, 9, 12, 17 ja 21 "käynnissä" sekä toimet 15, 19 ja 23 "päättynyt, käynnissä tai parannukset mahdollisia".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.78 Vuodelta 2001 laadittuun yhteenvetoon liittyvän toimintasuunnitelman seuranta osoittaa, että niistä toimista, jotka olivat tekeillä varainhoitovuoden 2002 lopussa ⁽⁶²⁾, suurin osa oli yhä kesken ⁽⁶³⁾ 31. joulukuuta 2003. Kahdella alalla, joita koskevat toimet on periaatteessa saatu päätökseen, asetettua tavoitetta ei ole saavutettu kaikilta osin, toteutus on toistaiseksi ollut epätydyttävää tai jatkuvuudesta ei ole varmuutta ⁽⁶⁴⁾. Kahdella alalla toimet ovat kesken, ja tavoite on saavutettu osittain ⁽⁶⁵⁾.

1.79 Tilintarkastustuomioistuin kannustaa komissiota huolehtimaan siitä, että kesken olevat toimintasuunnitelmat toteutetaan, jotta uusi sisäisen valvonnan järjestelmä voi tosiasiallisesti toimia. Tämä koskee etenkin yhteisesti hallinnoituja aloja, hallinnointiriskien arvioimista sekä saamisten perintää (ks. **taulukko 1.3**).

KOMISSION VASTAUKSET

1.78 Yhteistä hallinnointia koskevien toimien osalta komissio viittaa 1.77 kohtaan antamaansa vastaukseen.

Toimen 5 osalta on suunnitteilla kaksi erillistä toimenpidettä: tarvittavien resurssien tarkastelu (ks. vastaus 1.75 kohtaan) ja nykyisten ja uusien toimintojen edellyttämien resurssien arviointia koskevan menetelmän määrittely. Toimen 14 osalta henkilöstön ja hallinnon pääosasto on määritellyt osastoissa suoritettujen kyselyjen perusteella osastojen tarpeita vastaavat toimenkuvat ja pyytänyt Euroopan yhteisöjen henkilöstövalintatoimistoa (EPSO) järjestämään vastaavat kilpailut vuodesta 2003 alkaen. Sillä välin voi olla tarpeen jatkaa tilapäisen henkilöstön palkkaamista pysyviin virkoihin.

Toimen 15 osalta komissio huomauttaa, että se antoi 14. heinäkuuta 2004 tiedonannon C(2004) 2694 koulutus- ja palkkaustarpeista varainhoidon alalla vuotuisia toimintakertomuksia koskevan vuoden 2002 yhteenvetokertomuksen perusteella.

1.79 Komissio tekee kaikkensa edistykseen tilintarkastustuomioistimen esille ottamalla kolmella alalla (yhteinen hallinnointi, riskien hallinta ja saamisten perintä), kuten todetaan vuotuisen toimintakertomuksen vuosien 2002 ja 2003 yhteenvetokertomuksissa ja sisäisiä valvontajärjestelmiä koskevassa yleiskatsauksessa.

⁽⁶²⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.76.

⁽⁶³⁾ Toimi 1 "tutkimusohjelmat", toimi 4 "rakennerahastot" (yhteisesti hallinnoitujen), toimi 5 "henkilöstöresurssit" (uudistus), toimi 7 "hallinnon tietojärjestelmät", toimi 12 "yhteinen hallinnointi", toimi 14 "henkilöstöresurssit" (palvelukseen ottaminen), toimi 16 "kirjanpitosäännöstö" ja toimi 17 "rahoitusalan perustietojärjestelmät".

⁽⁶⁴⁾ Toimi 9 "sisäisen valvonnan menettelyt, erityisesti rahoitusmenettelyt" ja toimi 15 "koulutus" (varainhoito).

⁽⁶⁵⁾ Toimi 2 "ulkosuhteet" ja toimi 18 "toimintasuunnitelmat".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Sisäisen valvonnan standardit

1.80 Tilintarkastustuomioistuin analysoi sisäisen valvonnan standardien ⁽⁶⁶⁾ soveltamista 16:ssa komission pääosastossa ⁽⁶⁷⁾. Tavoitteena oli selvittää standardien toteutusaste sekä tutkia, millaisia tuloksia niiden avulla oli saatu komission yksiköissä, ja arvioida siten tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus kullakin alalla.

1.81 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että vuonna 2003 ⁽⁶⁸⁾ esitettyjen standardien perustana olevien järjestelmien ja perustarkastusten laajuutta ja sisältöä ei yleisesti ottaen ole helppo verrata varainhoitovuoden 2002 vastaaviin tietoihin.

1.81 Vuonna 2003 määritellyt perusvaatimukset eivät ole täysin vertailukelpoisia vuonna 2002 määriteltyjen perusvaatimusten kanssa, mikä on kyseisten vaatimusten luonteen mukaista. Itse asiassa perusvaatimukset otettiin alun perin käyttöön vuonna 2000, jotta parannettaisiin 24 sisäisen valvonnan standardin konkreettisuutta käytännössä määrittelemällä tuolloiset vähimmäisvaatimukset. Perusvaatimukset tarkistetaan joka vuosi tehdyistä komission päätöksistä tai annetuista komission tiedonannoista johtuvien lisävaatimusten huomioon ottamiseksi.

Eri ajankohtien välisen edistyksen kartoittamisen osalta perusvaatimuksiin tehdyt selvennykset/päivitykset vaikeuttavat vuoden 2002 lopun ja vuoden 2003 lopun tilanteiden vertaamista. On kuitenkin toteutettu merkittäviä toimenpiteitä sisäisen valvonnan vahvistamiseksi, erityisesti siltä osin kuin on kyse tilintarkastukseen ja valvontaan liittyvien tärkeiden tietojen kulkeutumisesta pääosastoista komission jäsenille, ja pääosastot ovat osoittaneet voimakkaan sitoumuksensa tämän toteuttamiseen.

⁽⁶⁶⁾ Standardi nro 11 "riskien arviointi ja hallinta", standardi nro 12 "asianmukainen tiedonhallinta", standardi nro 14 "säännönvastaisuuksista ilmoittaminen", standardi nro 17 "valvonta", standardi nro 18 "poikkeuksien kirjaaminen", standardi nro 20 "sisäisen valvonnan puutteiden kirjaaminen ja niiden korjaaminen", standardi nro 21 "tarkastuskertomukset" sekä standardi nro 22 "sisäisen tarkastuksen yksiköt".

⁽⁶⁷⁾ Selvitys koski seuraavia pääosastoja: talous ja rahoitus, maatalous, koulutus ja kulttuuri, työllisyys ja sosiaaliasiat, kalastus, aluepolitiikka, tutkimus, tietoyhteiskunta, laajentumisasiat, budjetti, henkilöstö ja hallinto, oikeus- ja sisäasiat, humanitaarisen avun toimisto, EuropeAid-yhteistyötoimisto, Eurostat sekä sisäisen tarkastuksen toimiala.

⁽⁶⁸⁾ Komission tiedonanto *Self-assessment of the readiness of Services to be compliant with the internal control baselines by 31 December 2003*, SEC(2003)1287, 26.11.2003.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

1.82 Komissio ilmoittaa, että sen yksiköt olivat täyttäneet 91 prosenttia perusvaatimuksista 31. joulukuuta 2003 mennessä ⁽⁶⁹⁾. Näistä toteutuneista perusvaatimuksista 26 prosenttia on ilmeisesti täytetty syyskuun 2003 lopun jälkeen, kun pääosastot olivat selvittäneet, kykenevätkö ne noudattamaan kaikkien perusvaatimusten täyttämiseksi asetettua määräaikaa, joka oli 31. joulukuuta 2003 ⁽⁷⁰⁾.

1.83 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämänkaltaisella edistyksellä tuskin on välitöntä vaikutusta tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden taustalla olevan sisäisen valvonnan järjestelmän tosiasialliseen toimintaan. Menettelysääntöjen ja valvontavälineiden käyttöönottamiseksi saatetaan hyvinkin tarvita lisää aikaa, ennen kuin standardeja todella sovelletaan. Niinpä tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön tarkoituksena oli useimmiten arvioida, noudatettiinkö pääosastojen käytännöissä sisäisen valvonnan perusvaatimuksia (ks. kohdat 4.23, 6.5, 7.40—7.41 ja 9.55).

1.84 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että tiettyjen pääosastojen sisäisen valvonnan standardien osalta saadut tiedot ovat johdonmukaiset siltä osin kuin ne koskevat sisäisen valvonnan järjestelyjen olemassaoloa ja säännösten noudattamista eivätkä niinkään järjestelyjen tosiasiallista toimintaa (ks. **taulukko 1.4** ja kohdat 4.23, 5.10, 6.5, 7.43 ja 9.55). Kaiken kaikkiaan tämänhetkistä toteutusastetta ei vielä voida pitää riittävänä, niin että komission sisäisen valvonnan järjestelmän avulla voitaisiin saada riittävä varmuus tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

KOMISSION VASTAUKSET

1.82–1.83 Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi, pääosastot arvioivat joulukuussa 2003, että yhteensä 91 prosenttia perusvaatimuksista oli täytetty verrattuna 65 prosenttiin syyskuuhun 2003 mennessä. On syytä huomata, että niiden perusvaatimusten osalta, joita ei ollut täytetty kokonaan syyskuuhun 2003 mennessä, monissa tapauksissa oli kyse toimista, joissa oli jo edistytty merkittävästi ja joiden viimeistely edellytti ainoastaan vähän työtä.

Kuten yleiskatsauksessa todettiin, komissio myöntää, että tulevaisuudessa sisäisessä valvonnassa on keskityttävä siihen, kuinka hyvin sisäisen valvonnan järjestelyt toimivat käytännössä ja antavat tarvittavan varmuuden, sen sijaan että painotetaan liikaa säännösten noudattamista.

Lisäksi tarvittavan varmuuden antavan asianmukaisen sisäisen valvonnan järjestelmän tehokas täytäntöönpano vie aikaa. Käytännössä on jo toteutettu merkittäviä toimia pyrkimyksenä siirtyä pois säännöstöjen noudattamisesta. Komissio on kehittänyt tätä tarkoitusta varten välineen nimeltä iCAT (internal control assessment tool), joka auttaa yksiköitä arvioimaan sisäisten valvontajärjestelmiensä tehokkuutta ja jonka ensimmäinen versio otettiin käyttöön joissakin pääosastoissa vuonna 2003.

1.84 Taulukko 1.4 poikkeaa komission yksiköiden omasta arviosta, jonka mukaan sisäisen valvonnan standardeista 91 prosenttia oli toteutettu 31. joulukuuta 2003. Puutteellinen toteutus koski suurelta osin aloja, joilla vaikutus väärinkäytösten riskiin on pieni.

Kyseisten standardien toteutusasteen ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta tarvittavan varmuuden välisen yhteyden osalta ks. komission vastaus 1.82–1.83 kohtaan.

⁽⁶⁹⁾ Michaele Schreyerin tiedonanto "État de préparation des services en ce qui concerne le respect des exigences minimales des standards de contrôle interne au 31. décembre 2003" (SEC(2004) 250, 27.2.2004).

⁽⁷⁰⁾ Tiedonanto SEC(2003) 1287, 26.11.2003.

Taulukko 1.4 — Tilintarkastustuomioistuimen analyysi suurimpien pääosastojen tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen suoraan liittyvien sisäisen valvonnan standardien toteuttamisesta, tilanne 31. joulukuuta 2003

Pääosasto tai yksikkö	Maksimäärärahojen toteuttaminen varainhoitovuonna 2003 (miljoonaa euroa)	Standardi 11 "riskien arviointi ja hallinta"	Standardi 12 "asianmukainen tiedonhallinta"	Standardi 14 "säännönvastaisuuksista ilmoittaminen"	Standardi 17 "valvonta"	Standardi 18 "poikkeuksien kirjaaminen"	Standardi 20 "sisäisen valvonnan puutteiden kirjaaminen ja niiden korjaaminen"	Standardi 21 "tarkastuskertomukset"	Standardi 22 "sisäisen tarkastuksen yksiköt"
Talous ja rahoitus	367	B	B	A	A	A	A	A	A
Työllisyys ja sosiaalasiat	7 437	A	A	A	A	A	A	A	A
Maatalous	47 067	A	A	A	A	A	A	A	A
Tutkimus	1 933	A	B	A	A	A	A	A	A
Tietoyhteiskunta	857	B	B	A	A	A	B	A	A
Kalastus	838	A	A	A	B	A	A	A	B
Aluepolitiikka	18 540	A	A	A	A	A	A	A	A
Koulutus ja kulttuuri	796	B	B	A	B	A	A	A	A
Sisä- ja oikeusasiat	86	A	B	A	B	A	B	A	A
Laajentumisasiat	1 675	A	A	A	A	A	A	A	A
EuropeAid-yhteistyötoimisto	3 242	A	A	A	A	A	A	A	A
Humanitaarisen avun toimisto	518	A	A	A	A	A	A	A	A
Eurostat	44	B	B	A	B	B	B	A	A
Henkilöstö ja hallinto	282	A	A	A	A	A	A	A	A
Budjetti	8	A	A	A	A	A	A	A	A
Sisäisen tarkastuksen toimiala	0,4	A	A	A	A	A	A	A	B

Arviointi:

A Perusvaatimukset täytetty.

B Perusvaatimuksia ei ole täytetty riittäväällä tavalla.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Menojen ja tulojen laadun indikaattorit

1.85 Vuotuisiin toimintakertomuksiin varainhoitovuodelta 2003 sisältyy useimmiten seurannan osatekijöitä, jotka kattavat poliittisten toimien ja voimavarojen hallinnointia koskevat pääosastojen saavuttamat tulokset (taloudellisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus).

1.86 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa kuitenkin, että seurantaa koskevan informaation rakenne ja informaation hyödyntäminen komission yksiköissä ⁽⁷¹⁾ eivät edelleenkään olleet riittäviä ⁽⁷²⁾ sisäisen valvonnan järjestelmän laadullisen arvioimisen ja tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden kannalta ⁽⁷³⁾.

1.87 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden seurantaa koskevan informaation tuottamisen pitäisi olla yksi komission ensisijaisista tavoitteista. Informaatio on strategisen suunnittelun ja ohjelmasuunnittelun muodostaman jaksottaisen prosessin kannalta välttämätön hallinnointiväline, jonka ansiosta voitaisiin varmistaa tulojen ja menojen laatu ja mitata saavutettua edistystä ⁽⁷⁴⁾. Tämä edellyttäisi kuitenkin sitä, että informaatio kattaa valvontajärjestelmien keskeisten osatekijöiden toteuttamisasteen ja sisältää tiedot niiden virheiden esiintyvyydestä, luonteesta ja talousarviovaikutuksesta, joita ei onnistuttu havaitsemaan valvontajärjestelmien avulla.

1.85 Vuotuisten toimintakertomusten tavoitteena on tarkastella komission toiminnan painopistealueiden mukaisesti asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja sen edellyttämiä resursseja. Kertomusten avulla voidaan seurata toimintojen tuloksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin, riskejä, osoitettujen resurssien käyttöä ja sisäisen valvontajärjestelmän toimintaa.

1.86 Vuotuisissa toimintakertomuksissa korostetaan valvontaan liittyviä seikkoja. Edellä 1.53 kohdassa mainitussa yleiskatsauksessa selvitetään tarkemmin komission sisäisiä valvontajärjestelmiä.

Jokainen pääosasto valvoo toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä seikkoja. Ennako- ja jälkivalvontajärjestelmiä on otettu käyttöön tai ollaan nyt ottamassa käyttöön. Komissio on kuitenkin valmis arvioimaan mahdollisuutta jatkaa suoritusindikaattoreiden kehittämistä, joka aloitettiin jo toimintojohtamista (ABM) koskevan hankkeen yhteydessä.

1.87 Toimintansa ja johtohenkilöidensä vastuunoton jatkuva parantaminen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tehokkaan sisäisen valvontajärjestelmän toteuttamiseksi kuuluvat komission toiminnan painopistealueisiin.

Vaikka valvontajärjestelmien täytäntöönpanon valvonta ja sen määrittely, missä määrin ne varmistavat toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden, ei ole vuotuisten toimintakertomusten ainoa tavoite, komissio on halukas tarkastelemaan mahdollisuutta lisätä valvontatoiminnan ja riskien hallinnan käsittelyä seuraavassa vuotuisessa toimintakertomuksessa.

⁽⁷¹⁾ SEC(2003) 1469 lopullinen, 19.12.2003.

⁽⁷²⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 1.68—1.74.

⁽⁷³⁾ Esimerkiksi seuraavat pääosastot eivät esittäneet suuntaviivoissa ehdotettuja tulosindikaattoreita: kilpailu, ympäristö, sisämarkkinat, lehdistö ja viestintä, tulkkaus, kauppapolitiikka, energia ja liikenne, oikeudellinen yksikkö sekä poliittisten neuvonantajien ryhmä.

⁽⁷⁴⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 1.110.

TOINEN LUKU

Budjettihallinto

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	2.1—2.4
Yleiset huomautukset	2.5—2.22
Talousarvion kasvu	2.5—2.6
Maksumäärärahojen käyttöaste oli 92 prosenttia	2.7—2.8
Pienempi ja paremmin hallinnoitu ylijäämä	2.9—2.13
Määrärahojen realistisempi siirtäminen varainhoitovuodesta toiseen	2.14—2.15
Maksattamatta olevat maksusitoumukset lisääntyivät edelleen	2.16—2.22
Erityiset huomautukset	2.23—2.46
Yhteisön tulot	2.23—2.24
Maatalous	2.25—2.26
Rakennetoimet	2.27—2.35
Maksattamatta olevat sitoumukset lisääntyivät	2.33—2.35
Sisäiset politiikat	2.36—2.38
Ulkoiset toimet	2.39—2.40
Liittymistä valmisteleva tuki	2.41—2.45
Hallinto	2.46
Päätelmät ja suositukset	2.47—2.50

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

2.1 Tässä luvussa käsitellään EU:n talousarvion toteuttamista vuonna 2003, joka oli viimeinen kokonainen vuosi ennen unionin laajentumista ja joka sijoittuu vuosien 2000–2006 rahoitusnäkymien soveltamiskauden puoliväliin.

2.2 Euroopan unionin vuotuisen talousarvion hyväksyy budjettivallan käyttäjä (Euroopan parlamentti ja neuvosto) komission esitysten perusteella. Maatalouteen, rakennetoimiin, ulkoisiin toimiin sekä liittymistä valmistelevaan tukeen liittyvien menojen osalta komissio toteuttaa talousarviota yhdessä jäsenvaltioiden ja muiden edunsaajavaltioiden kanssa.

2.3 Maksusitoumuksia ja maksuja varten on erilliset talousarviot. Suurinta osaa rakennetoimiin sekä sisäisiin ja ulkoisiin politiikkoihin liittyvistä menoista hallinnoidaan monivuotisilla ohjelmilla (esimerkiksi rakennerahastojen tämänhetkinen ohjelmakausi kattaa vuodet 2000–2006). Ohjelmien yhteydessä talousarviositoumukset – jotka kuvastavat määrärahojen käytöstä tehtyjä oikeudellisia sitoumuksia – tehdään tietyinä vuonna ja suoritetaan (maksatetaan) useamman vuoden aikana (jaksotetut määrärahat) ⁽¹⁾.

2.4 Tarkempia tietoja varainhoitovuoden 2003 talousarvion toteuttamisesta on saatavilla komission laatimasta kertomuksesta "Report on budgetary and financial management – Financial year 2003". Varainhoitoasetuksen 29 artiklassa edellytetään tällaisen selvityksen julkaisemista Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Vuotta 2002 koskevaa selvitystä ei kuitenkaan julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, vaan komission Internet-sivustossa ⁽²⁾. Myös vuotta 2003 koskeva selvitys on saatavilla samasta Internet-sivustosta. Tilintarkastustuomioistuin on pannut merkille työn, jota on tehty selvityksen parantamiseksi vuoteen 2002 verrattuna, mutta katsoo, että yleinen analyysi olisi hyödyllisempi, jos siihen sisällytettäisiin tiedot yhteisön ohjelmien etenemisestä koko niiden soveltamiskaudelta sekä siitä, millä vauhdilla jäsen- ja edunsaajavaltiot suorittavat maksuja lopullisille edunsaajille.

2.4 Komissio arvostaa tilintarkastustuomioistuimen lausuntoa talousarvio- ja varainhallinnosta tehdyssä selvityksessä tapahtuneesta parannuksesta ja on samaa mieltä siitä, että lisäparannuksiin on vielä varaa. Asetuksissa (esimerkiksi rakennerahastoja koskeva asetus 1260/1999 ja EMOTR:n tukiosastoja koskeva asetus 1663/95) edellytetään, että jäsenvaltiot ja edunsaajavaltiot suorittavat maksut lopullisille edunsaajille viipymättä. Jatkossa komissio voisi erotella talousarvio- ja varainhallinnosta tekemänsä selvityksen rakennerahastoa koskevissa tiedoissa jakson alussa maksetut ennakot, jotka muodostavat kustannusten ennakkorahoitusta varten jatkuvasti käytettävissä olevan rahaston, maksuista, jotka suoritetaan lopullisten edunsaajien ilmoittamien menojen perusteella. Ennakkojen määrän (rakennerahastojen osalta 7 %) voidaan katsoa vastaavan komission suorittamien maksujen enimmäismäärää, jota ei vielä ole maksettu lopullisille edunsaajille.

⁽¹⁾ Ks. talousarviota koskevat lisätiedot **liitteessä I**.

⁽²⁾ http://europa.eu.int/comm/budget/infos/publications_en.htm.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

YLEISET HUOMAUTUKSET

Talousarvion kasvu

2.5 Maksumäärärahojen kokonaismäärä oli varainhoitovuodeksi 2003 alun perin hyväksytyssä talousarviossa ⁽³⁾ 1,9 prosenttia suurempi kuin vuoden 2002 lopullisessa talousarviossa. Maksusitoumusmäärärahat kasvoivat ainoastaan 0,3 prosenttia. Komission mukaan maksusitoumusmäärärahojen lähes muuttumaton taso ”on osoitus siitä, että budjettivallan käyttäjät komissio haluavat saada ns. maksamatta olevia määriä eli maksatusta odottavien maksusitoumusten määrää supistettua.” ⁽⁴⁾

2.6 Maksusitoumusmäärärahat olivat 2,6 miljardia euroa ja maksumäärärahat 5,4 miljardia euroa pienemmät kuin rahoitusnäkymissä asetetut vuosittaiset enimmäismäärät ⁽⁵⁾. Maksusitoumusten kohdalla marginaali koskee pääosin maatalousalaa; muut menokat ovat joko täysin tai lähes enimmäismääränsä suuruisia. Maksujen osalta rahoitusnäkyvien enimmäismäärä koskee koko talousarviota, ei eri aloja.

Maksumäärärahojen käyttöaste oli 92 prosenttia

2.7 **Taulukossa 2.1** kuvataan talousarvion toteuttamista varainhoitovuonna 2003 sekä maksusitoumusten että maksujen osalta. Käytettyjen maksusitoumusmäärärahojen osuus (maksusitoumusten toteutumisaste) oli 99 prosenttia vuonna 2003, mikä oli lähellä 98 prosentin toteutumisastetta vuonna 2002. Käytettyjen maksumäärärahojen osuus (maksujen toteutumisaste) oli 92 prosenttia, joten se kasvoi varainhoitovuonna 2002 saavutetusta 86 prosentista. Pääosin kasvu johtui rakennetoiimiin liittyvien määrärahojen käytön lisääntymisestä — kyseisistä maksumäärärahoista käytettiin 90 prosenttia verrattuna vuonna 2002 käytettyihin 74 prosenttiin (ks. kohdat 2.27—2.30).

2.8 Yleiset toteutumisasteet eivät kerro kaikkea talousarvion toteuttamisesta kahden keskeisen syyn vuoksi. Ensinnäkin vain pieni osuus tietynä vuonna tehdyistä maksusitoumuksista johtaa maksuihin saman vuoden aikana (ks. kohdat 2.3 ja 2.16—2.22). Toiseksi komission kirjanpidossa sovelletun määritelmän mukaan ”maksut” sisältävät jäsen- tai edunsaajavaltioiden viranomaisille tai muille välittäjille suoritettavat ennakot, joista näiden on suoritettava maksut lopullisille edunsaajille. Joissakin tapauksissa, kuten Sapard-ohjelmassa (ks. kohta 2.43), varojen maksamiseen lopullisille edunsaajille voi kulua huomattavan pitkä aika.

2.8 Sapardin osalta maksut suoritetaan perusteltujen maksupyyntöjen perusteella. Niissä edunsaajien on osoitettava, että hankkeesta on aiheutunut tukikelpoisia kustannuksia. Menettely voi kestää pitkään. Sapardmailla oli yleensä teknisiä ja menetelmiin liittyviä vaikeuksia täytäntöönpanon alkuvaiheissa. Niistä aiheutui viiveitä hakemusten ja maksupyyntöjen käsittelyssä. Vaikka joissakin maissa esiintyy vielä ongelmia, kokonaistilanne on parantunut merkittävästi.

⁽³⁾ Euroopan parlamentti hyväksyi 19. joulukuuta 2002 (EUVL L 54, 28.2.2003).

⁽⁴⁾ *Lähde:* Euroopan unionin yleinen talousarvio varainhoitovuodelle 2003 — Yhteenveto numeroina, yleiskatsaus, kohta 3.

⁽⁵⁾ Myöhemmissä lisätalousarvioissa muutettiin maksusitoumusmäärärahoja niin, että ne olivat 2,5 miljardia euroa alle enimmäismäärän, ja maksumäärärahoja niin, että ne olivat 10,4 miljardia euroa alle enimmäismäärän.

Taulukko 2.1 — Varainhoitovuoden 2003 talousarvion toteuttaminen rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan

(miljoonaa euroa ja %)

Rahoitusnäkymien otsake	Rahoitusnäkymissä asetettu yläraja	Talousarvio		Talousarvion toteuttaminen					
		Alkuperäiset määrärahat ⁽¹⁾	Lopulliset määrärahat ⁽²⁾	Suoritettut maksusitoumukset ja maksut	Toteutumisaste	Vuoteen 2004 siirretyt määrärahat	% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista	Peruuntuneet määrärahat	% käytettävissä olleista lopullisista määrärahoista
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (d)/(c)	(f)	(g) = (f)/(c)	(h)
<i>Maksusitoumusmäärärahat</i>									
Yhteinen maatalouspolitiikka	47 378	44 780	44 865	44 462	99 %	41	0,1	361	0,8
Rakennetoimet	33 968	33 980	34 013	33 987	100 %	4	0,0	22	0,1
Sisäiset politiikat	6 796	6 796	7 744	7 173	93 %	430	5,6	141	1,8
Ulkoiset toimet	4 972	4 949	5 219	5 067	97 %	94	1,8	59	1,1
Liittymistä valmisteleva tuki	3 386	3 386	3 449	3 393	98 %	43	1,2	13	0,4
Hallintomenot	5 211	5 360	5 616	5 545	99 %	39	0,7	31	0,6
Varaukset	434	434	328	148	45 %	0	0,0	180	54,9
Pyöritys		1	- 1						
Yhteensä	102 145	98 686	101 233	99 775	99 %	651	0,6	807	0,8
<i>Maksuäärärahat</i>									
Yhteinen maatalouspolitiikka		44 780	45 096	44 379	98 %	331	0,7	385	0,9
Rakennetoimet		33 173	31 838	28 528	90 %	177	0,6	3 134	9,8
Sisäiset politiikat		6 204	7 257	5 672	79 %	920	12,7	665	9,2
Ulkoiset toimet		4 844	4 899	4 286	88 %	113	2,3	500	10,2
Liittymistä valmisteleva tuki		2 707	2 799	2 240	80 %	55	2,0	504	18,0
Hallintomenot		5 360	6 087	5 305	87 %	650	10,7	132	2,2
Varaukset		434	364	148	41 %	0	0,0	216	59,3
Pyöritys		1	- 1					- 1	
Yhteensä	102 767	97 318	98 339	90 558	92 %	2 246	2,3	5 535	5,6

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin 19. joulukuuta 2002 lopullisesti vahvistama talousarvio (EUVL L 54, 28.2.2003).⁽²⁾ Talousarviomäärärahat, joiden osalta on otettu huomioon lisätalousarviot ja määrärahojen siirrot, vuodelta 2002 siirretyt määrärahat, kolmansien osapuolten rahoitusosuuksista aiheutuvat tulot, muut määrättyä käyttötarkoitusta vastaavat tulot ja uudelleen käyttöön otetut määrärahat.

Lähde: Varainhoitovuoden 2003 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Pienempi ja paremmin hallinnoitu ylijäämä

2.9 Varainhoitovuoden 2003 talousarvion ylijäämä⁽⁶⁾ oli yhteensä 5,5 miljardia euroa — tarkemmat tiedot **taulukossa 2.2**. Vaikka määrä on edelleen absoluuttisesti mitattuna suuri, se on kuitenkin pienempi kuin vastaava 7,4 miljardin euron määrä vuonna 2002 ja 15,0 miljardin euron määrä vuonna 2001.

Taulukko 2.2 — Ylijäämän muodostuminen varainhoitovuonna 2003 (ja 2002)*(miljoonaa euroa)*

Tulot	2003				2002		
	Kirjattiin talousarvioon	Lisätalousarvio ⁽²⁾	Toteutui	Vaikutus ylijäämään	Kirjattiin talousarvioon	Toteutui	Vaikutus ylijäämään
Omat varat	88 989	- 4 978	83 633	- 378	80 926	79 775	- 1 151
Muut tulot	8 514		9 836	1 322	15 126	15 659	533
Yhteensä	97 503	- 4 978	93 469	944	96 052	95 434	- 618
Menot	Käyttämättä jääneet varat ⁽¹⁾	Lisätalousarvio ⁽²⁾	Vuoteen 2004 tehdyn siirron vaikutus ⁽³⁾	Vaikutus ylijäämään	Käyttämättä jääneet varat ⁽¹⁾	Vuoteen 2003 tehdyn siirron vaikutus ⁽³⁾	Vaikutus ylijäämään
Maatalous	717		- 331	386	1 419	- 315	1 104
Rakennetoimet	8 310	- 5 000	- 177	3 133	8 104	- 3 254	4 850
Sisäiset politiikat	1 585		- 920	665	1 390	- 750	640
Ulkoiset toimet	613		- 113	500	546	- 68	478
Liittymistä valmisteleva tuki	559		- 55	504	849	- 51	798
Hallinto	760	22	- 650	132	645	- 548	97
Varaukset	216		0	216	481	- 9	472
Pyöritys	- 1			- 1	1		1
Yhteensä	12 759	- 4 978	- 2 246	5 535	13 434	- 4 995	8 440
Valuuttakurssierot				- 109			- 253
Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot⁽⁴⁾				- 740			0
Muut⁽⁵⁾				- 146			- 147
			Kokonaisylijäämä	5 484			7 422

(1) Sisältää siirrettyjen käyttämättä jääneiden määrärahojen peruuntumisen, 2 074 miljoonaa euroa (309 miljoonaa euroa vuonna 2002).

(2) Lisätalousarviot nro 6/2003 ja 7/2003.

(3) Siirretty summa sisältää 1 044 miljoonan euron verran kolmansista osapuolista aiheutuvaa tuloa, johon tavalliset siirtojen peruuntumisäännöt eivät päde (684 miljoonaa euroa vuonna 2002).

(4) Mukautus, joka koskee käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, jotka oli saatu mutta joita ei ollut otettu talousarvioon. Erilaisten talousarviomenettelyjen vuoksi mukautus ei ollut tarpeen vuonna 2002.

(5) "Muut" viittaa lähinnä uudelleen käytettäviin siirrettyihin määrärahoihin.

Lähde: Varainhoitovuoden 2003 tilinpäätös.

(6) Ylijäämä ei ole vararahasto, joka voitaisiin käyttää tulevana vuosina. Käyttämättömät maksuäärärahat yleensä peruuntuvat, ja ne "menetetään".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.10 Varainhoitovuoden 2002 osalta tilintarkastustuomioistuin arvosteli komissiota siitä, että tämä ei ollut ryhtynyt toimiin käyttämättä jääneiden huomattavien summien osalta, vaikka tilanne oli ennakoitavissa ennen vuoden loppua (7). Vuonna 2003 komissio toteutti erityistoimia parantaakseen määrärahojen käytön ennakointia ottaen huomioon jäsen- ja edunsaajavaltioilta saadut tiedot. Saatuaan aiempaa paremmat tiedot komissio saattoi esittää yllä mainittua lisätalousarviota, jossa vähennettiin maksumäärärahoja viisi miljardia euroa ja tuloja vastaavassa määrin.

2.11 Komission budjettihallinto parani merkittävästi vuoden 2003 aikana edelliseen vuoteen verrattuna. Toteutetuista toimista huolimatta suuri ylijäämä (5,5 miljardia euroa) osoittaa, että määrärahoja olisi voitu vähentää huomattavasti enemmän.

2.12 **Taulukosta 2.3** käyvät ilmi käyttämättä jääneiden varojen kokonaismäärä ja vaikutus viimeisten viiden vuoden ajalta. Tänä aikana varojen käyttämättä jääminen on johtanut 39,9 miljardin euron maksumäärärahojen peruuntumiseen. Samana aikana talousarvio kasvoi 16,3 prosenttia, mikä merkitsee yhteensä 53,6 miljardin euron lisämäärärahoja.

Taulukko 2.3 — Varojen käyttämättä jääminen 1999—2003

	1999	2000	2001	2002	2003
	(miljoonaa euroa)				
Käyttämättä jääneet varat (1)	7 071	11 478	17 173	13 434	12 759
<i>Osuus talousarviosta</i>	8,1 %	12,1 %	17,7 %	13,6 %	13,0 %
Vaikutus:					
Lisätalousarvio	0	0	0	0	4 978
Määrärahojen siirto	5 019	2 609	2 188	4 995	2 246
Peruuntuneet määrärahat	2 052	8 868	14 985	8 440	5 535

(1) Varainhoitovuoden maksumäärärahojen ja siirrettyjen määrärahojen käyttämättä jäänyt yhteismäärä.

Lähde: Varainhoitovuosien 1999–2003 tilinpäätökset.

2.13 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että on epärealistista edellyttää talousarvion täysimääräistä toteuttamista. Menojen on oltava lailliset ja asianmukaiset, ja niiden on noudatettava moitteettoman varainhoidon periaatteita. Yhteisesti hallinnoituilla talousarvion osa-alueilla (yli 80 prosenttia talousarviosta) komissio ei voi suorittaa maksuja, elleivät jäsenvaltiot tai muut välittäjät esitä maksupyynnöitä. Jopa suoraan hallinnoitujen menojen osalta komissio on usein riippuvainen edunsaajien maksupyynnöistä. Se, että määrärahoja jää jatkuvasti käyttämättä, johtaa maksattamatta olevien maksusitoumusten kasautumiseen (ks. kohdat 2.16—2.22) sekä siihen, että maksut keskittyvät ohjelmakauden loppuun, mikä vaikeuttaa niiden hallinnointia.

(7) Tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 2.10.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Määrärahojen realistisempi siirtäminen varainhoitovuodesta toiseen

2.14 Kuten tilintarkastustuomioistuin totesi vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2002 ⁽⁸⁾, määrärahojen siirtäminen varainhoitovuodesta toiseen vaikeuttaa turhaan hallinnointia, kirjanpitoa sekä talousarviota koskevaa raportointia. Varainhoitovuodesta 2002 siirrettiin 5,0 miljardin euron verran maksumäärärahoja, mikä alensi huomattavasti kyseisen vuoden ylijäämää. Siirtojen määrä oli paljon aiempia vuosia suurempi (ks. **taulukko 2.3**). Siirretystä määrästä 3,3 miljardia euroa vastasi rakennerahastojen ohjelmakautta 1994—1999 koskevien lopullisten maksupyynnöiden suorittamiseen tarkoitettua määrää. Vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2002 ⁽⁹⁾ tilintarkastustuomioistuin varoitti, että komissio ei todennäköisesti kykenisi suorittamaan asianomaisia määriä. Ennuste oli oikea: 1,9 miljardia euroa näistä määrärahoista peruuntui vuonna 2003, ja ne lisäsivät ylijäämää.

2.15 Maksumäärärahojen siirto varainhoitovuodesta 2003 vuoteen 2004 koskee 2,2:ta miljardia euroa. Määrä koostuu toimintatalousarvion kuuluvista 1,2 miljardista eurosta ja kolmansien osapuolten varoihin liittyvistä 1,0 miljardista eurosta (ks. kohta 2.37). Vuoteen 2002 verrattuna nämä määrärahojen siirrot ovat realistisemmalla tasolla.

Maksattamatta olevat maksusitoumukset lisääntyivät edelleen

2.16 Monivuotisiin ohjelmiin liittyviä menoja koskevan ohjelmakauden alussa jäsen- ja edunsaajavaltioilta saattaa kuluva huomattavan kauan aikaa vaadittujen hallinto- ja valvontamenettelyiden perustamiseen, EU-rahoitukseen sopivien hankkeiden valintaan ja hyväksymiseen sekä tarvittavan kansallisen yhteisrahoituksen järjestämiseen. Hankkeesta aiheutuneita menoja edeltävien ensimmäisten ennakoiden maksamista lukuun ottamatta komission on siksi usein vaikea suorittaa huomattavia maksuja talousarviosta ennen kuin ohjelmakausi on jo pitkällä. Maksumäärärahojen kohdalla pitäisi olla realistisempi niin, että otetaan paremmin huomioon ohjelmakausi ja jäsenvaltioiden kyky käyttää varat. Maksusitoumukset tehdään ohjelman alussa (lukuun ottamatta rakennerahastoja, joiden kohdalla ne tehdään vuosittain — ks. kohta 2.33) ja niitä siirretään eteenpäin ⁽¹⁰⁾ vastaavien maksujen suorittamiseen saakka.

2.14 Komissio katsoo, että sääntelykehyksessä säädetty määrärahasiirtomenettely on tarkoituksenmukainen, suhteellisen yksinkertainen, käytännöllinen ja avoin (katso komission vastaus vuoden 2002 vuosikertomukseen, kohdat 2.11 ja 2.48).

Talousarvion ohjelmakautta 1994—1999 koskevia maksupyynnöitä varten otettujen maksumäärärahojen määrä oli määrärahasiirron jälkeen jäsenvaltioiden esittämien ennusteiden mukainen. Ennusteet perustuivat maksupyynnöihin, jotka jäsenvaltiot suunnittelivat tekevänsä maksamattomien määrien perusteella. Talousarviosta tuli suurempi kuin tarvittiin kahdesta syystä: ensiksikin ennusteissa aliarvioitiin niiden sitoumusten määrä, joista ei esitettäisi maksupyynnöitä ja jotka olisi vapautettava. Sidotusta määrästä vapautettiin noin 2,8 miljardia euroa vuonna 2003 maksettujen 3,5 miljardin euron lisäksi. Toiseksi hankkeiden päätösasiakirjojen (joista suurin osa saatiin vasta juuri ennen maaliskuun 31 päivän määräaika) laatu vaihteli. Tästä syystä monien jäsenvaltioiden oli tehtävä selvityksiä ja lisätyötä, minkä vuoksi kyseisten tapausten päättäminen lykääntyi vuoteen 2004.

2.16 Komissio on tietoinen siitä, että talousarvion olisi maksumäärärahojen osalta oltava realistisempi ja että siinä olisi otettava paremmin huomioon ohjelmakausi sekä jäsenvaltioiden kyky käyttää varoja tarkoitettuihin menoihin. Komission esittämät maksuja koskevat talousarviot perustuvat arvioon todellisista maksutarpeista. Koska jäsenvaltioiden tekemiin maksuennusteisiin luottaminen johti tarpeiden yliarviointiin, komissio on luottanut talousarvion teossa enemmän omiin arvioihinsa, jotka perustuvat viime aikoina toteutuneisiin maksuihin ja ennakoitaviin kehityssuuntiin. Tämän seurauksena maksujen toteutumistase on parantunut muutaman viimeisen varainhoitovuoden aikana.

Monivuotisissa ohjelmissa maksujen toteutuminen tasoittuu ajan myötä ohjelmakausien osittaisen päällekkäisyyden vuoksi. Esimerkiksi uuden rakennerahasto-ohjelmakauden alkaessa edellisen kauden ohjelmiin suoritettut maksut yleensä kompensoivat uusiin ohjelmiin suoritettuja, vielä

⁽⁸⁾ Kohta 2.11.

⁽⁹⁾ Kohta 2.26.

⁽¹⁰⁾ Tähän vaikuttavat tietyt ehdot, kuten täytäntöönpanon määräaika moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti (varainhoitoasetuksen 77 artikla) tai rakennerahastoihin liittyvät erityistoimet, esimerkiksi vuosi n+2 — sääntö (ks. kohta 2.35).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

vähäisiä maksuja ennen maksutahdin vakiintumista. Tämä korvausvaikutus ei ollut kovin merkittävä siirryttäessä ohjelmakaudelta 1994–1999 kauteen 2000–2006 erityisesti sen vuoksi, että näiden kahden kauden välillä maksujärjestelmässä siirryttiin ennakkomaksuihin perustuvasta järjestelmästä takaisinmaksujärjestelmään. Komissio viittaa 20 päivänä syyskuuta 2002 antamaansa tiedonantoon ”Rakennerahastojen talousarvion toteutuminen ja erityisesti maksamatta olevat määrät” (KOM(2002) 528 lopullinen).

2.17 Mitä suurempi maksamatta olevien maksusitoumusten arvo on, sitä enemmän tarvitaan maksumäärärahoja tulevina vuosina. Talousarviomenettelylle ominaisia viiveitä kuvataan **taulukossa 2.4**. Jaksotettujen menojen ⁽¹⁾ osalta vuonna 2003 tehtyihin maksusitoumuksiin liittyvien maksujen kokonaismäärä oli samana vuonna ainoastaan 5,7 miljardia euroa sidotuista 49,6 miljardista eurosta (noin 11 prosenttia). Käytännössä maksusitoumusten toteuttaminen saattaa viedä useita vuosia ja jotkin maksusitoumukset eivät koskaan johda maksuihin vaan peruuntuvat — ks. kohta 2.21.

2.17 Maksamatta olevien määrien syynä on maksusitoumusten ja maksujen välinen viive, joka syntyy väistämättä, kun budjetoidaan ns. jaksotettuja menoja. Kuten edellisen kohdan vastauksessa mainittiin, rahoitusnäkymien kausien osittainen päällekkäisyys tasoittaa mainittujen maksujen toteutumista ajan myötä.

Taulukko 2.4 — Varainhoitovuoden 2003 maksamatta olevien maksusitoumusmäärärahojen kehittyminen

(miljoonaa euroa)

	Yhteensä	Jaksottamattomat määrärahat				Jaksotetut määrärahat				
		Maatalous	Hallinto	Varaukset	Jaksottamattomat määrärahat yhteensä	Rakennetoimet	Sisäiset politiikat	Ulkoiset toimet	Liittymistä valmisteleva tuki	Jaksotetut määrärahat yhteensä
Siirretyt maksusitoumukset										
Siirretty edelliseltä varainhoitovuodelta	99 820	231	473	0	704	66 731	11 205	12 763	8 417	99 116
Maksut	- 35 590	- 210	- 376	0	- 586	- 26 603	- 3 405	- 2 865	- 2 131	- 35 004
Vapautetut määrärahat	- 4 138	- 3	- 11	0	- 14	- 2 917	- 504	- 658	- 45	- 4 124
Peruuntuneet määrärahat	- 102	- 19	- 83	0	- 102	0	0	0	0	0
Varainhoitovuonna 2003 sidotut määrärahat										
Tehdyt maksusitoumukset	99 775	44 462	5 545	148	50 155	33 987	7 173	5 067	3 393	49 620
Maksut	- 54 968	- 44 169	- 4 929	- 148	- 49 246	- 1 925	- 2 267	- 1 421	- 109	- 5 722
Peruuntuneet määrärahat	- 6	0	- 6	0	- 6	0	0	0	0	0
Siirretty saldo	104 791	292	613	0	905	69 273	12 202	12 886	9 525	103 886

Lähde: varainhoitovuoden 2003 tilinpäätös.

⁽¹⁾ Rakennetoimia, sisäisiä politiikkoja, ulkoisia toimia ja liittymistä valmistelevaa tukea koskevat menot.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.18 Varainhoitovuoden 2003 lopussa maksattamatta olevien maksusitoumusten kokonaismäärä oli 104,8 miljardia euroa — ks. **taulukko 2.4**. Tämä vastaa 94:ää prosenttia vuoden 2004 maksusitoumusmäärärahoista (EU-25) ja merkitsee 5,0 prosentin lisäystä vuoteen 2002 verrattuna. Lisäys tapahtui seuraavista tekijöistä huolimatta:

- 4,1 miljardin euron vapautukset, joista 2,7 miljardia euroa liitettiin erityismenettelyyn (ks. kohta 2.21),
- lähes muuttumaton maksusitoumusmäärärahojen määrä vuonna 2003 (ks. kohta 2.5) ja
- lisämaksuumäärärahojen sisällyttäminen talousarvioon oli erityisesti tarkoitettu tämän ongelman ratkaisemiseen.

Jaksotettujen menojen osalta maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä vastaa keskimäärin 2,5 vuoden maksuja nykyisen toteutumisasteen mukaan. Edellisten rahoitusnäkymien kaudella vastaavana ajankohtana (vuonna 1996) jaksotettuihin menoihin liittyvien maksattamatta olevien maksusitoumusten arvo oli 47,9 miljardia euroa, mikä on hieman vähemmän kuin puoleentoista vuoden maksut silloisella toteutumisasteella mitattuna.

2.19 Mainittu maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä ei kuitenkaan vastaa menoihin liittyvien unionin oikeudellisten sitoumusten kokonaismäärää, mikä johtuu etenkin rakennerahastojen sitoumusmenettelyn vaikutuksesta (ks. kohta 2.33). Vuoden 2003 lopussa sellaisten ohjelmakauden 2000—2006 menojen, joista oli jo tehty oikeudellinen sitoumus ja jotka esitettiin taseen ulkopuolisina erinä tilinpäätöksessä, mutta jotka eivät vielä näkyneet vuotuisissa talousarvioissa sitoumuksina, kokonaismäärä oli noin 95 miljardia euroa (ks. kohta 2.34). Näin ollen noin kolme vuotta ennen tämänhetkisen ohjelmakauden loppua maksattamatta olevien maksusitoumusten kokonaismäärä on suunnilleen 200 miljardia euroa, mikä vastaa viiden vuoden maksuja nykyisellä toteuttamisvauhdilla ⁽¹²⁾. Maksujen suorittamisen takaraja sijoittuu ohjelmakauden päättymisen jälkeiseen aikaan ⁽¹³⁾, mutta suuri maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä rasittaa maksuumäärärahoja ja voi viivästyttää ohjelmien päättämistä. Nämä tekijät saattavat vaikuttaa talousarvion toteuttamiseen seuraavan ohjelmakauden alkuvuosina, kuten on käynyt aiemmin.

2.18 *Maksattamatta olevien määrien vertailua olisi tarkasteltava sen valossa, että rakennerahaston vuotuisten maksusitoumusten ja maksujen järjestelmää muutettiin vuosien 1996 ja 2003 välillä.*

2.19 *Komissio viittaa kohtaan 2.48 antamaansa vastaukseen.*

⁽¹²⁾ Kun huomioon ei oteta muilla talousarvioaloilla kyseisenä aikana tehtäviä sitoumuksia.

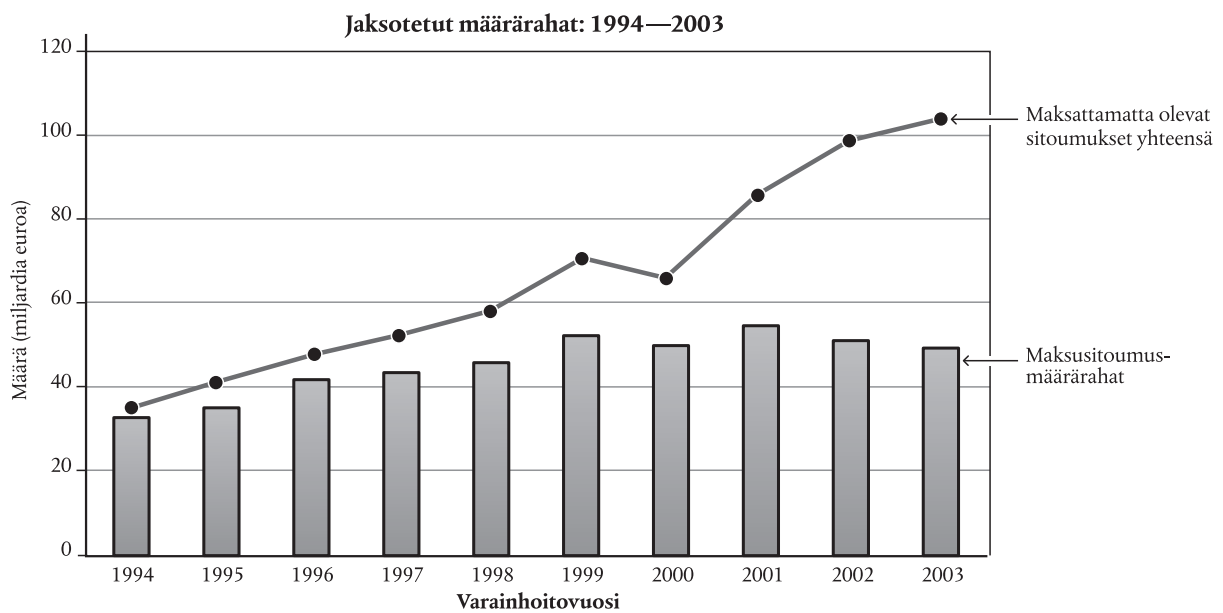
⁽¹³⁾ Maksut jäsenvaltioissa on suoritettava vuoden 2008 loppuun mennessä ja komission loppumaksut viimeistään vuonna 2010 (KOM(2002) 528 lopullinen, 20.9.2002).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.20 **Kaaviosta 2.1** käy ilmi jaksotettuihin menoihin liittyvien maksattamatta olevien maksusitoumusten arvo viimeisten kymmenen vuoden ajalta verrattuna kunkin vuoden maksusitousummäärärahoihin. Jaksotettuihin menoihin liittyvien maksattamatta olevien maksusitoumusten arvo on viimeisten viiden vuoden aikana lisääntynyt 47 prosenttia. Tämä on johtunut kahdesta eri tekijästä: suurien ohjelmien aloittamisesta ⁽¹⁴⁾ vuosina 2000—2003 (ks. kohta 2.16) ja maksumäärärahojen jatkuvasta liian vähäisestä käytöstä (ks. kohdat 2.12 ja 2.13).

Kaavio 2.1 — Maksattamatta olevat maksusitoumukset varainhoitovuosilta 1994—2003



Huom: Jaksotetut määrärahat koskevat rakenteellisiin toimiin, sisäisiin politiikkoihin, ulkoisiin toimiin ja liittymistä valmistelevaan tukeen liittyviä menoja.

Lähde: Varainhoitovuosien 1994—2003 tilinpäätökset.

⁽¹⁴⁾ Rakenerahastot — 2000—2006: tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskeva kuudes puiteohjelma — 2002—2006.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.21 Tilintarkastustuomioistuin on jo vuosien ajan korostanut, että komission olisi tarpeen yksilöidä vanhat ja lepäävät maksattamatta olevat maksusitoumukset, jotka eivät mahdollisesti koskaan johda maksujen suorittamiseen, ja ryhtyä niiden osalta asianmukaisiin toimenpiteisiin. Varainhoitovuoden 2002 lopussa budjettivallan käyttäjä ja komissio antoivat yhteisen lausuman, jossa ne ilmoittivat käsittelevänsä ”potentiaalisesti epätavalliset” maksattamatta olevat maksusitoumukset ⁽¹⁵⁾ vuoden 2003 loppuun mennessä. ”Potentiaalisesti epätavallisia” maksattamatta olevia maksusitoumuksia yksilöitiin 17,3 miljardin euron verran, ja varainhoitovuonna 2003 tämän määrän osalta suoritettiin maksuja 4,0 miljardin euron arvosta, 2,7 miljardia euroa vapautettiin ja 10,6 miljardia euroa todettiin asianmukaisiksi ja pidettiin voimassa.

2.22 Tämänhetkiset talousarvotiedot ja niiden analyysi kertovat vain vähän maksattamatta olevien maksusitoumusten suureen määrään liittyvistä seurauksista sekä yhteisön eri ohjelmien täytäntöönpanon edistymisestä koko niiden soveltamiskauden ajalta. Maksattamatta olevien maksusitoumusten suuri määrä johtaa siihen, että maksuja on tulevaisuudessa suoritettava runsaasti, mitä saattaa olla vaikea hallinnoida talousarviomenettelyn puitteissa ja rahoitusnäkyvien enimmäismäärän rajoissa.

2.22 Vuotuisessa rakennerahastojen talousarvion toteutumisesta laatimassaan analyysissä komissio antaa jo tietoja esimerkiksi rakennerahastoista rahoitettavien ohjelmien täytäntöönpanon etenemisestä niiden alusta lähtien. Komissio on kuitenkin valmis antamaan lisätietoja (katso vastaus kohtaan 2.50). Tulevien maksujen tarvetta olisi vähennettävä n+2-säännön mukaisesti (katso vastaus kohtaan 2.48).

ERITYISET HUOMAUTUKSET

Yhteisön tulot

2.23 Taulukossa 3.1 esitetään yhteenveto yhteisön tuloista varainhoitovuodelta 2003 ja kaaviossa 3.1 on eritelty tulojen koostumus. Kaaviossa 3.2 kuvataan todellisten tulojen kehitystä vuosina 1989—2003. Erityisesti perinteisten omien varojen ja alv:oon perustuvien omien varojen merkitys väheni, kun taas BKTL:oon perustuvien omien varojen merkitys kasvoi. Lisätalousarviossa nro 6/2003, joka hyväksyttiin 4. joulukuuta 2003, vähennettiin varainhoitovuonna 2003 tarvittavien tulojen määrää 5,0 miljardia euroa.

2.24 Toteutuneiden alv:oon perustuvien omien varojen määrä laski 5,0 prosenttia vuoteen 2002 verrattuna aiempien vuosien alv-määräytymisperusteen mukauttamisen, Englannin punnan ja euron välisen vaihtokurssin muutosten sekä aiempaa alhaisemman yhdenmukaisen alv-verokannan vuoksi. Lisäksi BKTL-ennusteiden kahden prosentin lasku vaikutti alv:oon perustuviin omiin varoihin rajaa-mismenettelyn ⁽¹⁶⁾ kautta.

⁽¹⁵⁾ Maksusitoumukset, joiden kohdalla ei ole suoritettu maksuja kahden viime vuoden kuluessa, tai sitoumukset, jotka ovat sisältyneet talousarvioon ainakin viiden varainhoitovuoden ajan.

⁽¹⁶⁾ Alv:oon perustuvat omat varat lasketaan alv-määräytymisperusteen pohjalta. Peruste on kuudennen direktiivin mukaisesti alv:n alaisten tavaroiden ja palvelujen kokonaisarvo. Määräytymisperusteelle on asetettu yläraja, niin että se ei ylitä 50:tä prosenttia kunkin valtion BKTL:sta. BKTL:n laskiessa alv:oon perustuvat omat varat vähenevät.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Maatalous

2.25 Varainhoitovuonna 2003 maatalouden maksusitoumuksiin oli käytettävissä yhteensä 44,9 miljardia euroa ja maksuihin 45,1 miljardia euroa ⁽¹⁷⁾, mikä vastaa 1,2 prosentin kasvua vuoteen 2002 verrattuna. Lopulliset menot olivat maksusitoumusten osalta 44,5 miljardia euroa (99 prosentin toteutumisaste) ja maksujen osalta 44,4 miljardia euroa (98 prosentin toteutumisaste).

2.26 Alhaisin toteutumisaste (64 prosenttia) koski erilaisia toimia, jotka yhdessä muodostivat kolme prosenttia kaikista vahvistetuista määrärahoista, mukaan lukien jalosteiden vientituet, elintarvikeapuohjelmat ja eläinlääkinnälliset toimenpiteet (liitännäismenot). Vähäinen käyttö johtui pääosin viiveistä eläinlääkinnällisten ja kasviensuojelua koskevien toimien täytäntöönpanossa. Tällaiset menot muodostavat pääosan vuoteen 2004 siirretystä määrästä. Täytäntöönpano muilla talousarvioaloilla, mukaan lukien maaseudun kehittäminen ⁽¹⁸⁾, oli lähes sataprosenttista.

2.26 *Eläinlääkintään ja kasvinterveyteen liittyviin toimenpiteisiin kohdennetuista maksusitoumusmäärärahoista sidottiin 99,7 prosenttia vuonna 2003. Suuri osa maksuista siirrettiin vuodelle 2004, koska oikeusperustan mukaan jäsenvaltioilla on vuoden n+1 (2004) tiettyyn ajankohtaan asti aikaa pyytää maksuja komission kanssa sovittuihin ja vuonna n (2003) toteutettuihin toimiin. Komission osalta nämä maksut katetaan vuonna n (2003) tehdyillä maksusitoumuksilla.*

Rakennetoimet

2.27 Varainhoitovuoden 2003 maksusitoumusmäärärahat lisääntyivät 0,4 prosenttia ja maksumäärärahat 3,2 prosenttia vuoteen 2002 verrattuna. Maksumäärärahojen keskimääräinen käyttöaste (seuraavassa kohdassa mainitun peruuntumisen jälkeen) oli 90 prosenttia, mikä merkitsee täytäntöönpanon huomattavaa kasvua vuoteen 2002 nähden (74 prosenttia).

2.28 Käyttämättä jääneiden varojen bruttosumma alkuperäiseen talousarvioon verrattuna oli 8,3 miljardia euroa, mikä vastaa vuoden 2002 tasoa (ks. **taulukko 2.2**). Vaikutusta kokonaisylijäämään vähensi kuitenkin 5,0 miljardin euron maksumäärärahojen peruuntuminen sen jälkeen, kun komissio oli todennut, ettei niitä kyetä käyttämään (ks. kohta 2.31). Rakennetoimien alalla käyttämättä jääneiden varojen 3,3 miljardin euron nettomäärästä huolimatta tavoitteeseen 2 käytettiin huomattavasti aiempaa enemmän varoja. Tavoitteen toteutumisaste nousi 48 prosentista vuonna 2002 jopa 91 prosenttiin vuonna 2003 (talousarvio oli 1,1 prosenttia suurempi).

⁽¹⁷⁾ Sisältää varainhoitovuodesta 2002 siirretyt määrät.

⁽¹⁸⁾ Päinvastoin kuin vuonna 2002, jolloin maaseudun kehittämisen alalla jäi paljon varoja käyttämättä; tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 2.19.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.29 Yhteisöaloitteiden, jotka ovat komission aloitteesta jäsenvaltioissa toteutettavia ohjelmia, osalta toteutumisaste oli vuonna 2002 ainoastaan 25 prosenttia, ja niiden talousarviota vähennettiin 2,0 prosenttia vuonna 2003. Toteutumisaste vuonna 2003 oli 48 prosenttia, mikä johtui suurelta osin siitä, että ohjelmakauden 1994—1999 ohjelmien päättäminen viivästyi sen vuoksi, että jäsenvaltiot esittivät lopulliset maksupyynnöt myöhäisessä vaiheessa (käyttöaste oli 30 prosenttia). Ohjelmakauteen 2000—2006 liittyvien vuoden 2003 maksujen osalta toteutumisaste oli 75 prosenttia.

2.30 Rakennerahastojen tämänhetkisten ohjelmien (kausi 2000—2006) vireillä olevien maksujen, jotka muodostavat noin 74 prosenttia alan alkuperäisestä kokonaistalousarviosta, toteutumisaste oli noin 96 prosenttia; toteutumisaste siis kasvoi vuonna 2002 saavutettuun 91 prosenttiin verrattuna. Kauden 1994—1999 ohjelmien päättämisen osalta toteutumisaste oli paljon alhaisempi. Varainhoitovuonna 2003 käytettävissä olleista 11,0 miljardin euron maksumäärärahoista ainoastaan 3,5 miljardia euroa (32 prosenttia) käytettiin ⁽¹⁹⁾. Vastauksena tähän komissio peruutti lisätalousarviossaan 5 miljardia euroa maksumäärärahoja, jotka liittyivät vuotta 2000 edeltäviin ohjelmiin, mikä yleisesti katsottuna lisäsi käyttöastetta (ks. kohta 2.27).

2.31 Vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2002 ⁽²⁰⁾ tilintarkastustuomioistuin esitti jäsenvaltioiden tekemiä puutteellisia ennakoarvioita yhdeksi pääsyyksi siihen, ettei komissio voinut ryhtyä käyttämättä jääneitä varoja koskeviin asianmukaisiin toimenpiteisiin ajoissa. Vuonna 2003 toteutettiin toimia ennakoarviointimenettelyn parantamiseksi, ja yleinen rakennerahastoja koskeva ennakoarviovirhe laski 73 prosentista 50 prosenttiin. Tämä merkitsee kuitenkin edelleen ennakoarvion ja varsinaisten maksujen välistä 13,0 miljardin euron eroa. Osuvin jäsenvaltion tekemä arvio kauden 2000—2006 ohjelmista oli 12 prosenttia todellisia tarpeita korkeampi ja epätarkin arvio oli yli kaksi ja puoli kertainen todellisiin tarpeisiin nähden — viiden jäsenvaltion ennakoarviot erosivat todellisista tarpeista yli miljardin euron verran.

2.30 Vuosien 1994–1999 ohjelmiin suoritettiin 3,5 miljardia euroa maksuja ja noin 2,8 miljardia euroa vapautettiin. Maksujen ja vapautettujen sitoumusten yhteisvaikutuksesta vuosien 1994–1999 ohjelmia koskevat maksattamatta olevat määrät vähenivät 41 prosenttia vuoden 2002 lopun 15,4 miljardista eurosta vuoden 2003 lopun 9,1 miljardiin euroon.

2.31 Komissio viittaa kohtaan 2.16 antamaansa vastaukseen.

⁽¹⁹⁾ Kuten varainhoitovuotta 2002 koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen kohdassa 2.26 tuotiin esiin, ohjelmien päättäminen komissiossa viivästyi. Tämä johtui siitä, että valtaosa loppusuorituspyynnöistä vastaanotettiin vain vähän ennen määräajan päättymistä (31. maaliskuuta 2003), ja siitä, että pyynnöt olivat usein puutteellisia; näin ollen oli olemassa merkittävä vaara, että maksuja voitaisiin suorittaa vasta vuonna 2004. Komission ennakoarvioissa ei otettu näiden viiveiden mahdollisuutta riittävästi huomioon.

⁽²⁰⁾ Kohta 2.24.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

2.32 Huolimatta toimista, joilla pyritään varmistamaan jäsenvaltioiden maksupyynnöiden saapuminen tasaisesti vuoden mittaan ⁽²¹⁾, varainhoitovuonna 2003 yli puolet maksuista suoritettiin syys-joulukuussa, ja neljäsosa niistä nimenomaan joulukuussa. Tämänkaltaisten tapahtumien käsittelyn keskittyminen loppuvuoteen aiheuttaa kohtuuttomia vaatimuksia komission hallinnointiresursseille.

2.32 Komissiolla on vain vähän mahdollisuuksia vaikuttaa jäsenvaltioiden tekemiin menoilmoituksiin. Asetuksen mukaan maksupyynnöt on esitettävä kolmesti vuodessa (kolmannen kerran lokakuun loppuun mennessä), mutta siinä ei säädetä rangaistuksista. N+2-säännöllä on vaikutusta molempiin suuntiin: toisaalta se rohkaisee jäsenvaltioita jättämään suuria maksupyynnöitä juuri ennen vuoden loppua, mutta toisaalta komission säännölliset muistutukset ohjelmien kulloisestakin tilanteesta kyseisen säännön suhteen rohkaisee niitä nopeuttamaan pyyntöjään.

Maksattamatta olevat sitoumukset lisääntyivät

2.33 Maksusitoumusmäärärahat rakennerahastojen kaudelle 2000—2006 on otettava talousarvioon Berliinissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston määrittämien rahoitusnäkymien mukaisesti. Seitsenvuotiskaudelle myönnettiin kaikkiaan 230,2 miljardia euroa ⁽²²⁾ (rakennerahastot ja koheesiorahasto yhteensä). Rakennerahastoja koskevista 210,6 miljardista eurosta 201,1 miljardia euroa ⁽²³⁾ myönnettiin jäsenvaltioille (eli tehtiin oikeudellisia sitoumuksia) vuosina 2000—2002 sovittujen meno-ohjelmien kautta. Talousarviositoumukset tehdään tämän jälkeen vuosittain seitsenvuotisen ohjelmakauden ajan. Uusien ohjelmien hyväksyminen viivästy, joten oikeudellisten sitoumusten toivottua tasoa ei saavutettu. Tämän vuoksi rahoitusnäkymien enimmäismääriä nostettiin vuodesta 2002 eteenpäin vuosina 2000 ja 2001 käyttämättä jääneiden määrärahojen verran.

2.34 Rakennetoimia koskevien, käyttämättä jääneiden maksu-määrärahojen nettomäärä oli 26,6 miljardia euroa vuosina 2000—2002 (8,0 miljardia euroa vuonna 2000; 10,5 miljardia euroa vuonna 2001 ja 8,1 miljardia euroa vuonna 2002). Rakennetoimia koskevat maksattamatta olevat sitoumukset kasvoivat yhteensä 2,5 miljardia euroa 69,3 miljardiin euroon vuonna 2003; tämä vastaa lähes kahden ja puolen vuoden maksuja vuoden 2003 toteutumisasteella mitattuna. Ohjelmakauden 2000—2006 osalta maksattamatta olevat maksusitoumukset lisääntyivät 19 prosenttia 53,2 miljardiin euroon, mikä vastaa 2,3-kertaisesti tämänhetkistä toteutumisastetta. Lisäksi Berliinissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätöksen mukaisesti tehtyjen oikeudellisten sitoumusten kokonaismäärä oli 95 miljardia euroa ⁽²⁴⁾, joten maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä on yhteensä yli 164 miljardia euroa (lähes kuuden vuoden maksuja vastaava määrä). Näitä sitoumuksia ei ole vielä muunnettu talousarviositoumuksiksi (ks. kohta 2.33).

⁽²¹⁾ Rakennerahastoja koskevien yleisten säännösten 32 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltiot varmistavat mahdollisimman pitkälle, että välimaksuja koskevat hakemukset esitetään mahdollisuuksien mukaan komissiolle yhdessä erässä kolmesti vuodessa ja viimeinen maksatushakemus esitetään viimeistään 31 päivänä lokakuuta.

⁽²²⁾ Vuoden 2003 hintoina.

⁽²³⁾ Suoritusvarauksena pidätettiin 8,4 miljardia euroa, ja tekniseen apuun ja innovatiivisiin toimiin tarkoitettuja 1,1 miljardia euroa ei kohdennettu ennalta.

⁽²⁴⁾ Ks. tilinpäätöksen liittyvän taseen ulkopuoliset sitoumukset: potentiaaliset velat, kohta 5.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.35 Ohjelmakaudeksi 2000—2006 otettiin käyttöön uudet säännöt sellaisten maksusitoumusten vapauttamiseksi ilman eri toimenpiteitä, jotka eivät ole johtaneet maksuihin sitoumuksen teko- vuotta seuraavan kahden vuoden aikana. Vuonna 2003 näiden sääntöjen mukaisten vapautusten kokonaismäärä oli vain 31 miljoonaa euroa, josta 24 miljoonaa euroa liittyi Euroopan sosiaalirahastoon ja 7 miljoonaa euroa EMOTR-ohjausosastoon. Euroopan aluekehitysrahastoa koskevia vapautuksia ei tehty, koska jäsenvaltiot esittivät välimaksuja koskevia pyyntöjä. On kuitenkin olemassa vaara, että jäsenvaltiot esittävät maksupyynnöjä tukeen oikeuttamattomien menojen osalta sitoumusten peruuntumisen estämiseksi.

2.35 *Komissio on tietoinen vaarasta, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa, ja on lisännyt maksupyynnöiden tarkastuksia.*

Sisäiset politiikat

2.36 Sisäisiä politiikkoja koskevan rahoitusnäkymien otsakkeen menoja hallinnoi useimmiten komissio suoraan. Suurin osa menoista liittyy tutkimukseen ja teknologiseen kehittämiseen, joita koski 58 prosenttia maksuista vuonna 2003. Vahvistetut maksu- määrärahat lisääntyivät keskimäärin 0,8 prosenttia varainhoitovuoteen 2002 nähden; tosin eri budjettikohtien välillä oli suuria eroja. Esimerkiksi tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen maksu- määrärahat vähenivät 2,7 prosenttia, kun taas Euroopan laajuisia verko- koja koskevat määrärahat lisääntyivät 12 prosenttia. Vahvistetut maksusitoumusmäärärahat kasvoivat keskimäärin 3,4 prosenttia.

2.37 Maksujen toteutumisaste oli 78 prosenttia, mikä merkitsi laskua vuodesta 2002 (83 prosenttia). Varojen jääminen käyttä- mättä, joka kasvatti kokonaisylijäämää 626 miljoonaa euroa, joh- tuu suurelta osin käyttötarkoitukseensa sidottuihin kolmansilta saa- tuihin tuloihin⁽²⁵⁾ liittyvistä erityistoimista. Kun yhteisön ulkopuoliset maat osallistuvat yhteisön ohjelmiin, niiden osuudet kirjataan vastaanottovuonna sekä maksusitoumus- että maksu- määrärahoihin, vaikka hankkeiden täytäntöönpanoon tarvittava aika merkitsee, että maksupyynnöt jakaantuvat usean varainhoitovuo- den ajalle. Käyttämättä olevat maksu- määrärahat siirretään ilman eri toimenpiteitä seuraaviin varainhoituvuosiin kunnes varat voidaan käyttää, mikä alentaa käyttöastetta vastaavasti. Vuoden 2003 käyt- tämättä olevien varojen 1,6 miljardin euron bruttosummasta 0,8 miljardia euroa vastaa menoja, jotka liittyivät käyttötarkoituk- seensa sidottuihin kolmansilta saatuihin tuloihin (27 prosentin käyttöaste). Loput ovat tavanomaisia talousarviovaroja, joiden käyt- töaste oli 93 prosenttia.

⁽²⁵⁾ Tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 2.32 ja 2.33.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

2.38 Varainhoitovuoden 2003 lopussa maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä oli 12,2 miljardia euroa — 8,9 prosentin lisäys vuodesta 2002 — mikä vastaa yli kahden vuoden maksuja tämänhetkiselä toteutumisasteella mitattuna. Tämä kuvastaa sitä, että vuonna 2003 maksusitoumukset (3,4 prosenttia) kasvoivat enemmän kuin maksut (0,8 prosenttia). Osittain syynä oli se, että vuosi 2003 on tutkimusta ja teknologista kehitystä koskevan kuudennen puiteohjelman alussa (2002—2006).

Ulkoiset toimet

2.39 Ulkoiisiin toimiin liittyviä menoja komissio hallinnoi suurelta osin suoraan, ja niitä koskee suuri määrä budjettikohtia, joista yksikään ei kata yli 16:ta prosenttia kokonaismenoista. Vahvistetut maksusitoumusmäärärahat lisääntyivät 3,0 prosenttia varainhoitovuoteen 2002 verrattuna, ja maksumäärärahat kasvoivat 3,8 prosenttia. Maksumäärärahojen käyttöaste oli 87 prosenttia, mikä on hyvin lähellä vuoden 2002 lukua (89 prosenttia). Tämä osoittaa, että lisämäärärahat tulivat melko tarkasti käytettyä.

2.40 Vuoden 2003 lopussa maksattamatta olevien sitoumusten kokonaismäärä oli 12,9 miljardia euroa, mikä vastaa 1,0 prosentin nousua vuodesta 2002. Maksattamatta olevien maksusitoumusten määrä vastaa kolmen vuoden maksuja tämänhetkisen toteutumisasteen mukaan laskettuna.

Liittymistä valmisteleva tuki

2.41 Liittymistä valmisteleva tuki muodostuu Euroopan unioniin liittyville valtioille ja ehdokasmaille maksettavasta tuesta, ja sitä hallinnoidaan pääosin yhdessä edunsaajavaltioiden kanssa. Varainhoitovuonna 2002 käytettiin ainoastaan 67 prosenttia maksumäärärahoista. Varainhoitovuoden 2003 talousarviossa maksusitoumusmäärärahojen määrä lisääntyi 1,7 prosenttia ja maksumäärärahojen määrä 4,3 prosenttia. Maksujen kokonaismäärä vuonna 2003 oli 2,2 miljardia euroa, mikä vastaa 80 prosentin toteutumisastetta. Vaikka käyttämättä jääneiden varojen osuus oli suhteessa pienempi kuin vuonna 2002, ne kasvattivat kokonaisylijäämää 0,5 miljardia euroa.

2.42 Phare-ohjelmaa koskevat menot olivat 1,5 miljardia euroa, mikä merkitsee 94 prosentin toteutumisastetta ja huomattavaa nousua vuoden 2002 toteutumisasteesta, joka oli 69 prosenttia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.43 Sapard-ohjelman ⁽²⁶⁾, joka on pienin kolmesta liittymistä valmistelevasta välineestä, maksumäärärahat lisääntyivät vuodessa 20 prosenttia (73 miljoonaa euroa 112 miljoonan euron kokonaislisäyksestä), vaikka sen toteutumisaste oli ainoastaan 34 prosenttia vuonna 2002. Edunsaajavaltioille vuonna 2003 suoritettut maksut nousivat 264 miljoonaan euroon (61 prosentin toteutumisaste), mutta eivät läheskään riittävästi lisämäärärahojen käytön kannalta. Toteutuminen riippuu edunsaajavaltioiden maksupyynnöistä, ja nämä saatiin odotettua myöhemmin. Vuoden 2003 loppuun mennessä 323 miljoonaa euroa oli siirretty lopullisille edunsaajille. Tämä merkitsee huomattavaa kasvua vuodesta 2002 (34 miljoonaa euroa), mutta lopullisille edunsaajille vuoden 2003 loppuun mennessä suoritettujen Sapard-ohjelman maksujen yhteismäärä kattoi silti ainoastaan 15 prosenttia käytettävissä olevista varoista (kaksi prosenttia vuoden 2002 loppuun mennessä).

2.44 ISPA-ohjelman ⁽²⁷⁾ maksumäärärahojen käyttöaste laski 79 prosentista vuonna 2002 vain 60 prosenttiin vuonna 2003. Alhainen käyttöaste johtui siitä, että määrärahoja oli yli tarpeen, ja siitä, että hankkeiden täytäntöönpano oli oletettua hitaampaa. Viiveitä ilmeni tarjouskilpailu- ja sopimusmenettelyissä sekä edunsaajavaltioiden hallintoelimityksissä näiden laatiessa hankkeen valitsemisen jälkeen ensimmäisiä ennakkomaksupyynnöitä.

2.45 Vuoden 2003 lopussa kaikkien liittymistä valmistelevaa tukea koskevien maksattamatta olevien maksusitoumusten kokonaismäärä oli 9,5 miljardia euroa, mikä vastaa yli neljän vuoden menoja tämänhetkellä toteutumisasteella mitattuna (enemmän kuin millään muulla talousarvioalalla). Siitä huolimatta, että maksumäärärahoja lisättiin maksattamatta olevien maksusitoumusten vähentämiseksi, näiden määrä nousi 13,2 prosenttia vuoteen 2002 verrattuna.

KOMISSION VASTAUKSET

2.43 *Komission vastauksessa tilintarkastustuomioistuimen vuodelta 2002 laatiman vuosikertomuksen kohtaan 2.39 kerrotaan syyt Sapardin talousarvioiden vajaakäyttöön, joista yksi oli se, että tärkeämpi tavoite oli määrärahojen tiukka hallinnointi.*

Vuonna 2002 kokonaismenot olivat vähäiset, koska Puola, Romania ja Unkari, joiden osuus Sapard-ohjelman talousarviosta on yhteensä 70 prosenttia, saivat hallinnon hajauttamista koskevan päätöksen (jonka ehtona on se, että kansalliset viranomaiset ovat perustaneet terveet hallinto- ja valvontajärjestelmät) vasta kyseisen vuoden toisella puoliskolla.

Komission suorittamat maksut ja vastaanottamat maksupyynnöt olivat 1. heinäkuuta 2004 yhteensä 688,7 miljoonaa euroa (32 prosenttia vuosien 2000–2003 käytettävissä olevista varoista), joista 429,6 miljoonaa euroa on siirretty lopullisille edunsaajille. Sapard-ohjelman täytäntöönpano etenee nyt tasaiseen tahtiin.

2.44 *Joissakin tapauksissa tarjouspyyntömenettelyt pitkittyivät, koska haluttiin varmistaa, että menettely on reilu ja avoin. Komissio kehotti edunsaajamaiden hallituksia pyytämään ensimmäisiä ennakkomaksuja nopeasti, mutta niiden toiminta on silti joskus ollut liian hidasta.*

2.45 *Komissio viittaa kohtaan 2.48 antamaansa vastaukseen.*

Niin liittymistä edeltävän tuen kuten muidenkin talousarvion toimilohkojen osalta sitoumusten tekoon vaikuttavat vuonna 1999 Berliinissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät sekä siihen liittyvä toimielinten sopimus. Sitoumukset tehdään vuodeksi kerrallaan (Sapard-ohjelman osalta tämä tapahtuu päätöksillä, joilla valtuutetaan kunkin vuotuisen rahoitussopimuksen allekirjoittaminen), ja niiden perusteella tehdään yhteisön talousarviossa vahvistetuista määrärahoista yleiset maksusitoumukset.

Maksattamatta olevien määrien (ero käytettävissä olevien sidottujen määrärahojen kokonaismäärän ja suoritettujen maksujen välillä) määrä ei sen vuoksi riipu vain tulevista maksuista vaan myös asianomaisissa asetuksissa säädetyistä hallinnollisista toimista. Maksut suoritetaan perusteltujen maksupyynnöiden perusteella, joissa edunsaajien on osoitettava, että hankkeesta on aiheutunut tukikelpoisia kuluja. Maksattamatta olevien määrien osuus laskee edelleen, kun maksumäärät kasvavat.

⁽²⁶⁾ Välineellä tuetaan kestävää maataloutta ja maaseudun kehittämistä Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltioissa ja ehdokasmaissa.

⁽²⁷⁾ Välineellä lisätään taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta unionin jäsenyyttä hakeneissa maissa erityisesti ympäristön ja liikenteen alalla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Hallinto

2.46 Hallintomenot koostuvat pääasiassa henkilöstö- ja kiinteistömenoista. Komissio käyttää kaksi kolmasosaa alan määrärahoista, ja jäljelle jäävän osuuden käyttävät muut toimielimet ja virastot. Vuonna 2003 määrärahat lisääntyivät 3,5 prosenttia ⁽²⁸⁾ inflaation ottamiseksi huomioon ja unionin laajentumisen valmistelua varten. Komission määrärahat nousivat 2,1 prosenttia, muitten toimielinten määrärahat 4,5 prosenttia ja eläkkeisiin tarkoitettut varat 6,3 prosenttia. Komission määrärahojen kasvun vaikutusta lievensi unionin laajentumista koskevien menojen aikaistaminen vuoden 2002 talousarvion yhteydessä ⁽²⁹⁾. Ilman tätä menettelyä määrärahat olisivat ylittäneet rahoitusnäkymissä asetetun enimmäismäärän. Toteutumisaste oli 87 prosenttia, mikä merkitsi pientä laskua vuodesta 2002 (89 prosenttia).

PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

2.47 Varainhoitovuoden 2003 talousarvion toteutumisesta voidaan todeta, että komission toteuttaman hallinnoinnin avulla saavutettiin asetetut tavoitteet osittain: ennakoarvioita 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 alhainen), mikä osoittaa, että jatkotoimia on vielä toteutettava.

2.47 Vuotuinen maksuja koskeva talousarvio laaditaan pääasiallisesti alhaalta ylöspäin: jokaiselle sitoumukselle määritellään oma maksuprofiilinsa, joka perustuu pääsääntöisesti tavalliseen toteutustahtiin. Näin ollen ennakoimattomat viiveet ja ohjelmiin tehdyt supistukset johtavat määrärahojen vajaakäyttöön (toisin sanoen ylibudjetointiin).

Menojen hyväksyjän kannalta tärkeintä on käytettävissä olevien maksu-määrärahojen turvaaminen, jotta kaikki maksusitoumukset pystytään täyttämään oikeaan aikaan. Tarve turvata määrärahojen käytettävyyttä johtuu myös osaltaan siitä, että siirtomenettelyt ja lisätalousarviomenettelyt ovat aikaavieviä ja vaativat budjettivallan käyttäjän hyväksynnän.

Viime vuosina kokonaismäärärahojen vajaakäyttö ja/tai ylibudjetointi on liittynyt suurimmalta osalta rakennerahastoihin, joiden maksuja koskeva talousarvio on aiemmin perustunut jäsenvaltioiden ennusteisiin. Komission omien arvioiden perusteella talousarviota on tarkistettu merkittävästi alaspäin. Lisäksi on pyritty pitämään kiinni tiukasta budjettikurista, jolla estetään maksuja koskevan talousarvion vuotuinen kasvu. Se, että rakennerahastoista tehdyt ennusteet olivat aiemmin huomattavan epävarmoja, liittyi suurelta osin vuosien 1994–1999 ohjelmien päättymiseen. Jäsenvaltiot käyttivät odottamattoman pienen osan näiden ohjelmien määrärahoista.

Edellä mainittujen rajoitusten puitteissa komissio tutkii mahdollisuuksia vähentää viime vuosina tapahtunutta yleistä ylibudjetointia. Yksi mahdollisuus on lyhentää maksuennusteen, talousarviopäätösten ja talousarvion toteuttamisen välistä aikaa ja näin vähentää epävarmuutta. Tähän voidaan päästä tarkistamalla ennusteita talousarviomenettelyn aikana ennen talousarvion lopullista hyväksymistä, mutta kuitenkin varainhoitoasetuksessa vahvistettujen rajoitusten mukaisesti. Toinen mahdollisuus on ottaa niin sanottu ennakkovarointusjärjestelmä aktiiviseen käyttöön. Järjestelmä koostuu vuotuisesta talousarvion toteuttamissuunnitelmasta ja sen

⁽²⁸⁾ Tämä koskee sekä maksusitoumuksia että maksuja, koska hallintomenot ovat jaksottamattomia.

⁽²⁹⁾ Samanlainen menojen aikaistamismenettely toteutettiin varainhoitovuonna 2002 vuoden 2001 talousarvion osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

2.48 Maksattamatta olevien maksusitoumusten arvo kasvoi edelleen vuonna 2003 ja nousi 104 miljardiin euroon vuoden lopussa. Näin tapahtui komission toimenpiteistä huolimatta (esimerkiksi maksumäärärahojen lisääminen sekä kaikkia ”potentiaalisesti epätavallisia” maksusitoumuksia koskevat erityistoimet). Lisäksi tämä määrä ei sisällä rakennerahastojen osalta tehtyjä 95 miljardin euron oikeudellisia sitoumuksia. Sitoumusten ja maksujen välinen ajallinen viive kasvaa, hallintoon kohdistuu todennäköisesti suuria vaatimuksia tämänhetkisten ohjelmakausien lopussa ja tulevilla ohjelmakaudella on oletettavasti suoritettava runsaasti maksuja; nämä kaikki ovat kiireellistä käsitteilyä vaativia näkökohtia.

2.49 Jatkuvaa varojen käyttämättä jäämistä pitäisi tarkastella suhteessa samaan aikaan tapahtuvaan talousarvion kasvuun. Määrärahojen lisääminen joka vuosi on ristiriidassa sen kanssa, että monivuotisiin ohjelmiin liittyviä varoja ei kyetä käyttämään ennakoitujen aikataulun mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että talousarviomenettelyssä otetaan realistisella tavalla huomioon maksujen suorittamiskyky sekä maksusitoumusmäärärahoja että maksumäärärahoja määritettäessä.

2.50 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio jatkaa talousarvion toteuttamista koskevien tietojen parantamista. Talousarviota koskevan komission analyysin pitäisi antaa selkeitä tietoja yhteisön ohjelmien täytäntöönpanon etenemisestä koko niiden soveltamiskaudelta ottaen huomioon maksusitoumusten toteutumisen, lopullisille edunsaajille osoitettujen maksujen toteutumisasteen ja vielä tehtävät talousarviositoumukset. Nämä parannukset vaativat huomattavia komission ja jäsenvaltioiden toimia tarvittavien tietojen saamiseksi. Lisääntyneen avoimuuden pitäisi kuitenkin edistää budjettihallintoa ja parantaa kansalaisten tiedonsaantia EU-varojen käytöstä.

KOMISSION VASTAUKSET

seurannasta ja tarkistuksista sekä lisätalousarviosta, jolla maksumäärärahoja vähennetään (kuten tapahtui rakennerahastojen osalta vuonna 2003). Kolmas mahdollisuus on parantaa maksuennusteita ja niiden seuranta, josta yhtenä esimerkkinä on pyrkimys parantaa jäsenvaltioiden rakennerahastoennusteita.

2.48 Maksattamatta olevien määrien syynä on maksusitoumusten ja maksujen välinen viive, joka syntyy väistämättä, kun budjetoidaan ns. jakotettuja menoja.

Suurin osa maksattamatta olevista kokonaismääristä liittyy rakennerahastoihin. Vaara ylijäävästä osuudesta, jota on vaikea hallita, kun maksut suoritetaan kyseisen ohjelmakauden lopussa, on aiempaan verrattuna pienentynyt n+2-säännön soveltamisen ansiosta. Siihen kuuluu vuotuisen maksusitoumusten tekeminen säännöllisesti ohjelmien toteuttamisen aikana, noin kolmen vuoden kuluttua maksusitoumusmäärärahojen ottamisesta talousarvioon. Maksattamatta olevat määrät saataneen n+2-säännön soveltamisen ansiosta vakiinnetuksi muutaman seuraavan vuoden aikana. Kyseisiin määriin sisällytetään myös tilintarkastustuomioistuinten mainitsema 95 miljardin euron oikeudelliset sitoumukset sitä mukaa kuin ne erääntyvät maksettaviksi. Vuosina 2000–2006 maksattamatta oleva määrä, joka on 2,3 kertaa suurempi kuin nyt maksettavat vuotuiset maksut (katso kohta 2.34), on komission ennusteen mukainen. Komissio viittaa syyskuussa 2002 julkaisemaansa maksattamatta olevia määriä koskevaan tiedonantoon (katso kohta 2.16) sekä yhteiseen ilmoitukseen vanhojen ja ”mahdollisesti poikkeavien” sitoumusten maksattamisesta (katso kohta 2.21).

2.49 Aikaisemmat ongelmat varojen käytössä ovat vain yksi peruste, jonka pohjalta maksuja ennustetaan. Esimerkiksi aiemmat viiveet talousarvion toteutumisessa voivat itse asiassa olla merkki siitä, että määrärahoja on tulevaisuudessa tarpeen lisätä.

2.50 Talousarviota ja varainhallintoa koskeva selvitys keskittyy talousarvion vuotuisen toteutumiseen. Lisäksi komissio on laatinut laajempia selvityksiä tietyiltä aloilta. Rakennerahastojen talousarvion toteutumisesta komissio laatii vuosittain analyysin, josta käy ilmi muun muassa ohjelmien täytäntöönpanon eteneminen alusta lähtien.

Komissio on valmis noudattamaan tätä suositusta, kuten se teki myös vuonna 2003 omia varoja koskevan pääluokan lisäämistä koskevan suosituksen suhteen. Tilintarkastustuomioistuinten suosituksen mukaisesti komissio on seuraavassa talousarvio- ja varainhallintoa koskevassa selvityksessään valmis antamaan tietoja yhteisön tärkeimpien ohjelmien täytäntöönpanon etenemisestä alusta lähtien sekä maksusitoumusten ja maksujen käytöstä eri tasoilla sitä mukaa kuin sillä on tiedot käytettävissään. Tämä vaatii uusien tietolähteiden perustamista, joten kestää jonkin aikaa, ennen kuin tilintarkastustuomioistuinten suosituksen mukaiset toimenpiteet saadaan kokonaan toteutettua.

KOLMAS LUKU

Omat varat

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	3.1—3.2
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	3.3—3.62
Perinteiset omat varat	3.3—3.41
Johdanto	3.3—3.6
Valvontajärjestelmien arviointi	3.7—3.34
Komission valvontajärjestelmät	3.7—3.9
Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät	3.10—3.34
Tulli-ilmoituksiin ja kansallisiin tilinpitojärjestelmiin kohdistuneiden tarkastusten tulokset	3.35—3.40
Todetut maksut, joita ei ole vielä asetettu komission käyttöön (B-kirjanpito)	3.36—3.40
Muiden tarkastajien toimittamat tarkastukset	3.41
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat	3.42—3.57
Johdanto	3.42—3.43
Valvontajärjestelmien arviointi	3.44—3.50
Komission valvontajärjestelmät	3.44—3.48
Alv:oon ja BKTL:oon perustuvia omia varoja koskevien maksujen ja tietojen toimitamisen viivästykset	3.49—3.50
Jäsenvaltioiden arvonlisäveropohjan selvityksiin liittyviin korjauksiin ja hyvityksiin kohdistettujen tarkastusten tulokset	3.51—3.57
Huomautukset	3.54—3.57
Pääjohtajien vuosittaiset toimintakertomukset ja lausumat	3.58
Päätelmät ja suositukset	3.59—3.62
Omiin varoihin liittyvät uusien jäsenvaltioiden valmiudet	3.63—3.68

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

JOHDANTO

3.1 Euroopan unionin talousarvion tulot koostuvat omista varoista ja muista tuloista. Omat varat ovat talousarviomenojen pääasiällinenrahoituslähde (89 prosenttia), kuten **taulukosta 3.1, kaaviosta 3.1 ja kaaviosta 3.2** ilmenee. Omat varat jakautuvat kolmeen ryhmään: perinteiset omat varat (tullit, maatalousmaksut ja sokerimaksut) (13 prosenttia), jäsenvaltioiden kantamaan arvonnalisäveroon perustuvat omat varat (26 prosenttia) sekä jäsenvaltioiden bruttokansantuloon perustuvat omat varat (61 prosenttia). Omia varoja koskevaa budjettihallintoa käsitellään kohdissa 2.23—2.24.

Taulukko 3.1 — Tulot varainhoitovuosilta 2002 ja 2003

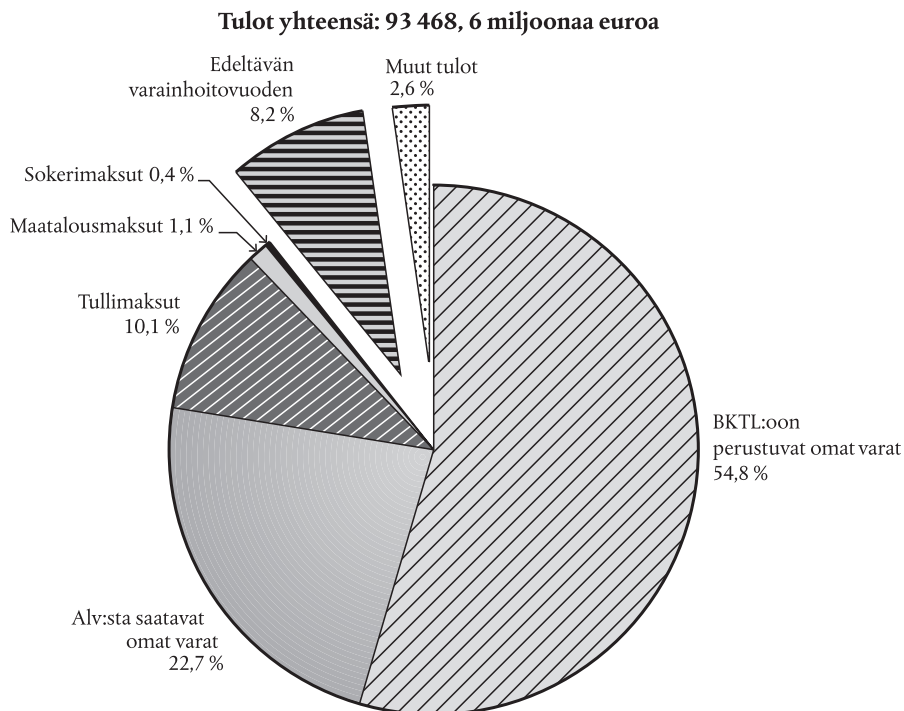
Tulojen laatu ja vastaava budjettikohta	Todelliset tulot vuonna 2002	Vuoden 2003 talousarvion kehitys		Todelliset tulot vuonna 2003	% -muutos (2002—2003)
		Alkuperäinen talousarvio	Lopullinen talousarvio		
	(a)	(b)	(c)	(d)	e = [(d) - (a)]/(a)
1 Perinteiset omat varat	9 214,0	12 140,3	10 906,2	10 857,2	17,8 %
— Maatalousmaksut (luku 1 0)	886,4 ⁽¹⁾	879,8	879,8	1 011,8	14,1 %
— Sokeri- ja isoglukoosimaksut (luku 1 1)	649,5 ⁽¹⁾	546,6	546,6	383,2	-41,0 %
— Tullimaksut (luku 1 2)	9 701,1 ⁽¹⁾	10 713,9	9 479,8	9 462,1	-2,5 %
— Omien varojen kantamisesta aiheutuneita kuluja koskeva mukautus (luku 2 0)	-2 023,0 ⁽²⁾	—	—	—	—
2 Alv:sta saatavat omat varat	22 388,2	24 121,3	21 748,0	21 260,1	-5,0 %
— Kuluneen varainhoitovuoden alv-varat (luku 1 3)	22 539,0	24 121,3	21 748,0	21 534,9	
— Edellisten varainhoitovuosien saldot (luku 3 1)	-150,8	0,0		-274,8	
3 BKTL:oon perustuvat omat varat	45 947,6	59 404,0	51 356,7	51 235,2	11,5 %
— Kuluneen varainhoitovuoden BKTL-varat (luku 1 4)	45 850,3	59 404,0	51 356,7	50 624,3	
— Edellisten varainhoitovuosien saldot (luku 3 2)	97,3	0,0	0,0	610,9	
4 Talousarvion epätasapaino	148,2	0,0	0,0	280,1	89,0 %
— Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävä korjaus (luku 1 5)	149,0	0,0	0,0	281,1	
— Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksytyä korjausta koskeva lopullinen laskelma (luku 3 5)	-0,8	0,0	0,0	-1,0	
5 Muut tulot	17 736,4	1 837,4	8 513,9	9 836,1	-44,5 %
— Edellisestä varainhoitovuodesta käytettävissä oleva ylijäämä (luku 3 0)	15 375,0	1 000,0	7 676,8	7 676,8	-50,1 %
— Sekalaiset tulot (osastot 4–9)	2 361,4	837,4	837,1	2 159,3	-8,6 %
Kaikki yhteensä	95 434,4	97 502,9	92 524,8	93 468,6	-2,1 %

⁽¹⁾ Luvuissa ei ole otettu huomioon omien varojen kantamisesta vuonna 2002 aiheutuneita kuluja (3 725,6 miljoonaa euroa), jotka kirjattiin varainhoitovuonna 2002 lukuun 1 9. Uuden varainhoitoasetuksen 42 artiklan mukaan talousarvio ei saa sisältää negatiivisia tuloja. Varainhoitovuoden 2003 kohdalla sekä talousarviossa että lukuja 1 0, 1 1 ja 1 2 koskevilla todellisissa määrissä ei ole otettu huomioon omien varojen kantamisesta aiheutuneita kuluja, eikä lukua 1 9 enää ole.

⁽²⁾ Luku 2 0 oli käytössä ainoastaan varainhoitovuonna 2002 perinteisten omien varojen kantamiskulujen mukauttamiseksi 10 prosentista 25 prosenttiin; mukautus tuli voimaan varainhoitovuoden 2002 aikana, mutta taannehtivasti, 1. tammikuuta 2001 alkaen (ks. tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 2.16).

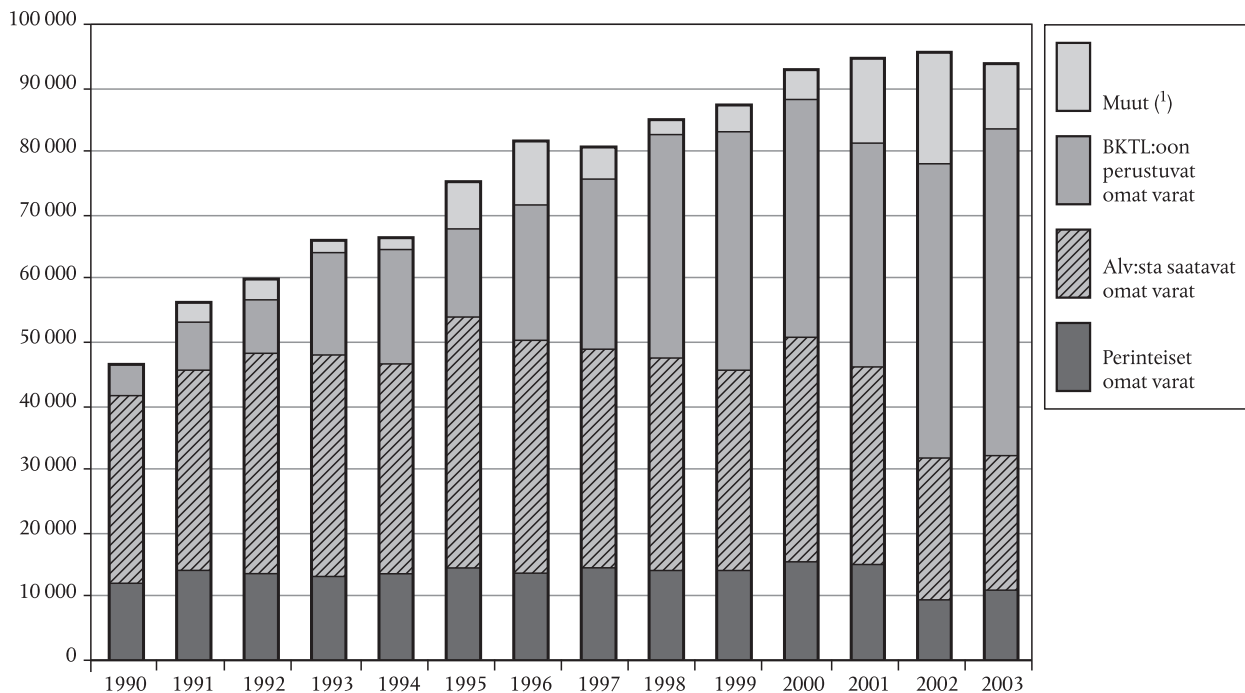
Lähde: Vuoden 2003 tulostili.

Kaavio 3.1 — Vuoden 2003 todellisten tulojen koostumus



Lähde: Vuoden 2003 tulostili.

Kaavio 3.2 — Todellisten tulojen tulolähteiden kehitys vuosina 1989–2003



(1) Sisältää edellisen varainhoitovuoden ylijäämän ja sekalaiset tulot.

Lähde: Vuoden 2003 tulostili.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.2 Muut tulot koostuvat lähinnä edeltävän varainhoitovuoden ylijäämästä. Viimeisten kolmen vuoden aikana (2001—2003) niiden osuus on ollut huomattavasti aiempaa suurempi; asiaa käsitellään kohdissa 2.9—2.13.

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

*Perinteiset omat varat***Johdanto**

3.3 Jäsenvaltiot toteavat ja kantavat perinteiset omat varat kansallisten lakeihin ja asetuksiin perustuvien säännösten mukaisesti, joiden on oltava yhteisön säännösten mukaisia ⁽¹⁾. Jäsenvaltioiden on koottava yksittäisiin tullilmoituksiin liittyvät tiedot niin kutsuttuun A-kirjanpitoon ja maksettava todetun tullin kokonaismäärä, josta on vähennetty varojen kantamisesta aiheutuneet kulut, komission tilille maksun toteamista seuraavan toisen kuukauden tiettyyn päivään mennessä. Tulli, joka on maksamatta ja jonka vakuutta ei ole toimitettu tai vakuus on toimitettu, mutta tullia koskevaa riita-asiaa käsitellään, on kuitenkin asetettava käyttöön vasta kun se on todellisuudessa kannettu. Jos jäsenvaltiot käyttävät tätä vaihtoehtoa, kyseistä tullia ei merkitä A-kirjanpitoon, vaan se on vietävä erilliseen kirjanpitoon ⁽²⁾ (niin kutsuttuun B-kirjanpitoon).

3.4 Perinteisten omien varojen keräämiseen liittyy seuraavia riskejä: tullin kiertäminen virheellisten ilmoitusten tai yksinkertaisesti salakuljetuksen takia, tullin laskeminen väärin tai jääminen toteamatta järjestelmien havaitsematta jääneiden virheiden tai puutteiden takia sekä kannettuun tulliin jäsenvaltioiden tilinpidossa liittyvät virheet tai laiminlyönnit, joiden seurauksena komissiolle ilmoitettava käyttöön asetettava määrä on virheellinen.

⁽¹⁾ Neuvoston päätös 2000/597/EY, Euratom, tehty 29 päivänä syyskuuta 2000, Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä (EYVL L 253, 7.10.2000, s. 42); neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000, yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta (EYVL L 130, 31.5.2000).

⁽²⁾ Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 6 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.5 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen yhteydessä arvioitiin valvontajärjestelmiä sekä komissiossa että jäsenvaltioissa ja tarkastettiin tulli-ilmoituksia sekä kansallisia tilinpitojärjestelmiä. Tarkastus koostui:

- a) tullivalvonnan järjestämistä koskevasta tarkastuksesta 12 jäsenvaltiossa ⁽³⁾, joiden osuus vuonna 2003 perityistä tuontituloista oli 96 prosenttia; tavoitteena oli arvioida, ovatko käytössä olevat järjestelyt riittävän kattavia. Tilintarkastustuomioistuin perehtyi erityisesti maatalouden tariffikiintiöiden hallinnointiin kuudessa jäsenvaltiossa, kaupan suosituimmuusjärjestelyjen piirissä tapahtuvan tuonnin tullivalvontaan seitsemässä jäsenvaltiossa sekä satamissa tapahtuvaan tullivalvontaan kymmenessä jäsenvaltiossa.
- b) perinteisiä omia varoja koskevan komission tilinpidon ja niiden perustana olevien kansallisten tilinpitojärjestelmien tarkastuksesta 12 jäsenvaltiossa ⁽³⁾ sekä kaikista jäsenvaltioista tulevan maksuvirran analysoinnista; tavoitteena oli saada riittävä varmuus siitä, että kussakin vaiheessa kirjatut määrät olivat tarkkoja ja oikeita. Tarkastukseen kuului sisäisten valvontajärjestelmien arviointi, täsmäytykset sekä kultakin tasolta poimitujen otosten tarkastaminen.

3.6 Tilintarkastustuomioistuin korostaa, että sen tarkastus ei voi kattaa tuontia, josta ei ole tehty ilmoitusta tai joka on välttänyt tullivalvonnan ja josta ei ole kannettu tullia.

Valvontajärjestelmien arviointi

Komission valvontajärjestelmät

3.7 Komissio voi pyytää jäsenvaltioita toteuttamaan tarkastuksia, jotka koskevat perinteisten omien varojen toteamista ja käyttöön asettamista; komissio voi myös toimittaa tällaisia tarkastuksia joko yhdessä jäsenvaltion viranomaisten kanssa tai itsenäisesti ⁽⁴⁾. Yksittäiset tarkastuksia koskevat kertomukset osoitetaan asianomaisille jäsenvaltioille, ja kertomuksia sekä saatuja vastauksia tarkastellaan omia varoja käsittelevän neuvoo-antavan komitean kokouksissa ⁽⁵⁾. Budjettivallan käyttäjälle ⁽⁶⁾ annettava yhteenvetokertomus tarkastusjärjestelmän toiminnasta laaditaan kolmen vuoden välein.

⁽³⁾ Belgia, Tanska, Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Alankomaat, Itävalta, Portugali, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽⁴⁾ Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 18 artikla.

⁽⁵⁾ Omia varoja käsittelevä neuvoo-antava komitea on perustettu asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 20 artiklan nojalla. Komitea koostuu jäsenvaltioiden ja komission edustajista ja se toimii yhdysiteenä komission ja jäsenvaltioiden välillä omia varoja koskevissa kysymyksissä. Komitea tutkii omia varoja koskevan järjestelmän täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä sekä omia varoja koskevia arvioita.

⁽⁶⁾ Viimeisin on KOM(2003) 345 lopullinen, komission neljäs kertomus perinteisten omien varojen tarkastusjärjestelmän toiminnasta (2000—2002).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.8 Tilintarkastustuomioistuin perehtyi mainittuja tarkastuksia toimittaneen komission yksikön työhön. Aiempien vuosien tapaan sen käyttämät menetelmät havaittiin perustaltaan vakaiksi ja töiden dokumentointi hyväksi. Tarkastuskohteet valitaan riskianalyysin perusteella. Vuonna 2003 yksikön keskeisenä tarkastuskohteena olivat perinteisten omien varojen kantojärjestelmät unioniin liittyvissä maissa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös tämän alan, eikä havainnut kyseisissä maissa huomattavia puutteita komission neuvostolle toimittamissa seurantakertomuksissa mainittujen puutteiden lisäksi (ks. kohdat 3.63—3.68).

3.9 Perinteisiin omiin varoihin kohdistuvan jatkuvan riskianalyysin avulla yksikkö suoritti kaikissa jäsenvaltioissa B-kirjanpidon ja poistomenetelmien sekä sähköiseen tiedonsiirtoon perustuvien tulli-ilmoitusten tarkastuksia. Yksikön B-kirjanpidon osalta saamat tarkastustulokset ovat yhteväiset tilintarkastustuomioistuimen tulosten kanssa (ks. kohta 3.40); sähköiseen tiedonsiirtoon perustuvien tulli-ilmoitusten kohdalla yksikkö havaitsi järjestelmien toimivan yleisesti ottaen tyydyttävästi ja että tietokoneistamiseen liittyi etuja ja että sitä olisi laajennettava. Komission tarkastusyksiköiden tehtävänä ei ole esittää yleislausumaa tilinpidon oikeellisuudesta tai siitä, että kaikki maksettavana olevat määrät on yksilöity ja todettu. Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin ottanut huomioon niiden suorittamien tarkastusten tulokset.

Jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät

3.10 Perinteisiä omia varoja koskevat jäsenvaltioiden valvontajärjestelmät muodostuvat ensinnä tulliviranomaisten suorittamasta valvonnasta, jolla tarkoitetaan yhteisön tullikoodeksin mukaan ⁽⁷⁾ ”tulliviranomaisten yleisiä toimia, joiden tarkoituksena on varmistaa tullilainsäädännön ja tapauksen mukaan muiden tullivalvonnassa oleviin tavariin sovellettävien säännösten noudattaminen”. Yhteisön lainsäädännössä ei yleensä säädetä erityisistä tullivalvontamenetelmistä tai tullivalvonnan määrästä, vaan asia on jäsenvaltioiden harkinnan varassa. Seuraavat huomautukset tulivat esille tiettyjen tullivalvontaan liittyvien näkökohtien osalta.

Maatalouden tariffikiintiöt

3.11 Tilintarkastustuomioistuin toimitti maatalouden tariffikiintiöiden hallinnoinnin tarkastuksen. Kiintiöjärjestelyiden yhteydessä voidaan tiettyjä maataloustuotteita tuoda unionin alueelle alennetuin tullein tai tullivapaasti. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustavoitteena oli varmistua siitä, että kiintiöt on myönnetty laillisesti ja asianmukaisesti sekä arvioida eri kiintiöjärjestelyihin liittyviä hallinnointi- ja seurantatoimia.

3.11 –3.12 Tariffikiintiöitä hallinnoidaan:

- joko tuontitodistusten avulla, joiden perusteella unionin alueelle voidaan tuoda tiettyjä määriä tuotteita alennetuin tullein tai tullitta tiettyinä ajanjaksona. Tämä järjestelmä on maahantuojien liiketoiminnan kannalta varma,
- tai soveltamalla tulli-ilmoituksiin perustuvaa ”ensin tullutta palvelaan ensin” -periaatetta, jonka mukaan tuonti-ilmoituksesta ilmenevän tavaramäärän voi tuoda unionin alueelle alennetuin tullein tai tullitta, kunhan tuontikiintiö ei ole tuonti-ilmoituksen tekopäivänä vielä täyttynyt.

⁽⁷⁾ Neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92, annettu 12 päivänä lokakuuta 1992, yhteisön tullikoodeksista (EYVL L 302, 19.10.1992, s. 1) 4 artiklan 13 ja 14 kohta sekä 37 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.12 Komissio hallinnoi kiintiötä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välityksellä. Tuojat hakevat tuontitodistusta kansallisilta viranomaisilta. Kun komissio on vahvistanut kiintiön olevan käytössä, kansallinen viranomainen myöntää tuontitodistuksen, joka tuojan on esitettävä tulliviranomaisille tuontitavaroiden kanssa. Tulli tarkastaa, että tuotavat tavarat ovat tuontitodistuksen mukaisia. Kun koko määrä, jolle tuontitodistus on myönnetty, on tuotu, tuontitodistus palautetaan sen myöntäneille viranomaisille. Kansalliset viranomaiset ilmoittavat komissiolle kiintiöjärjestelyin tapahtuneet tuonnit.

3.13 Tilintarkastustuomioistuin tutki kiintiöiden hallinnointia sekä komissiossa että kuudessa jäsenvaltiossa (Belgia, Ranska, Saksa, Espanja, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta). Tarkastuksen kohteena olivat tärkeimmät markkina-alat. Tilintarkastustuomioistuin haluaa tuoda esille seuraavassa esitettävät seikat, joiden osalta komission on ryhdyttävä toimiin.

3.14 Kiintiöiden suuri määrä⁽⁸⁾ ja niihin sovellettavat erilaiset menettelyt lisäävät huomattavasti hallinnoinnista vastaavien yksiköiden työtaakkaa niin komissiossa kuin jäsenvaltioissa, ja lisäävät samalla säännönvastaisten hakemusten ja tehottomuuden riskiä. Tilintarkastustuomioistuin kehottaaakin komissiota rationalisoimaan ja yhdenmukaistamaan kiintiöihin liittyviä menettelyitä.

3.14 Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema ongelma oli eräs syistä, joiden takia vuonna 2002 ruvettiin kehittämään AMIS-Quota-hanketta. Hankkeen tavoitteena on kehittää keskitetty, integroitu tietotekninen järjestelmä, jonka avulla voidaan hallinnoida sellaisia maatalouden tuontitariffikiintiötä, joihin ei sovelleta "ensin tullutta palvelaan ensin"-periaatetta. Hankkeen myötä jäsenvaltioiden viranomaiset voivat syöttää tiedot tuontitodistuksissa mainituista määristä (pyydytyt, myönnetyt, käytetyt ja käyttämättömät) suoraan uuteen tietokonepohjaiseen järjestelmään. AMIS-Quota vähentää kiintiöiden hallinnoinnista aiheutuvaa työtaakkaa ja edistää hallinnoinnin valvontaa ja avoimuutta keskittämällä kaiken hallinnointiin liittyvän tiedon.

Komissio tutkii parhaillaan tariffikiintiötä ja tuonti-/vientitodistuksia koskevia sääntöjä ja järjestelmiä, jotta se voisi tehdä ehdotuksia niiden yksinkertaistamiseksi. AMIS-Quota-järjestelmän täytäntöönpanosta ja komission tutkimuksista odotetaan olevan apua tilintuomioistuimen mainitsemien ongelmien ratkaisemisessa.

Valvonnan osalta mainittakoon, että vuodesta 2001 lähtien on "ensin tullutta palvelaan ensin"-järjestelmän piiriin siirretty 64 maataloustuotteiden kiintiötä hallinnan ja valvonnan helpottamiseksi.

⁽⁸⁾ Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen toimittamisajankohtana voimassa olleiden kiintiöjärjestelyiden lukumäärä oli noin 950.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.15 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksessaan, että järjestelmää, jonka yhteydessä jäsenvaltioiden viranomaisille tarjotaan asianmukaista ja ajantasaista tietoa todistuksia myöntävien kansallisten viranomaisten käyttämistä virallisista leimoista⁽⁹⁾, ei ole sovellettu asianmukaisesti neljässä kuudessa tarkastuskäynnin kohteena olleesta jäsenvaltiosta. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio tarkistaa jäsenvaltioille tiedottamista koskevat menettelyt ja aloittaa tarvittavat korjaavat toimet.

3.16 Tällä hetkellä tiettyjen kiintiöiden yhteydessä useat eri tuotajat, jotka kaikki toimivat pääasiallisen toimijan alaisuudessa, voivat hakea omaa tuontitodistusta suurimman mahdollisen kiintiön varmistamiseksi. Tästä aiheutuu tarpeetonta paperityötä ja viiveitä hakumenettelyihin. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio antaa täydentäviä säännöksiä mainitun menettelyn ehkäisemiseksi.

3.17 Ranskan merentakaisen departementtien (Guadeloupe, Guyana, Martinique) kohdalla tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tiettyjen kiintiöjärjestelyin tuotavien tavaroiden tapauksessa Ranskan viranomaiset eivät olleet esittäneet komissiolle kiintiöhakemusta. Myöskään Ranskan tulli ei toimittanut komissiolle tietoja tuoduista määristä. Tämä osoittaa, että käytettävissä olevat kiintiöt ylittävä tuonti on mahdollista. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota tutkimaan ja korjaamaan mainitut kiintiöiden hallintointiin Ranskan merentakaisissa departementeissa liittyvät puutteet.

3.18 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita kiintiösäännösten täytäntöönpanossa ja kiintiöjärjestelyin tapahtuvan tuonnin valvonnassa myös useissa muissa jäsenvaltioissa. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota seuraamaan kyseisiä tapauksia.

Kauppan suosituuksijärjestelyn piirissä tapahtuvan tuonnin tullivalvonta

3.19 Euroopan yhteisö on mukana erityyppisissä kauppan suosituuksijärjestelyissä (noin 40 järjestelyä, jotka koskevat noin 150:tä maata). Yhteisön kokonaistuonnin arvosta 21 prosentille haettiin vuonna 2001 kauppan suosituuksijärjestelyä. Kauppan suosituuksijärjestelyt perustuvat alkuperäkäsittelyyn, mikä tarkoittaa, että ainoastaan edunsaajamaista peräisin olevat tuotteet voivat kuulua suosituuksijärjestelyn piiriin.

KOMISSION VASTAUKSET

3.15 Komissio toimittaa jäsenvaltioille säännöllisesti kaikki mahdolliset tiedot todistuksia myöntävistä viranomaisista sekä kopiot näiden virallisista leimoista kaupan mekanismeja käsittelevään hallintokomiteaan kuuluvien jäsenvaltioiden edustajien välityksellä.

Komissio muistuttaa jäsenvaltioita siitä, että näiden on toimitettava tiedot edelleen tuontitodistusten tarkastamisesta vastuussa oleville tullivirastoille.

3.16 Korjatakseen ongelman komissio ehdotti, että henkilöiltä, joiden tiedetään olevan yhteydessä keskenään asetuksen (ETY) N:o 2454/93 (yhteisön tullikodeksin soveltamissäännökset) 143 artiklassa tarkoitetulla tavalla, kielletäisiin pääsy tiettyihin kiintiöihin. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat vastustaneet voimakkaasti komission ehdotusta.

Naudanliha-alalla on tiukennettu kiintiöiden hakemisen edellytyksiä⁽¹⁾. Maahantuojan on esitettävä todisteet itsenäisestä toiminnasta. Lisäksi maahantuojan on annettava suurehko vakuus, joka on maksettava, jos asianmukaisia asiakirjoja ei toimiteta.

3.17 Komissio harkitsee, millaisiin toimiin sen tulisi ryhtyä Ranskan viranomaisten tilintarkastustuomioistuimelle toimittamien laajojen ja yksityiskohtaisten vastausten johdosta.

3.18 Komissio seuraa, millaisiin toimiin kyseiset jäsenvaltiot ryhtyvät tilintarkastustuomioistuimen huomioiden johdosta. Viisi ongelma-kohtaa on jo ratkaistu tyydyttävästi, ja tarvittaessa on tehty varainhoitoa koskevat oikaisut.

⁽⁹⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 1291/2000, annettu 9 päivänä kesäkuuta 2000, maataloustuotteiden tuonti-, vienti- ja ennakkovahvistustodistusten soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä (EYVL L 152, 24.6.2000, s. 1) 30 artiklan 4 kohta.

⁽¹⁾ Asetukset (EY) N:o 954/2002 ja (EY) N:o 780/2003.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.20 Alkuperäsäännöt ovat monimutkaisia, ja on laajalti tiedossa, että tulliviranomaisten on vaikea tarkastaa järjestelyiden asianmukaista soveltamista. Joulukuussa 2003 ilmestyneessä, kaupan suosituimmuusjärjestelyjen alkuperäsääntöjä käsittelevässä vihreässä kirjassa ⁽¹⁰⁾ komissio totesi, että on aiheellista tarkastella säännöt perusteellisesti, ja käynnisti kuulemismenettelyn.

3.21 Nykyisiin kaupan suosituimmuusjärjestelyihin kuuluu keskeisenä piirteenä viejamaan toimivaltaisten viranomaisten tai (tietyn ehdoin) tuojan itsensä suorittama alkuperän todistaminen ja mahdollinen tuojamaan pyynnöstä tapahtuva, viejamaan jälkikäteen suorittama tarkistus, jolla varmistetaan suosituimmuusjärjestelyyn piiriin kuuluva alkuperä.

3.22 Suosituimmuusjärjestelyä koskevien säännösten noudattamisen valvonta perustuu tehtävien jakoon ja keskinäiseen luottamukseen toimiin osallistuvien kansallisten viranomaisten välillä. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että verotuksen ja tulliliiton pääosaston pääjohtaja esitti vuotta 2003 koskevassa lausumassaan varauksen kaupan suosituimmuusjärjestelyjen valvonnasta etenkin Balkanin valtioista tuodun sokerin osalta, johon liittyvien omien varojen määrä ei ole merkittävä mutta joka osoittaa tehokkaan hallinnollisen yhteistyön tarpeellisuuden toimiin osallistuvien viranomaisten välillä.

3.23 Kolmella alalla on tarpeen asianmukainen tasapaino: alkuperäaseman myöntämisperusteet ja niihin sovellettavat oikeussäännöt, perusteiden soveltamisen valvonta sekä käyttöön otetut menettelyt. Vuonna 2003 tilintarkastustuomioistuin keskittyi etuuskohteluun oikeutetun tuonnin järjestelmiin seitsemässä jäsenvaltiossa, jotka ovat suurimpia tuojia ⁽¹¹⁾. Tilintarkastustuomioistui-
men tarkastus kattoi tuonnin tullivalvonnan, jälkitarkastuksia koskevien pyyntöjen hyödyntämisen ja tullivalvontamenettelyt.

Tuonnin tullivalvonta

3.24 Tuonnin yhteydessä valvotaan ensisijaisesti alkuperätodistusten aitoutta. Kaupan suosituimmuusjärjestelyjen mukaan viejämaitten on toimitettava todistukset myöntäneiden viranomasten nimet ja osoitteet sekä kopiot niiden käyttämistä leimoista, jotta tuojamaat voivat tarkastaa todistukset.

3.20 Tullietuuskohteluun oikeuttavaa alkuperää koskevia sääntöjä käsittelevään vihreään kirjaan liittyvä kuulemismenettely on päättynyt, ja komissio valmistelee parhaillaan yhteenvedoa saamistaan vastuksista sekä suuntaviivoja alkuperän määrittämiseksi ja hallinto- ja valvontamenettelyjen tarkistamiseksi.

3.22 Pääjohtajan esittämä varauksella osoittaa komission olevan tietoinen tarpeesta varmistaa, että kaikki viejamaat ympäri maailman soveltavat tullietuuskohteluun oikeuttavaa alkuperää koskevia sääntöjä oikein. Ongelmana on resurssien riittämättömyys kaikkien etuuskohtelun saavien maiden valvontaan.

Komissio huolehtii pääjohtajan varauksen asianmukaisesta seurannasta.

⁽¹⁰⁾ Vihreä kirja — Alkuperäsääntöjen tulevaisuus etuuskohtelukauppaa koskevissa järjestelyissä (KOM(2003) 787 lopullinen, 18.12.2003).

⁽¹¹⁾ Belgia, Saksa, Espanja, Ranska, Italia, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.25 Kahdessa jäsenvaltiossa (Saksa ja Espanja) havaittiin kuitenkin systemaattinen ongelma leimanäytteiden kopioinnissa ja jakelussa paikallisille tullitoimipaikoille. Kopiot saapuivat paikallisille tullitoimipaikoille viiveellä tai olivat epäselviä, jolloin todistusten asianmukainen tarkistaminen kävi mahdottomaksi. Näin ollen on olemassa riski, että etuuskohtelun piiriin hyväksytään siihen oikeutattomia tuontajeja.

3.26 Tarkastuksessa tutkittiin otos, joka poimittiin tietyistä kolmansista maista tuotuja valikoituja tuotteita koskevista tuonti-ilmoituksista. Tiettyjen maiden kohdalla havaittiin, että kaikki otokseen kuuluneet alkuperätodistukset oli myönnetty taannehtivasti eli vasta sitten, kun tavarat olivat lähteneet viejämäasta. Näin pitäisi tapahtua ainoastaan poikkeustapauksissa ⁽¹²⁾, sillä menettely merkitsee sitä, että viejämään viranomaisilla ei ole ollut mahdollisuutta tarkistaa tavaroita ennen niiden lähettämistä. Jäsenvaltioiden tulliviranomaiset eivät ole kuitenkaan pyytäneet jälkitarkastusta kyseisten todistusten osalta.

Jälkitarkastukset

3.27 Suosituimmuusjärjestelyiden mukaan alkuperätodistusten ja kauppalaskuilmoitusten jälkitarkastukset on suoritettava "pistokokein" tai aina kun tulliviranomaisilla on "perustavaa syytä epäillä" asiakirjojen aitoutta ⁽¹³⁾. Alkuperätodistusten aitoutta koskevien tiedustelujen edellytyksenä on tehokas yhteistyö todistuksen myöntävien viranomaisten välillä.

3.28 Tullien pistokokein valitsemisissa tapauksissa sellaisten jälkitarkastuksia koskevien pyyntöjen, joihin ei tullut vastausta edunsaajina olevilta kolmansilta mailta, osuus oli erittäin suuri perustavaan epäilyyn liittyviin tapauksiin verrattuna. Esimerkiksi yhdessä jäsenvaltiossa (Belgia) ainoastaan 40 prosenttiin pistokoetarkastuspyynnöistä vastattiin edellytetyssä kuuden kuukauden määräajassa. Nykyisten säännösten mukaan "vastauksen" puuttuminen merkitsee pistokoetarkastusten kohdalla sitä, että tavaroiden etuuskohtelu säilyy, mikä mahdollistaa aiheettoman etuuskohtelun. Toisaalta havaittiin, että kaksi jäsenvaltiota (Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta) pitivät kaikkia jälkitarkastuksia perustaviin epäilyihin "pohjautuvina" tapauksina, ja ne lakkauttivat etuuskohtelun, jos vastausta ei tullut.

KOMISSION VASTAUKSET

3.25 Komissio toimittaa jäsenvaltioille täydelliset ja tarkat tiedot viejämäiden viranomaisista ja näytteet näiden käyttämistä leimoista uuden sähköisen liittymän (SMS) välityksellä. Kumpikin kyseisistä jäsenvaltioista on vakuuttanut komissiolle, että ongelmaan on löydetty ratkaisut, jotka on myös pantu täytäntöön. Asia voidaan tarkistaa myöhemmin.

3.26 Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuimen kuvaamaa tilannetta ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet.

3.28 Alkuperätodistuksia valitaan jälkitarkastukseen kahdella menetelmällä, joiden perusteet on tärkeä erottaa toisistaan. Perustellusta epäilystä on kyse silloin, kun tulliviranomaiset eivät luota todistuksen aitouteen, mutta heillä ei ole riittäviä perusteita etuuskohtelun epäämiseen välittömästi. Tällaisissa tapauksissa on asianmukaista vaatia täyden tullin maksamista, jos jälkitarkastuspyyntöihin ei ole vastattu asianmukaisesti tai lainkaan tiettyssä ajassa. Pistokoetarkastuksia sen sijaan käytetään osoittamaan järjestelmän luotettavuutta ylipäätään. Jälkimmäisessä tapauksessa tarkastuspyyntöön vastaamatta jättäminen ei ole riittävä peruste korkeamman tullin veloittamiseen maahantuojalta. Komissio on kuitenkin tietoinen siitä, että jälkitarkastusten suorittaminen lähinnä pistokokeiden perusteella saattaa haitata tavoitteiden saavuttamista. Komission yksiköiden onkin tarkoitus harkita kyseisten tarkastusten tarpeellisuutta vihreänä kirjaan liittyvien jatkotoimien yhteydessä.

Suorittaessaan perinteisten omien varojen tarkastuksia komissio on viime vuosina kiinnittänyt huomiota perusteltuihin epäilyihin pohjautuvien jälkitarkastusten asianmukaiseen kohdistamiseen ja tarkastusten tehokkaaseen seurantaan. Komissio panee merkille, että tilintarkastustuomioistuimen tarkastelun perusteella komission toimet ovat yleisesti ottaen onnistuneet. Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat vakuuttaneet komissiolle, että ne ovat ottaneet käyttöön menettelyt jälkitarkastusten suorittamiseksi osittain pistokokein. Lisäksi komissio kannustaa Belgiata toimiin pistokoetarkastuspyyntöjen vastausprosentin parantamiseksi.

⁽¹²⁾ Komission asetus (ETY) N:o 2454/93, annettu 2 päivänä heinäkuuta 1993, tietyistä yhteisön tullikoodeksista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2913/92 soveltamista koskevista säännöksistä (EYVL L 253, 11.10.1993, s. 1) 85 artikla, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna komission asetuksella (EY) N:o 2286/2003 (EYVL L 343, 31.12.2003, s. 1).

⁽¹³⁾ Komission asetuksen (ETY) N:o 2454/93 94 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tullivalvontamenettelyt

3.29 Kun jäsenvaltiot edistyvät sähköiseen tiedonsiirtoon perustuvien tulliselvitysjärjestelmien käyttöön ottamisessa⁽¹⁴⁾, alkuperätodistusten tarkastukset muuttuvat tuontivaiheessa tapahtuvista tarkastuksista tuonnin jälkeen tapahtuviksi. Tuontivaiheessa suoritettavien tarkastusten vähentäminen korvataan jäsenvaltioissa lähinnä jälkitarkastuksilla; myös alkuperätodistusten jälkitarkastusten lisääminen saattaisi osittain paikata mainittua muutosta. Tarkastuksessa ei kuitenkaan havaittu tällaista lisäystä. Esimerkiksi kahdessa tarkastuskäynnin kohteena olleessa jäsenvaltiossa (Belgia ja Espanja) jälkitarkastukset kohdistuivat alle yhteen pronsenttiin etuuskohtelun piiriin kuuluvasta tuonnista.

3.30 Jos tuonnin jälkeen suoritettavat tarkastukset osoittavat, että tuonnit eivät olleet oikeutettuja etuuskohteluun, tuoja, jolla on alkuperätodistukset ja joka kykenee osoittamaan toimineensa vilpittömässä mielessä, voi saada vapautuksen maksettavana olevista tulleista. Tätä mahdollisuutta ei ole, jos kauppalaskuilmoituksia⁽¹⁵⁾ käytetään alkuperätodistuksina, sillä ne sitovat pikemmin viejää kuin kansallisia viranomaisia. Kauppalaskuilmoitusten lisääntyvästä käytöstä alkuperän todistamiseen olisi näin ollen hyötyä omien varojen kannalta; tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että menettely on yksi edellä mainitussa komission vihreässä kirjassa esitetyistä vaihtoehdoista.

Satamiin saapuvien tavaroiden tullivalvonta

3.31 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti satamien tulliselvitystoiminnan kymmenessä jäsenvaltiossa⁽¹⁶⁾, joissa kannetut tuontitullit ovat tärkeä tulolähde ja niiden osuus on 10–50 prosenttia kansallisella tasolla kannetuista tulleista. Tarkastuksessa arvioitiin käytössä olevat tullivalvonta- ja -tarkastusmenettelyt, joilla varmistetaan, että kaikista tavaroista tehdään ilmoitus asianmukaisesti ja ajallaan ja että tuontitullit todetaan oikein.

3.32 Seuraavassa kohdassa käsiteltäviä Antwerpenissä (Belgia) todettuja puutteita lukuun ottamatta voitiin havaita, että yleisesti ottaen käytössä oli tyydyttävät menettelyt sen varmistamiseksi, että saapuvista tavaroista tehdään ilmoitus asianmukaisesti ja että tuontitullit todetaan oikein.

⁽¹⁴⁾ Ks. komission tiedonanto — Yksinkertainen, sähköiseen tiedonsiirtoon perustuva toimintaympäristö tullille ja kaupalle (KOM(2003) 452 lopullinen, 24.7.2003).

⁽¹⁵⁾ Kauppalaskuilmoitukset ovat yksinkertaistettu muoto etuuskohtelua koskevasta asiakirjasta, ja ne hyväksytään alkuperätodistuksiksi viranomaisten myöntämien todistusten asemesta tietyistä maista tapahtuvan tuonnin kohdalla (niiden arvo on yleensä rajoitettu); ilmoitukset korvaavat virallisten elinten myöntämät todistukset. Ilmoitukset muodostuvat määrätyn tekstin sisältävästä selvityksestä, jonka viejä on kirjoittanut laskuun tai muuhun kauppa-asiakirjaan. Kauppalaskuilmoituksiin kohdistetaan jälkitarkastuksia samaan tapaan kuin muihin alkuperätodistuksiin.

⁽¹⁶⁾ Belgia, Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia, Alankomaat, Portugali, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

3.29 Kuten tilintarkastustuomioistuin itse totesi kohdassa 3.10, yhteisön tullilainsäädännössä ei yleensä säädetä tullivalvonnan määrästä. Näin ollen alkuperätodistusten tarkastamiselle ei ole asetettu määrällisiä vaatimuksia. Yhteisön ulkopuolisten maiden suorittamat tarkastukset ovat eräs keinoista, joiden avulla jäsenvaltiot voivat täyttää niille asetetun velvoitteen varmistaa tullilainsäädännön asianmukainen soveltaminen.

3.30 Kuten komissio totesi edellä kohtaan 3.20 antamassaan vastauksessa, se harkitsee parhaillaan jatkotoimia vihreään kirjaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.33 Antwerpenissä suurta osaa tullin läpivalaistavaksi valitsemista konteista ei tuotu paikalle. Paikalle toimittamattomien konttien määrä kasvoi muutaman kuukauden kuluessa, ja elokuussa 2003 niiden osuus oli 16 prosenttia (197 valituista 1 251 kontista). Tällainen tullivalvonnan kiertäminen heikentää vakavasti tullin suorittamaa valvontaa. Paikalle toimittamatta jättämisen ainoana seuraamuksena on yleensä 125—250 euron suuruisen sakko. Antwerpenissä havaittiin, että 36 tarkastuskohteessa 16:sta valvontasuunnitelma toteutui alle 50-prosenttisesti.

3.33 Komissio ryhtyy tarvittaviin toimiin heti kun se on ehtinyt perehtyä Belgian viranomaisten vastauksiin.

Väliaikaisvarastoinnin aikarajat

3.34 Merirahti voidaan siirtää väliaikaiseen varastointiin enintään 45 päiväksi ennen kuin tavaroille osoitetaan tulliselvitysmuoto. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi mainitun määräajan noudattamisessa huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä. Portugalissa aikarajaa sovelletaan tarkasti, ja sen rikkomisesta seuraa sakko, jonka suuruus on viisi prosenttia tullausravosta. Useissa muissa jäsenvaltioissa määräaikaisten valvonta on kuitenkin löyhää, ja esimerkiksi Hampurissa (Saksa) ei listattu 45 päivän aikarajan ylittäviä tapauksia; Suomessa (Helsingissä) oli puolestaan kontteja väliaikaisessa varastoinnissa yli vuoden ajan, ja paikallisille tullitoimipaikoille mainitusta määräajasta annettavia ohjeita oli tarpeen päivittää.

3.34 Komissio seuraa, mihin toimiin Saksa ja Suomi ryhtyvät tilintarkastustuomioistuimen huomautusten johdosta. Lisäksi komissio aikoo hyödyntää tilintarkastustuomioistuimen kahdesta Portugalin satamasta esittämiä huomioita kirjeenvaihdossa, jota se käy parhaillaan Portugalin viranomaisten kanssa havaitsemistaan puutteista väliaikaisvarastoinnin valvonnassa eräissä muissa satamissa.

Tulli-ilmoituksiin ja kansallisiin tilinpitojärjestelmiin kohdistuneiden tarkastusten tulokset

3.35 Kuten edellä on mainittu (kohta 3.5.b)), tilintarkastustuomioistuimien tarkasti perinteisiä omia varoja koskevan tilinpidon komissiossa sekä jäsenvaltioissa ja analysoi maksuvirtaa. Tilinpidossa ja tuontitullien pääosan asettamisessa komission käyttöön A-kirjanpidon kautta ei ilmennyt suuria ongelmia. B-kirjanpidon osalta tehtiin sen sijaan seuraavat huomiot.

Todetut maksut, joita ei ole vielä asetettu komission käyttöön (B-kirjanpito)

3.36 Todettuja maksuja, joista ei ole vaadittu vakuutta tai joista on syntynyt erimielisyyttä ja jotka voivat muuttua, ei tarvitse asettaa komission käyttöön, jos jäsenvaltiot sen sijaan kirjaavat ne erilliseen kirjanpitoon (B-kirjanpitoon). Jäsenvaltiot tekevät B-kirjanpidostaan neljännesvuosittain selvityksen komissiolle. Saldot kirjataan yhteisöjen taseeseen kohtaan "saamiset jäsenvaltioilta".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.37 B-kirjanpidon kokonaissaldo oli komission kirjanpidossa 31. joulukuuta 2003 yhteensä 2 364,3 miljoonaa euroa eli 1,9 prosenttia suurempi kuin vastaava luku 31. joulukuuta 2003 (2 321,2 miljoonaa euroa) ⁽¹⁷⁾.

3.38 B-kirjanpidon saldoon sisältyy joitakin pitkäaikaisia kirjauksia, joiden täysimääräistä perimistä on nyt pidettävä hyvin epätodennäköisenä. Varainhoitovuotta 2000 koskevan vuosikertomuksensa kohdassa 1.19 tilintarkastustuomioistuin totesi, että ei ole tarkoituksenmukaista säilyttää B-kirjanpidossa saatavia, joita ei todennäköisesti saada perittyä. Vastaavasti lausunnossaan nro 7/2003 ⁽¹⁸⁾ tilintarkastustuomioistuin toi esille myönteisen kantansa komission ehdotukseen ⁽¹⁹⁾ asetusmuutoksista, joihin sisältyi vaatimus, että jäsenvaltioiden on poistettava perinteisiä omia varoja koskevat määrät, jotka ovat perimättä vielä tietyn määräajan (viiden vuoden) kuluttua päivämäärästä, jolloin maksupyyntö on tullut lopullisesti täytäntöönpanokelpoiseksi. Ennen kuin mainittu muutosehdotus hyväksytään, B-kirjanpidon saldoon sisältyy kasvava määrä varoja, joita ei koskaan saada perittyä.

3.39 Mainitun ongelman huomioon ottamiseksi komissio on tehnyt taseeseensa 1 043,9 miljoonan euron kulukirjauksen, joka vähentää B-kirjanpidon nettosaldoa 58,9 prosenttia eli nettosaldoksi tulee 729,3 miljoonaa euroa. Tilintarkastustuomioistuin tutki mukautuksen laskentaan käytetyn menetelmän ja piti sitä asianmukaisena tässä tilanteessa.

3.40 Edeltävien vuosien tapaan ⁽²⁰⁾ sekä tilintarkastustuomioistuin että komissio (ks. kohta 3.9) havaitsivat systemaattisia ongelmia B-kirjanpidossa: viivästyneitä tai virheellisiä kirjauksia, laiminlyöntejä ja virheellisiä peruutuksia. Mainitut ongelmat koskivat useita jäsenvaltioita (Belgia, Saksa, Kreikka, Portugali, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta). Saksa poisti B-kirjanpidostaan yhteensä 40,1 miljoonan euron kirjaukset, mutta poistoista ei ole vielä annettu kattavaa selvitystä. Komissiolle suunnatussa B-kirjanpidon saldoja koskevassa raportoinnissa havaittiin useita poikkeamia (Belgia, Italia ja Ruotsi).

3.38 Komissio arvioi, että neuvosto hyväksyy määräajan käyttöönottoa koskevan muutoksen vuoden 2004 jälkipuoliskolla.

3.40 Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, komissio valvoo jäsenvaltioiden B-kirjanpitoa ja edellyttää tarvittaessa korjaustoimenpiteitä. Kuten komission kohtaan 3.38 antamasta vastauksesta käy ilmi, komissio aikoo esittää muutoksia B-kirjanpidosta annettuihin asetuksiin parantaakseen kirjanpidon tarkkuutta ja luotettavuutta.

⁽¹⁷⁾ Luvut kuvaavat määriä ennen kantamiskustannusten (25 prosenttia) vähentämistä.

⁽¹⁸⁾ Lausunto nro 7/2003 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen 2000/597/EY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 muuttamisesta.

⁽¹⁹⁾ Komission 7. heinäkuuta 2003 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen 2000/597/EY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 muuttamisesta (KOM(2003) 366 lopullinen: 2003/0131 (CNS)).

⁽²⁰⁾ Ks. tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 3.12.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Muiden tarkastajien toimittamat tarkastukset

3.41 Muiden tarkastajien tarkastustyö on — saatavilla ollessaan — arvokas tuki tilintarkastustuomioistuimen omalle tarkastustyölle tarkastuslausuman yhteydessä suoritettavissa arvioinneissa. Satamissa tapahtuvaan tullivalvontaan kohdistuneessa tarkastuksessa (ks. kohdat 3.31—3.34) tehtiin konkreettista yhteistyötä Saksan kansallisen tarkastuselimen (Bundesrechnungshof) kanssa. Tarkastukseen valittiin yhteinen lähestymistapa ja käytettiin samoja kysymyslomakkeita; lisäksi tilintarkastustuomioistuin on ottanut huomioon tarkastushavainnot, joita koskeva todentava aineisto on asetettu sen käyttöön. Useissa jäsenvaltioissa (Tanska, Kreikka, Espanja, Italia, Alankomaat ja Suomi) tilintarkastustuomioistuimen käyttöön annettiin tarkastuslausuman kattamia aiheita koskeva tarkastusaineisto, jota käytettiin tähän tarkoitukseen. Useissa jäsenvaltioissa on kuitenkin periaatteena, että tarkastuksista ja valvonnasta vastaavien elinten toteuttamien, tullikysymyksiä koskevien tarkastusten aineistoa ei anneta tilintarkastustuomioistuimen käyttöön.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat

Johdanto

3.42 Toisin kuin perinteisistä omista varoista saatavat yhteisön tulot, alv:oon ja BKTL:oon perustuvat omat varat pohjautuvat makrotalouden tilastoihin, joiden perustana olevia tietoja ei voida tarkastaa suoraan. Näin ollen alv:a ja BKTL:a koskeva tarkastus alkaa siitä, kun komissio saa jäsenvaltioilta niiden laatimat makrotalouden aggregaatit (joko niitä koskevat arviot tai todelliset luvut). Tarkastuksen tarkoituksena on arvioida komission järjestelmää, jolla tietoja käsitellään ennen kuin ne näkyvät lopullisilla tileillä. Tilintarkastustuomioistuin voi kuitenkin kohdistaan erillisiä tarkastuksia alv:oon ja BKTL:oon perustuvien omien varojen pohjana olevien tilastotietojen erityisnäkökohtiin; tänä vuonna tarkastettiin jäsenvaltioiden arvonlisäveropohjan selvityksiin liittyvät korjaukset ja hyvitykset.

3.43 Alv:oon ja BKTL:oon perustuvia omia varoja koskeva tilintarkastustuomioistuimen tarkastus kohdistui siis valvontajärjestelmiin, jäsenvaltioiden arvonlisäveropohjan selvityksiin liittyviin korjauksiin ja hyvityksiin sekä talousarvion laatimiseen ja sen toteuttamiseen seuraavilla aloilla:

- kuukausittaiset maksut jäsenvaltioilta,
- edeltävien varainhoitovuosien saldot ja saldonmukautukset,
- Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi tehtävän korjauksen laskenta ja sen rahoittaminen varainhoitovuonna 2003 sekä varainhoitovuotta 1999 koskeva lopullinen laskelma ja sen rahoittaminen,
- palautukset jäsenvaltioille.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Valvontajärjestelmien arviointi

Komission valvontajärjestelmät

3.44 Komission jäsenvaltioiden kanssa yhteistyössä suorittamat tarkastustoimet ⁽²¹⁾ ovat tärkeä osa alv:oon ja BKTL:oon perustuvien omien varojen valvontajärjestelmää. Tilintarkastustuomioistuin tutki kyseisiä tarkastuksia toimittavien yksikköjen työskentelyä.

3.45 Komission varainhoitovuonna 2003 suorittamien alv:oon perustuvien omien varojen tarkastusten perusteella esitettiin yhdeksän uutta varaumaa (ks. kohta 3.56) jäsenvaltioiden arvonlisäveropohjan selvityksiin liittyvien erityistekijöiden osalta ⁽²²⁾. Edistystä tapahtui, sillä varaumien määrä pieneni (vuoden aikana poistettiin 20 varaumaa), mutta vuoden 2003 lopussa niitä oli jäljellä vielä 74 (ks. myös kohta 3.57) ⁽²³⁾.

3.46 Jäsenvaltioiden arvonlisäveropohjan selvityksiin kohdistuvien tarkastusten valmistelu ja niistä raportointi, samoin kuin tarkastushavaintojen seuranta ovat laadultaan korkeatasoisia. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa kuitenkin, että tarkastusten tehokkuus paranisi, mikäli arvonlisäveropohjan selvityksiin sovellettaisiin selkeää säännöstöä ja menettelyitä ja mikäli komissio ottaisi käyttöön selkeät varaumien hallinnointimenettelyt (ks. kohta 3.57).

3.47 BKTL:oon perustuvien omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin toi esille varainhoitovuotta 2002 koskevassa vuosikertomuksessaan ⁽²⁴⁾, että komission BKTL-kysymyslomakkeisiin kohdistamien, pelkkiä alkuvaiheen aritmeettisiä testejä pidemmälle ulottuvien testien luonteesta ⁽²⁵⁾ ei ollut selvyyttä, sillä erityiset suuntaviivat testien luonteesta ja sisällöstä puuttuivat. Komissio on ottanut tilintarkastustuomioistuinten suositusten perusteella käyttöön erityiset tarkistuslistat BKTL-kysymyslomakkeisiin sisältyvien tietojen tarkistamista varten.

3.45 *Komissio päätti äskettäin jakaa jotkin varaumat osiin silloin, kun monimutkaiset ongelmat voidaan todennäköisesti ratkaista osa osalta. Varaumien absoluuttinen määrä näyttää siis laskevan aiempaa hitaammin, vaikka todellisia ongelmia on jäljellä vähemmän.*

3.46 *Nykytilanteessa selvitykset kuvastavat kunkin jäsenvaltion erityispiirteitä, ja komission tarkastuksissa onkin otettava ehdottomasti huomioon kansalliset erot. Komissio aikoo jatkossakin kehottaa jäsenvaltioiden viranomaisia esittämään tiedot selvästi, ymmärrettävästi ja entistä yhtenäisemmin. Varaumia käsitellään komission vastauksessa kohtaan 3.57.*

⁽²¹⁾ Tarkastuskäynnit perustuvat arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä 29 päivänä toukokuuta 1989 annettuun neuvoston asetukseen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 (EYVL L 155, 7.6.1989, s. 9) sekä yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY soveltamisesta 22 päivänä toukokuuta 2000 annettuun neuvoston asetukseen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 (EYVL L 130, 31.5.2000, s. 1).

⁽²²⁾ Arvonlisäveropohjan selvitys on jäsenvaltioiden laatima asiakirja, jossa on ilmoitettava alv:n määräytymisperusteen vahvistamisessa käytetyt tiedot. Asiakirjan perusteella lasketaan alv:oon perustuvat omat varat, ja se on välttämätön komission suorittaman valvonnan kannalta (neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 7 ja 11 artikla).

⁽²³⁾ Kun otetaan huomioon komission vuonna 2003 käyttöön ottama alajaottelu, varaumien todelliseksi määräksi saadaan 85.

⁽²⁴⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 3.40–3.41 ja 3.51–3.52.

⁽²⁵⁾ Neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 19 artiklan mukaan aggregaattien merkitseminen mahdollisten virheiden varalta, samoin kuin tarvittaessa laskelmat ja perustilastot, on tarkistettava vuosittain. Asetuksen (EY, Euratom) N:o 1287/2003 5 artiklan 1 kohdan mukaan on varmennettava lähteet ja menetelmät, joita jäsenvaltiot ovat käyttäneet BKTL:n laskennassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.48 Komissio tarkastaa kuitenkin edelleen jonkin verran suoraan BKTL-kysymyslomakkeessa esitettyjen lukujen taustalla olevia kansantalouden tilinpidon tietoja.

Alv:oon ja BKTL:oon perustuvia omia varoja koskevien maksujen ja tietojen toimittamisen viivästykset

3.49 Portugali ja Ruotsi maksoivat myöhässä alv:oon ja BKTL:oon perustuvia omia varoja koskevat osuutensa, jotka oli maksettava viimeistään joulukuun 2003 ensimmäisenä arkipäivänä. Portugali suoritti maksamatta olevan osuutensa (113 miljoonaa euroa) 2. tammikuuta 2004. Ruotsi maksoi oman osuutensa kahdessa erässä: 715,2 miljoonaa Ruotsin kruunua (79,1 miljoonaa euroa) 19. joulukuuta 2003 ja 2 546,2 miljoonaa Ruotsin kruunua (280,5 miljoonaa euroa) 2. tammikuuta 2004. Komissio peri korkoa kaikista viivästyneistä maksuista; Portugali ja Ruotsi maksoivat korot asetettuna määräajan kuluessa.

3.50 Aiempaa suurempi osa jäsenvaltioista toimitti arvonlisäveropohjan selvityksen komissiolle myöhässä. Yhdeksän jäsenvaltiota ei noudattanut varainhoitovuotta 2002 koskevan arvonlisäveropohjan selvityksen jättämiselle asetettua määräaika, joka oli 31. heinäkuuta 2003; lisäksi kolme jäsenvaltiota ei noudattanut BKTL-kysymyslomakkeen toimittamiselle asetettua määräaika (22. syyskuuta 2003). Tilintarkastustuomioistuin korostaa, että yhteisön määräaikojen noudattamatta jättäminen saattaa haitata omia varoja koskevien jäsenvaltioiden osuuksien laskentaa sekä alv:oon ja BKTL:oon liittyviä tarkastuksia komissiossa.

Jäsenvaltioiden arvonlisäveropohjan selvityksiin liittyviin korjauksiin ja hyvityksiin kohdistettujen tarkastusten tulokset

3.51 Tilintarkastustuomioistuin tutki jäsenvaltioiden arvonlisäveropohjan selvityksiin sisältyvien korjausten ja hyvitysten laskelmat; arvonlisäveropohjan selvitykset ovat tilintarkastustuomioistuimen viime vuonna tutkiman, jäsenvaltioiden suorittaman alv:n kannon tapaan tärkeä osa alv:oon perustuvien omien varojen laskentaa. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös komission hallinnointitoimet alv:oon perustuvia omia varoja koskevan lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen kannalta.

3.52 Jäsenvaltioiden on laskettava korjaukset ja hyvitykset yhdenmukaisen arvonlisäveropohjan vahvistamiseksi alv:oon perustuvien omien varojen laskentaa varten, kuten yhteisön lainsäädännössä edellytetään ⁽²⁶⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

3.48 Kansantalouden tilinpito tarkastetaan analysoimalla jäsenvaltioiden BKTL-tietojen keräämisessä käyttämät lähde- ja menetelmäluettelot. Komissio tekee harvoin tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia tietojen suoria tarkastuksia, mutta se tutkii mahdollisuutta suorittaa tällaisia tarkastuksia tulevaisuudessa useammin.

3.49 Komissio on tilintarkastustuomioistuimen tavoin huolestunut mainituista maksujen viivästyksistä.

Komissio harjoittaa järjestelmällisesti valvontaa ja seurantaa, joiden tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat omien varojen maksua koskevia yhteisön sääntöjä.

3.50 Komission tietojen mukaan kuusi alv-ilmoitusta oli tehty määräpäivään eli 31. heinäkuuta mennessä. Kaksi ilmoitusta saapui 1. elokuuta, joten 31. elokuuta puuttui enää kaksi ilmoitusta. Tosin yksi jäsenvaltio oli toimittanut vain tiivistelmän. Toiseksi viimeinen ilmoitus saapui 12. syyskuuta ja viimeinen, Portugalin ilmoitus 1. huhtikuuta 2004, kun rikkomisesta johtuva menettely oli jo käynnistetty.

Komissio on viime aikoina kehottanut aiempaa pontevammin jäsenvaltioita noudattamaan määräaikoja, vaikka mainitut, useimmiten lyhyet viivästykset eivät käytännössä juuri ole haitanneet valvontaa.

⁽²⁶⁾ Ks. neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 2 artikla, sekä neuvoston direktiivin 77/388/ETY (kuudes direktiivi) 2 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

3.53 Korjausten ja hyvitysten merkitys alv:oon perustuvien omien varojen kannalta käy ilmi niiden absoluuttisesta kokonaismäärästä ⁽²⁷⁾, joka oli varainhoitovuonna 2002 noin 245 137 miljoonaa euroa, mikä on 5,85 prosenttia yhdenmukaisesta arvonlisäveropohjasta.

Huomautukset

Menetelmien ja tietojen esittäminen ja käyttö

3.54 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi eroja korjausten ja hyvitysten käsittelyssä jäsenvaltioiden esittämissä vuotuisissa arvonlisäveropohjan selvityksissä. Erot voivat vaikuttaa korjauksia ja hyvityksiä koskevien laskelmien yhdenmukaisuuteen ja tarkkuuteen ja saattavat johtaa jäsenvaltioiden epäyhdenmukaiseen kohteluun. Erot liittyvät laskelmien tueksi toimitettuihin täsmentäviin tietoihin ja käytettyjen tietojen tuoreuteen; niitä pahentaa korjausten ja hyvitysten laskentaa, laskelmien ja oheistietojen esittämistä sekä sallittuja tietolähteitä koskevien selkeiden säännösten puute ⁽²⁸⁾.

3.55 Vaikka jäsenvaltiot ovat velvollisia laskemaan korjaukset ja hyvitykset asianmukaisesti ja ilmoittamaan komissiolle käyttämänsä laskentamenetelmät, ne turvautuvat pitkälti komission tarkastuskäyntien tuloksiin mukauttaessaan tai saattaessaan ajan tasalle menetelmiään ja tietolähteitään.

Varausten hallinnointi

3.56 Jos korjauksia tai hyvityksiä ei ole laskettu yhteisön lainsäädännön mukaisesti, komissio voi esittää varauman, jonka avulla korjauksiin ja hyvityksiin voidaan tehdä mukautuksia lainsäädäntöön perustuvan määrärajan umpeuduttua ⁽²⁹⁾.

3.54 Korjaukset ja hyvitykset johtuvat siitä, että jäsenvaltiot eivät sovelle yhteisön alv-säännöksiä samalla tavalla. Tietojen selkeä ja yhdenmukainen esittäminen edellyttää jäsenvaltioiden viranomaisilta erityisiä ponnisteluja, sillä heillä ei välttämättä aina ole samoja tietoja veroista ja veronmaksajista kansallisten olosuhteiden eroista johtuen (kulttuuritekijät, tietosuojasäännöt jne.). Komissio pyrkii edelleen edistämään tarkkojen ja yhtenäisten menetelmien sekä luotettavien, ajantasaisten lähteiden käyttöä.

3.55 Alv-varojen käyttöönoton jälkeen jäsenvaltiot esittivät komissiolle useita kysymyksiä menetelmistä ja lähteistä. Samoin ovat tehneet uudet jäsenvaltiot jokaisen laajentumisen jälkeen. Kysymykset loppuvat yleensä alkuvaiheen jälkeen. Huomattavat mukautukset ovat nykyään harvinaisia. Komissio on tyytyväinen siihen, että sen yksiköt keskustelevat jäsenvaltioiden kanssa kaikista muutoksista, jotka usein perustuvat komission vaatimuksiin. Komissio aikoo kuitenkin muistuttaa jäsenvaltiota siitä, että niillä on oikeudellinen velvoite ilmoittaa oma-aloitteisesti komissiolle huomattavista muutoksista sen sijaan, että ne odottaisivat komission ensin puuttuvan asiaan.

⁽²⁷⁾ Varainhoitovuoden korjausten ja hyvitysten absoluuttinen kokonaismäärä on saatu jakamalla alv-tuloihin tehtyjen korjausten (lisäysten ja vähennysten) summa kunkin jäsenvaltion painotetulla keskimääräisellä verokannalla ja lisäämällä lukuun väliaikaiseen arvonlisäveropohjaan kohdistuvien hyvitysten (lisäysten ja vähennysten) summa.

⁽²⁸⁾ Korjausten ja hyvitysten laskentaa ja esittämistä koskevat menettelyt perustuvat lähinnä neuvoston asetukseen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä sekä komission EU-virkamiehiä ja jäsenvaltioiden viranomaisia varten alv:oon perustuvien omien varojen määrittämisestä laatimaan sisäiseen oppaaseen.

⁽²⁹⁾ Ks. neuvoston asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/1989, 9 artiklan 2 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.57 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi epäjohtonmukaisuuksia korjauksia ja hyvityksiä koskevien varaumien asettamisessa ja poistamisessa; varaumat voivat pysyä voimassa pitkään. Tämä saattaa johtaa jäsenvaltioiden epäyhdenmukaiseen kohteluun, mikä puolestaan voi vaikuttaa arvonlisäveropohjaan. Tilintarkastustuomioistuin suosittaa, että komissio tarkistaa ja dokumentoi varaumien hallinnointia koskevat menettelyohjeensa.

Pääjohtajien vuosittaiset toimintakertomukset ja lausumat

3.58 Tilintarkastustuomioistuin tutki verotuksen ja tulliliiton pääosaston (ks. kohta 3.22), budjettipääosaston ja Eurostatin pääjohtajien vuosittaisia toimintakertomuksia ja lausumia. Budjettipääosaston vuosittaisessa toimintakertomuksessa mainitaan perinteisiin omiin varoihin ja alv:oon perustuviin omiin varoihin liittyvät valvontatoimet, mutta kertomuksessa ei viitata erikseen BKTL:oon perustuviin omiin varoihin, vaikka niiden osuus tuloista on yli puolet. Vastaavasti Eurostatin vuosittaisessa toimintakertomuksessa ei viitattu budjettipääosaston BKTL:oon perustuvien omien varojen laskennassa käyttämien BKTL-tietojen valvontatoimiin.

Päätelmät ja suositukset

3.59 Tilintarkastustuomioistuimen suorittamat tarkastukset ja järjestelmäanalyysit antoivat tarkastuksen sisällön huomioon ottaen (ks. kohdat 3.5 ja 3.6) yleisesti tyydyttävän tuloksen perinteisten omien varojen kirjaamiseen käytettyjen tilien luotettavuudesta; poikkeuksen muodostavat B-kirjanpitoon liittyvät, kohdassa 3.40 mainitut kysymykset (ks. myös **liitteissä 1 ja 2 mainitut** seuranta-toimet). Järjestelmiin ja niihin liittyviin tilien perustana oleviin toimiin kohdistetuissa tarkastuksissa saatiin yleisesti ottaen tyydyttävät tulokset tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden osalta, mutta järjestelmien osalta annetaan seuraavat suositukset:

- a) Maatalouden tariffikiintiöiden osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita osa-alueita, joilla komissio ja jäsenvaltiot voivat parantaa kiintiöiden hallinnointia (ks. kohdat 3.11—3.18).
- b) Kaupan suosituimmuusjärjestelyjen osalta (ks. kohdat 3.19—3.30) tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että säännönmukaisuuden valvonta on riippuvainen yhteistyöstä ja että edunsaajina olevien kolmansien maiden viranomaiset eivät usein vastaa tarkistuspyyntöihin. Tämä ongelma on otettava huomioon komission käynnistämässä kuulemismenettelyssä ja tarkasteltava asiakirjoihin pohjautuvan todentamisen rajoituksia etenkin sähköiseen tiedonsiirtoon perustuviin järjestelmiin siirtymisen kannalta.

KOMISSION VASTAUKSET

3.57 *Varaumuksia ei yleensä aseteta silloin, kun ehdotetun muutoksen rahoitusseuraamukset katsotaan vähäisiksi tai kun menetelmä on hyväksytty jo aiemmin mutta se vaatii mukauttamista tai kun lähteiden ja/tai menetelmien muutos hyväksytään todennäköisesti ennen seuraavaa valvontakäyntiä edellyttäen, ettei kyseinen alv-ilmoitus ehdi vanhentua. Varaumat poistetaan heti, kun jäsenvaltio on noudattanut komission vaatimuksia. Kun on kyse periaatteellisista tai tulkintakysymyksistä, komissio on ilmoittanut aikovansa viedä asian Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Komissio voi tarvittaessa tarkistaa toimintatapojaan ja esittää niiden tueksi asiakirjoja.*

3.58 *Vuotuisissa toimintakertomuksissa esitetään pääosastojen toimintaa yleisemmällä tasolla ja käsitellään yksittäisiä toimia lähinnä, jos ne liittyvät painopistealueisiin tai jos niissä on esiintynyt erityisiä ongelmia. Sen tähden ei olekaan yllättävää, että mainittujen yksikköjen toimintakertomuksissa ei erikseen viitata BKTL-tietojen valvontatoimiin. Sen sijaan valvontatoimet esitetään säännönmukaisesti yksikköjen vuotuisissa hallintosuunnitelmissa, joissa määritellään seuraavan vuoden työohjelma. Yksiköt tarkistavat ja valvovat itse hallintosuunnitelmia säännöllisesti.*

3.59 *Komissio kuvasi 3.40 kappaleeseen antamassaan vastauksessa toimiaan jäsenvaltioiden B-kirjanpidon parantamiseksi. Lisäksi se mainitsi säädosmuutokset, jotka todennäköisesti hyväksytään vuoden 2004 loppuun mennessä.*

- a) *Kuten kotien 3.17 ja 3.18 vastauksista käy ilmi, komissio tekee kaikkensa korjatakseen tilanteen.*
- b) *Komission vihreä kirja oli perusteellinen tutkimus etuuskohtelualueperää koskevasta selvityksestä sellaisena kuin sitä nyt sovelletaan sekä sitä koskevasta lainsäädännöstä. Lisäksi vihreässä kirjassa kuvataan talouden toimijoiden ja viranomaisten vastuunjako etuuskohtelualkuperää koskevien selvitysten hallinnoinnissa ja valvonnassa. Edistymisen tässä kysymyksessä on keskeinen osa vihreään kirjaan liittyvää seuranta, kuten komission vastauksesta kohtaan 3.20 on jo käynyt ilmi.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) Satamien osalta tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että tullivalvonta toimi Antwerpenissä todettuja puutteita lukuun ottamatta (ks. kohta 3.33) yleisesti ottaen tyydyttävästi. Väliaikaisvarastointiin sovellettavien määräaikaisten kohdalla on kuitenkin yhdenmukaistamisen varaa (ks. kohta 3.34).

3.60 Tarkastuksen sisällön osalta voidaan todeta (ks. kohdat 3.42 ja 3.43), että komissio laski alv- ja BKTL-varat oikein ja kirjasi ne yhteisön tileihin virheettömästi.

3.61 Jäsenvaltioiden laatimiin arvonlisäveropohjan selvityksiin liittyviä korjauksia ja hyvityksiä koskevassa tarkastuksessa ilmeni kuitenkin kaksi järjestelmään liittyvää puutetta (ks. kohdat 3.54—3.57), jotka — samoin kuin kohdassa 3.45 mainitut varaukset — asettavat osittain kyseenalaiseksi jäsenvaltioiden laatimien arvonlisäveropohjan selvitysten tarkkuuden ja luotettavuuden:

- a) Korjausten ja hyvitysten laskentamenetelmistä, laskelmien ja oheistietojen esittämisestä tai sallituista tietolähteistä ei ole olemassa selkeitä säännöksiä ja menettelyitä. Komission olisi ehdotettava joko lainsäädännöllisiä muutoksia tai laadittava sitovat ohjeet tai suuntaviivat, joiden avulla korjausten ja hyvitysten käsittely jäsenvaltioissa tapahtuisi avoimemmin ja yhdenmukaisemmin ja komission suorittamille tarkastuksille olisi paremmin jäsennelty perusta.
- b) Tarkastuksessa havaittiin epäyhdenmukaisuuksia korjauksia ja hyvityksiä koskevien varauksien esittämisessä tai poistamisessa. Komission olisi tarkistettava ja dokumentoitava varauksien hallinnointimenettelyt jäsenvaltioiden avoimen, yhtenäisen ja yhdenmukaisen kohtelun varmistamiseksi.

3.62 BKTL:oon perustuvien omien varojen osalta tilintarkastustuomioistuin toistaa edeltävänä vuonna esittämänsä suosituksen⁽³⁰⁾, jonka mukaan komission on lisättävä BKTL-kysymyslomakkeiden taustalla olevien kansantalouden tilinpidon tietojen suoria tarkastustoimia kyseisen, omien varojen merkittävimmän lähteen laskennan luotettavuuden lisäämiseksi (ks. kohta 3.48 ja **liitteessä 2** esitetyt seurantamenettelyt).

OMIIN VAROIHIN LIITTYVÄT UUSIEN JÄSENVALTIOIDEN VALMIUDET

3.63 Euroopan unionin kymmenen uuden jäsenvaltion osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti kyseisten maiden liittymisvalmistelut ottaen huomioon, että niiden on noudatettava omia varoja koskevaa lainsäädäntöä liittymisajankohdasta alkaen.

KOMISSION VASTAUKSET

- c) *Komissio toteuttaa tarvittavat toimet heti tutkittuaan Belgian viranomaisten huomautukset Antwerpenista. Komissio aikoo seurata perinteisiä omia varoja koskevien tarkastuskäyntiensä yhteydessä, miten jäsenvaltiot noudattavat väliaikaisvarastoinnin määräaikoja.*

3.61 *Komissio katsoo, että vaikka ehdotonta tarkkuutta ja luotettavuutta ei voida koskaan täysin taata, komission valvontatoimet, sen kahdenväliset yhteydet jäsenvaltioiden kanssa sekä omia varoja käsittelevän neuvoo-antavan komitean kokoukset mahdollistavat huomattavan yhdenmukaisuuden, avoimuuden ja tasa-arvoisen kohtelun. Apuna tässä ovat myös varaukset:*

- a) *Komissio on laatinut alv-ilmoitusten tekemistä varten ohjeelliset suuntaviivat, jotka on toimitettu myös tilintarkastustuomioistuimelle. Vaikka komissiolla ei ole valtuuksia antaa sitovia ohjeita eikä sille todennäköisesti sellaisia valtuuksia myönnetä, komission yksiköt pyrkivät huolehtimaan siitä, että kukin jäsenvaltio soveltaa voimassa olevia sääntöjä asianmukaisesti omassa tilanteessaan. Tähän päästään komission tarkastuskäyntien ja niiden perusteella laadittavien raporttien sekä omia varoja käsittelevän neuvoo-antavan komitean kokousten avulla. Lisäksi hyödynnetään intranetsivustoa, joka on kaikkien asiaa hoitavien Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden viranomaisten käytössä ja jolla kannustetaan alan toimijoita entistä suurempaan yhdenmukaisuuteen. Komissio ottaa huomioon ehdotukset, jotka tilintarkastustuomioistuin on esittänyt kyseiseen lukuun, ja tekee kaikkensa pannaakseen ne täytäntöön.*
- b) *Varauksia koskevia komission toimintatapoja selitetään vastauksessa kohtaan 3.57. Kuten siinä todetaan, komissio selvittää toimintatapojaan ja esittää niitä koskevia asiakirjoja.*

3.62 *Komissio tarkastelee keinoja lisätä BKTL-kysymyslomakkeiden tietoja koskevia suoria tarkastustoimia tilintarkastustuomioistuinten ehdotuksen mukaisesti.*

⁽³⁰⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 3.57.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

3.64 Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, kuinka komissio valvoi omiin varoihin liittyvien toimien riittävyttä ja luotettavuutta kyseisissä maissa ja oliko ongelma-alueiden yksilöinti ja seuranta asianmukaista ja kattavaa. Tarkastuksen kohteena olivat kaikki kolme omien varojen tyyppiä.

3.65 Tarkastuksessa havaittiin kyseisissä maissa ainoastaan puutteet, jotka oli mainittu komission neuvostolle toimittamissa seurantakertomuksissa. Tilintarkastustuomioistuin haluaa kuitenkin tuoda esille seuraavat seikat, joiden kohdalla tarvitaan lisätoimia tai seurantaa sekä komission että uusien jäsenvaltioiden osalta.

3.66 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen toimittamisajankohtana useat tullimenettelyiden alat olivat vielä kehitteillä, joten oli liian varhaista arvioida niiden toimintavalmiutta liittymisajankohdaksi. Tullin tietotekniikkajärjestelmiä ja yhteenliitettävyyttä koskevat kysymykset olivat suurimpia avoimia kysymyksiä useissa maissa. Hankkeet olivat viivästyneet huomattavasti ja lisäviiveet saattavat vaarantaa tulliviranomaisten toiminnan liittymisajankohdaksi ja sen jälkeen. Kannettavia tullee koskevia tilinpitomenettelyjä ei ollut viimeistelyä eikä tilintarkastustuomioistuin voinut vielä saada varmuutta siitä, että perinteisiä omia varoja koskevaa tilivelvollisuutta ja varojen asettamista komission käyttöön sovelletaan asianmukaisesti. On toimittava tehokkaasti myös sen varmistamiseksi, että riskianalyysimenetelmiä käytetään järjestelmällisesti tullivalvonnassa ja tavaroiden tulliselvityksissä.

3.67 Alv:oon perustuvien omien varojen osalta komission on harkittava, voitaisiinko vanhojen jäsenvaltioiden alv-laskelmista saatuja 'parhaiden käytäntöjen' esimerkkejä asettaa uusien jäsenvaltioiden käyttöön. Tällä hetkellä kyseisillä mailla ei ole aina selvyttä siitä, kuinka paljon tietoja — laskelmia ja todentavaa aineistoa — niiden on toimitettava.

3.68 Kattavuutta ja BKTL-luetteloita koskevat, Eurostatin johtamat Phare-hankkeet, joiden tavoitteena on BKTL-arvioiden saattaminen täysin Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän (EKT 95:n) mukaisiksi, ovat viivästyneet alkuperäisestä aikataulustaan.

KOMISSION VASTAUKSET

3.66 Tilintarkastustuomioistuin kiinnittää huomiota haasteisiin, joita ilmeni ennen laajentumista arvioitaessa, kykenisivätkö liittymässä olevat maat selviytymään niille asetetusta velvoitteesta kerätä ja tilittää perinteiset omat varat. Osana valvontaa komissio määrittä alueet, joilla tarvittiin lisätoimia, minkä jälkeen kyseiset maat lupasivat toteuttaa tarvittavat toimet. Lupausten toteuttamista seurattiin kuukausittain liittymiseen saakka.

Komissio sai hyvissä ajoin päätökseen tullin tietotekniikkajärjestelmiin liittyvät toimet osana laajentumiseen valmistautumista. Komissio on tukenut kyseisiä maita aktiivisesti tullin tietotekniikkajärjestelmien kehittämisessä ja testauksessa. Tullin tietotekniikkajärjestelmien ja komission järjestelmien yhteenliitettävyydessä ei ole esiintynyt ongelmia laajentumisen jälkeen, ja kaikki uudet jäsenvaltiot ovat toimittaneet ajallaan vaaditut kirjanpitoilmoitukset perinteisistä omista varoista. Komissio tekee tarkastuskäynnin jokaiseen uuteen jäsenvaltioon vuoden 2004 neljän viimeisen kuukauden aikana tarkastellakseen käytössä olevia menettelyjä ja järjestelmiä ja arvioidakseen, tilittävätkö kyseiset maat perinteiset omat varat ajallaan ja tarkasti.

3.67 Komission on itse asiassa esittänyt hyvinä pitämiään vanhojen jäsenvaltioiden alv-laskelmia uusille jäsenvaltioille esimerkkinä siitä, mitä niiltä odotetaan. Lisäksi komissio on selvittänyt paikan päällä, kuinka esimerkkejä voidaan soveltaa muiden maiden tarpeisiin. Tietoa parhaista käytänteistä levitetään myös intranetin (CIRCA) välityksellä.

3.68 Komissio vahvistaa tilintarkastustuomioistuimen mainitseman viiveen mutta katsoo, että sillä on riittävästi aikaa tarkistaa uusien jäsenvaltioiden BKTL-laskelmat ennen vuotta 2008, jolloin vuotta 2004 koskeviin tietoihin ei voi enää tehdä muutoksia neuvoston asetuksen N:o 1150/2000 10 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

LIITE 1

Omat varat — Kehitys tärkeimpien huomautusten osalta

Huomautukset	Toteutetut toimenpiteet	Tarvittavat toimenpiteet
Omien varojen asettaminen komission käyttöön		
<i>Viivästykset perinteisten omien varojen asettamisessa komission käyttöön</i>		
Tarkastettaessa menettelyjä, joilla perinteiset omat varat viedään kirjanpitoon ja kerätään yhteen, on ajoittain ilmennyt, että osaa todetuista maksuista ei ole asetettu komission käyttöön tai ne on asetettu käyttöön huomattavasti viivästyneinä.	Tarkastustoimista vastaava komission yksikkö, josta säädetään neuvoston asetuksessa N:o 1150/2000, toimii aina viivästystapauksissa, ja jäsenvaltioita kehoitetaan maksamaan viivästyskorke tarvittaessa. Yksikkö on painottanut säännöllisten tarkastustensa yhteydessä aiempaa enemmän kirjanpitoon liittyviä seikkoja, ja tilintarkastustuomioistuimen tai komission havaitsemia järjestelmiin liittyviä ongelmia on otettu käsiteltäväksi.	Komission toiminta on ollut tyydyttävää.
Todetut varat, joita ei ole vielä asetettu käyttöön		
<i>Tilien sisältö</i>		
B-kirjanpitoon tehdyissä kirjauksissa ilmenee virheitä: myöhässä tehtyjä ja päällekkäisiä kirjauksia, virheellisiä määriä sekä kirjauksia, jotka olisi pitänyt tehdä A-kirjanpitoon.	Tarkastustoimista vastaava komission yksikkö, josta säädetään neuvoston asetuksessa N:o 1150/2000, on osoittanut huomattavia resursseja B-kirjanpitoa varten, ja lisäksi se on raportoinut havaituista ongelmista; useissa jäsenvaltioissa systemaattiset ongelmat ovat kuitenkin pysyneet ennallaan.	Joidenkin jäsenvaltioiden on osoitettava resursseja asianomaisten kirjanpitojärjestelmien parantamiseksi.

LIITE 2

Valvontajärjestelmät

Ala: Omat varat

Järjestelmä: Perinteiset omat varat ja alv/BKTL-varat

Komission valvontajärjestelmään liittyvät näkökohdat	Perinteiset omat varat	Alv	BKTL
Suunnittelu	A	A	A
Menettelyvaiheiden täytäntöönpano käytännössä			
— standardien mukaisuus	A	A	A
— kokemuksen huomioon ottaminen			
Tosiasiallinen toiminta			
— standardien mukaisuus	A	A	B
— kokemuksen huomioon ottaminen			
Tulokset			
— korjaava vaikutus	A	A	A
— ehkäisevä vaikutus			
Yleisarvio	A	A	A

A Toimii hyvin, edellyttää vähän tai vähäisiä parannuksia.

B Toimii, mutta parannukset välttämättömiä; vaatimuksena BKTL-tietojen suorien tarkastusten lisääminen.

Huom:

— Valvontajärjestelmät ovat peräisin komission uudistusta edeltävältä ajalta.

— Arvioinnit perustuvat valvontayksiköiden ja niiden laatimien raporttien yksityiskohtaisiin tarkastuksiin.

NELJÄS LUKU

Yhteinen maatalouspolitiikka

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	4.1—4.4
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	4.5—4.51
Tarkastuksen laajuus	4.5—4.6
Todistuksen myöntävien elinten toimittamat tarkastukset	4.7—4.8
Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä	4.9—4.12
Asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaiset tarkastukset maksun suorittamisen jälkeen	4.13—4.16
Tilintarkastustuomioistuimen poimima tilitapahtumien otos	4.17
Maatalouden pääosaston pääjohtajan vuotuinen toimintakertomus	4.18—4.23
Tilintarkastustuomioistuimen arvio YMP:n menoaloista	4.24—4.46
Pinta-alatukijärjestelmät	4.24—4.30
Eläinpalkkiojärjestelmät	4.31—4.34
Tuotetun määrän perusteella maksetut tuet	4.35—4.39
Maaseudun kehittäminen	4.40—4.43
Muut menot	4.44—4.46
Päätelmät	4.47—4.48
Suositukset	4.49—4.51
Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen	4.52—4.80
Johdanto	4.52
Varainhoitovuoden 2003 tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös	4.53—4.69
Todistuksen myöntävien elinten tarkastuskertomukset	4.54
Todistuksen myöntävien elinten työn analyysi	4.55—4.61
Komission päätös	4.62—4.69
Vuonna 2003 tehdyt säännönmukaisuutta koskevat päätökset	4.70—4.76
Korjausten riittävyys	4.71—4.72
24 kuukauden sääntö	4.73
Korjausten tekemiseen tarvittava aika	4.74
Viime vuosien tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat päätökset	4.75—4.76
Tilintarkastustuomioistuimen päätelmät	4.77—4.80
Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös	4.77—4.79
Säännönmukaisuutta koskevat päätökset	4.80
Aiempien huomautusten seuranta	4.81—4.98
Vientituet — Määräpaikka ja markkinoille saattaminen	4.81—4.89
Oliiviöljyn tukijärjestelmä	4.90—4.98
Erytyiskertomusten tärkeimmät huomautukset	4.99—4.139
Komission suorittama viljelijöiden tulojen arviointi	4.99—4.105
Suu- ja sorkkataudin torjuntaa koskevien toimenpiteiden ja menojen hallinnointi ja valvonta komissiossa	4.106—4.112

	<i>Kohdat</i>
Yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisten maksujen takaisinperintä	4.113—4.121
Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönotto Euroopan unionissa	4.122—4.129
Raakatupakka-alan yhteisen markkinajärjestelyn moitteettoman varainhoidon tarkastus	4.130—4.139

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

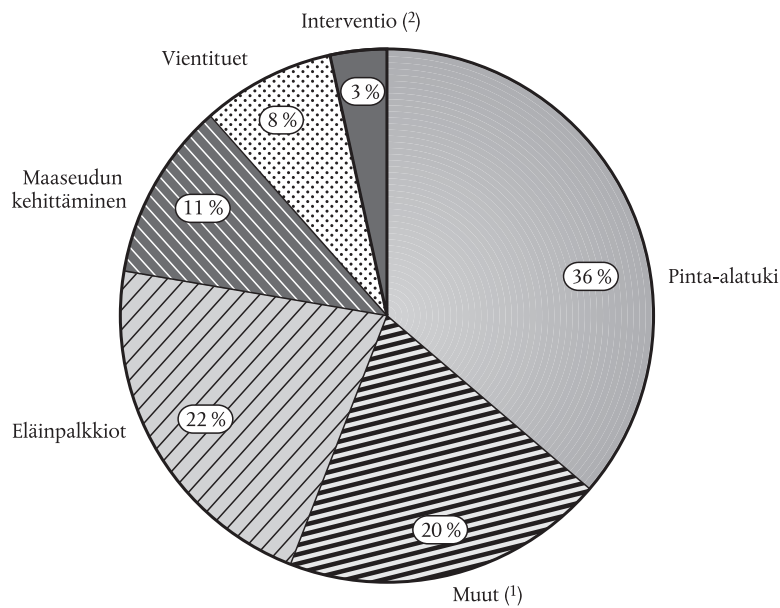
JOHDANTO

4.1 Varainhoitovuonna 2003 yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) eli Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston (EMOTR:n tukiosaston) menot olivat yhteensä 44 378 miljoonaa euroa. **Kaaviosta 4.1 ja 4.2** käy ilmi, kuinka varat on käytetty. **Kaaviosta 4.1** käy ilmi, kuinka menot ovat jakautuneet taloudellisten luokkien (esimerkiksi suorat maksut ja vientituet) mukaan eriteltynä. **Kaaviosta 4.2** käy ilmi menojen jakautuminen tärkeimpien maatalousalojen kesken (esimerkiksi naudanliha ja oliiviöljy).

4.2 Suurin osa (58 prosenttia) YMP:n menoista koostuu viljelijöille maksettavista suorista maksuista, jotka perustuvat viljelyn alan määrään tai tiloilla pidettävän karjan määrään. Nämä maksut, jotka ovat olleet oleellinen osa YMP:aa vuoden 1992 uudistuksesta alkaen, on tarkoitettu pääasiassa korvaamaan viljelijöille YMP:n hintoihin tehdyt alennukset.

4.3 Jäsenvaltioiden maksajavirastot vastaavat lähes kaikista YMP:n menoista. Useimpien menojen kohdalla toteutetaan seuraava menettely:

- a) viljelijät esittävät maksajavirastoille tukihakemukset maksun erääntymistä edeltävänä vuonna, esimerkiksi viljeltyjen alojen ja erikseen määriteltynä pitoaikana omistettujen tukikelpoisten eläinten lukumäärän perusteella;
- b) maksajavirastot tekevät näille hakemuksille hallinnolliset tarkastukset sekä satunnaisotantaan perustuen paikalla toimitettavia tarkastuksia, pääasiassa yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän (IACS) avulla;
- c) maksajavirasto maksaa tuen hakijoille ja raportoi suoritetuista menoista komissiolle, joka suorittaa korvauksen maksajavirastolle;
- d) riippumaton tarkastaja (todistuksen myöntävä elin) tarkastaa maksajaviraston tilit ja maksut ja raportoi niistä komissiolle varainhoitovuotta seuraavan vuoden helmikuussa;
- e) komission on tehtävä päätös (tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä) samana vuonna 30. huhtikuuta mennessä näiden tilien ja tarkastuskertomusten hyväksymisestä tai lisäselvitysten tekemisestä tai tietojen toimittamisesta;
- f) sen jälkeen komissio voi tarkastaa maksajavirastojen suorittamat maksut; jos ne ovat sääntöjenvastaisia tai jos niitä koskeva varainhoidon valvonta on puutteellista, komissio voi päättää, että kyseisten jäsenvaltioiden on katettava osa maksuista eikä niitä tule kirjata EU:n talousarvioon (toisin sanoen komissio jättää kyseiset menot tilien tarkastamisen ja hyväksymisen osalta säännönmukaisuutta koskevien päätösten ulkopuolelle). Jättäessään menot päätöksen ulkopuolelle komissio pienentää vastaavasti maksajavirastoille suorittamia maksuja.

Kaavio 4.1 — EMOTR:n tukiosaston menojen jakautuminen taloudellisten alojen mukaan — varainhoitovuosi 2003

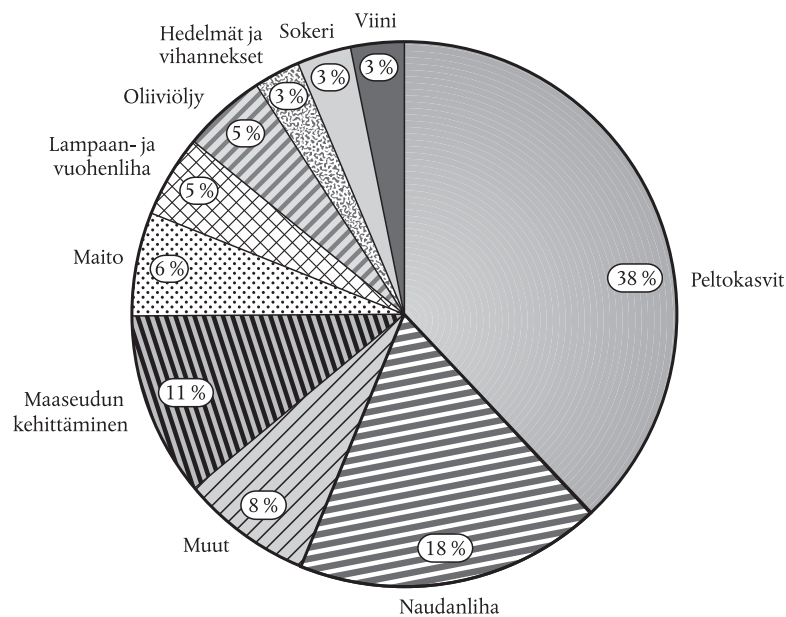
⁽¹⁾ Muut: tuottajille, tuottajajärjestöille tai jalostajille maksettu tuotanto-, jalostus- tai kulustutuki ja muut tukitoimenpiteet.

⁽²⁾ Interventio: julkinen ja yksityinen varastointi, hedelmien ja vihannesten markkinoilta poistamisen toimenpiteet, pakollinen ja vapaaehtoinen tislauk.

Huom.: Jakautuminen taloudellisten alojen mukaan laskettiin bruttomääräistä ennen negatiivisten menojen huomioonottamista (takaisinperinnät, tilien tarkastaminen ja hyväksyminen, ennakoiden lykkääminen sekä maitoalan maksut).

Pinta-alamuen, eläinpalkkioiden sekä muiden suorien tukien osuus on yhteensä noin 67 prosenttia YMP:n menoista.

Lähde: Komission tilit vuodelta 2003 — lähtötiedot.

Kaavio 4.2 — EMOTR:n tukiosaston menojen jakautuminen aloittain — varainhoitovuosi 2003

Lähde: Komission tilit vuodelta 2003 — Nide II.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.4 Komission maatalouden pääosaston pääjohtaja laatii vuosittain toimintakertomuksen pääosaston varojen käytöstä ja lausuman sen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen laajuus

4.5 Tilintarkastustuomioistuin:

- a) tarkasti todistuksen myöntävien elinten työn (ks. kohdat 4.7—4.8);
- b) arvioi valvontajärjestelmiä, erityisesti yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän sekä tarkastukset maksujen suorittamisen jälkeen (ks. kohdat 4.9—4.16);
- c) toteutti tilitapahtumien tarkastuksia suoraan (ks. kohta 4.17);
- d) tarkasti maatalouden pääosaston pääjohtajan antaman kertomuksen ja lausuman (ks. kohdat 4.18—4.23).

4.6 Kohdissa 4.24—4.46 esitetään tilintarkastustuomioistuimen arvio YMP:n menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta, joka perustuu pääasiassa edellä mainittuun todentavaan aineistoon. Tilien luotettavuutta koskevat havainnot on esitetty luvussa 1, kohdissa 1.10 ja 1.11.

Todistuksen myöntävien elinten toimittamat tarkastukset

4.7 Todistuksen myöntävien elinten toimittama maksajavirastojen tarkastus käsittää virastojen tilit, YMP:n maksupyynnöiden käsittelyn ja niitä koskevan tarkastuksen sekä maksajavirastojen hyväksymisperusteiden noudattamisen tarkastamisen (ks. kohta 4.53). Asiaa koskevassa yhteisön lainsäädännössä ei edellytetä, että todistuksen myöntävien elinten olisi tarkastettava maksupyynnöt viljelijöiden tai kauppiaiden tasolla (ks. kohta 4.8 c).

4.8 Tilintarkastustuomioistuin on tarkastanut osana vuosittaista tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä todistuksen myöntävien elinten tarkastukset. Näiden elinten osuus on 80 prosenttia vuoden 2003 menoista (ks. kohdat 4.55—4.61). Vaikka komissio oli huolissaan useiden todistuksen myöntävien elinten toimittamista tarkastuksista (ks. kohta 4.65), tilintarkastustuomioistuin on tehnyt niistä tarkastuslausumaa varten seuraavat yleiset päätelmät:

- a) kertomusten perusteella voidaan saada varmuus siitä, että maksajavirastojen toimittamat (ja komission tileihin sisällytetyt) taloudelliset tiedot ovat olennaisilta osiltaan täsmälliset, mutta ne eivät riitä antamaan varmuutta useiden virastojen velallisia koskevista tiedoista (ks. kohta 4.61);

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) yleisesti ottaen kertomuksista saa varmuuden siitä, että maksajavirastot ovat tarkastaneet ja käsitelleet tukihakemukset voimassa olevien sääntöjen mukaisesti, mutta monet todistuksen myöntävät elimet ovat esittäneet huomautuksia sisältävän tarkastuskertomuksen eräiden menoalojen osalta (ks. kohta 4.54);
- c) todistuksen myöntävien elinten toimittaman tarkastuksen (joka on määritelty asetuksessa (EY) N:o 1663/95) ei ole tarkoitus antaa — eikä se annakaan — suoraa varmuutta siitä, että tukihakemusten esittäjien toimittamat ja maksajavirastojen maksettavaksi koituvan määrän laskemisessa käyttämät tiedot ovat oikeat ja että maksut ovat lailliset ja asianmukaiset.

KOMISSION VASTAUKSET

- c) *Todistuksen myöntävän elimen tehtävänä on varmistua tilien täydellisyydestä, tarkkuudesta ja todenperäisyydestä.*

Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä

4.9 Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä käsittää atk-pohjaisen tietokannan tiloista ja tukihakemuksista, maatalousmaan viljelylohkojen tunnistamisjärjestelmän ja eläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmän sekä hallinnollisia ja tiloilla toimitettavia tarkastuksia koskevan yhdennetyn järjestelmän. Yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmä kattaa suoraan pinta-alamatukijärjestelmiä (ks. kohdat 4.24—4.30) ja eläinpalkkiojärjestelmiä (ks. kohdat 4.31—4.34) koskevat menot. Useiden muiden tukijärjestelmien tukihakemusten on oltava yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaisia (ks. kohta 4.35).

4.10 Tilintarkastustuomioistuin on jatkanut yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän toiminnan tarkastelua (ks. varainhoitovuotta 2002 koskevan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen kohdat 4.9—4.13). Kuluneena vuonna se tarkasteli, miten yhdennetty hallinto- ja valvontajärjestelmää on pantu täytäntöön seitsemässä virastossa (Niedersachsen (Saksa), Extremadura (Espanja), Luxemburg, Itävalta, Suomi, RPA ja DARD (Yhdistynyt kuningaskunta)) ja tarkasti uudelleen viisi virastoa, joissa havaittiin ongelmia vuonna 2002 (Bavaria (Saksa), ONIC ja Ofival (Ranska), Laser (Alankomaat) ja AGEA (Italia)).

4.11 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen keskeiset havainnot ovat seuraavat:

- a) hallinnolliset tarkastukset (erityisesti ristiintarkastukset viljelylohkojen tai eläintietokantojen kanssa) olivat Luxemburgia (pinta-alamatuki ja eläinpalkkiot) lukuun ottamatta kaikissa maksajavirastoissa hyvät tai tyydyttävät, vaikka eräitä eläinpalkkiota koskevien tukihakemusten seuraamuksia ei ollut laskettu tai sovellettu oikein Itävallassa ja Pohjois-Irlannissa;
- b) riskianalyysit ja paikalla toimitettaviin tarkastuksiin liittyvät valintamenettelyt olivat yleisesti ottaen heikot (ks. myös kohta 4.26);

4.11

- a) *Tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomat Itävaltaa ja Pohjois-Irlantia koskevat näkökohdat ovat jatkotoimien kohteena tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä. Myös Luxemburgin tilanetta käsitellään parhaillaan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä.*
- b) *Tilintarkastustuomioistuimen huomiot ovat samansuuntaiset kuin komission omat havainnot, joiden perusteella on käyty yksityiskohdaisia keskusteluja jäsenvaltioiden kanssa ja tiukennettu yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään liittyviä säännöksiä huomattavasti maksatusvuodesta 2004 alkaen.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- c) useimmat tarkastukset paikalla oli toimitettu tyydyttävästi, mutta useimmissa maksajavirastoissa ilmeni silti joitakin puutteita ja eläinpalkkioita koskevien tarkastusten laatu oli pinta-alatarkastusten laatua huonompi (esimerkiksi DARD (Pohjois-Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta), jossa tarkastuskäynneistä ilmoitettiin liiaksi);
- d) tarkastustuloksista raportointi oli monissa virastoissa huonoa. Komissiolle toimitetuissa luvuissa oli olennaisia virheitä ja poikkeamia seuraavien maksajavirastojen osalta: Niedersachsen, Luxemburg ja RPA Englanti (kaikki eläinpalkkiot). Eläinpalkkioita koskeva raportointi on epäluotettavampaa kuin pinta-alatukien.

Litteissä 2 ja 3 on esitetty tarkempia tietoja tilintarkastustuomioistuimen havainnoista.

4.12 Järjestelmän tarkastustulokset ovat tärkeitä YMP:n tilitapah-tumien laillisuuden ja asianmukaisuuden todentavaa aineistoa niille 14 jäsenvaltiolle, jotka ovat panneet yhdenmennyä hallinto- ja valvontajärjestelmää täytäntöön tyydyttävästi (Kreikka ei kuulu joukkoon). Tulosten — varsinkin eläinpalkkioita koskevien — raportoinnissa havaitut virheet (ks. kohdat 4.31—4.32) kuitenkin heikentävät lukujen luotettavuutta, kun taas se, että komissiolle lähetetyissä tarkastustuloksissa ei erotella pinta-alatukien eri muotoja ja niihin sisällytetään rehualoja koskevia tarkastuksia, vähentää pinta-alatukea koskevien tietojen käyttökelpoisuutta (ks. kohdat 4.24—4.30).

Asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaiset tarkastukset maksun suorittamisen jälkeen

4.13 Jäsenvaltioiden on laadittava ohjelma kaupallisten asiakirjojen tarkastamiseksi maksun jälkeen useiden YMP:n tukien osalta: vientituet, jalostustuet, puuvillan, oliiviöljyn ja tupakan jalostus sekä eräät maaseudun kehittämisen menot. Jäsenvaltioiden on varmistuttava toimien moitteettomasta toteutumisesta ja ryhdyttävä toimiin säännönvastaisuuden tai laiminlyönnin vuoksi menetettyjen varojen takaisinperimiseksi.

KOMISSIION VASTAUKSET

- c) Kyseessä olevat kaksi järjestelmää poikkeavat toisistaan merkittävästi. Esimerkiksi eri nautaeläinpalkkiot on tarkoitettu erityyppisille eläimille, ja palkkioihin liittyy erilaisia ehtoja. Tarkastusten luonteeseen vaikuttaa tämän lisäksi huomattavasti myös se, että on valvottava eläinten siirtoja.
- d) Myös komissio on havainnut tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia eroja. Tilastotietoja pidetään kaiken kaikkiaan riittävän luotettavina kyseistä tarkoitusta varten, eli niiden avulla pystytään tarkistamaan riittävän luotettavasti, onko tukikelpoisuutta ja valvontajärjestelmiä koskevia voimassa olevia säännöksiä noudatettu. Tilintarkastustuomioistuin käyttää komission pyytämiä ja kokoamia tietoja, ja taulukot sekä tiedot ovat yleensä peräisin komission tuottamista tiedoista. Eläinpalkkioala on monitahoisempi kuin peltokasviala, mikä selittää raportointivaikeudet.

Tilintarkastustuomioistuin on oikeassa todetessaan, että jäsenvaltioiden toimittamat tiedot eivät ole aina täysin virheettömiä eivätkä oikea-aikaisia, kuten voimassa olevissa säännöksissä edellytetään; tuolloin komissio toteuttaa viipymättä jatkotoimia ja tarkistuksia tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä. Niedersachsen on toimittanut tarkistetut tiedot.

4.12 Tilastotietoihin perustuva raportointi on komission näkemyksen mukaan erittäin hyvä menetelmä YMP:n menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastamiseen. Lyhyesti sanottuna kyseiset erot korjataan asianmukaisesti tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.

Valvontaympäristö olisi kieltämättä varmempi, jos jäsenvaltiot voisivat toimittaa yksityiskohtaisempia tilastotietoja, mutta hyödyt määräytyisivät "vähenevän tuoton lain" mukaan — ja toisaalta on pidettävä mielessä hallintomenettelyjen yksinkertaistamisen tarve.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.14 Tilintarkastustuomioistuin tutki asetuksen soveltamista tarkastuskäynnällään 11 jäsenvaltioon ja komissioon ⁽¹⁾. Tarkastus kattoi ajanjakson heinäkuusta 2002 kesäkuuhun 2003, josta jäsenvaltioiden oli raportoitava vuoden 2003 loppuun mennessä. Jakso kattoi useimmissa jäsenvaltioissa vuonna 2001 suoritettut maksut. Jokaisen jäsenvaltion tarkastusten suunnittelu, toteutus, raportointi ja valvonta tutkittiin. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti laadun osalta jäsenvaltioiden järjestelmät, joita tullaan soveltamaan vuonna 2003 maksettujen tukien tarkastamiseen ja mahdolliseen korjaamiseen.

4.15 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että:

- a) jäsenvaltioiden koordinoitielimet ovat yleensä laatineet tarkastussuunnitelmat asetusten mukaisesti, mutta ainoastaan puolet kyseiselle jaksolle suunnitelluista tarkastuksista oli saatu päätökseen vuoden 2003 loppuun mennessä, vaikka jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet komissiolle suuremman määrän tarkastuksia;
- b) viidennes tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tarkastuksista oli täysin epäluotettavia; tilintarkastustuomioistuin katsoi alle kolmanneksen tarkastuksista täysin luotettaviksi ⁽²⁾;
- c) koordinoitielinten vuosittaisissa kertomuksissa tarkastustulosten tilastoja ei ole esitetty sellaisessa muodossa, jonka perusteella tuloksia olisi mahdollista analysoida ja vertailla asianmukaisesti, erityisesti siitä syystä, että lainsäädäntö ei edellytä virhemäärien erojen ilmoittamista eri menoalojen osalta;
- d) komissio ei ollut ottanut käyttöön tarkastusohjelmaa, jolla varmistettaisiin toimitettujen tarkastusten vaikuttavuus (viimeisimmät tarkastukset tehtiin markkinointivuonna 1999/2000);

4.15

- a) Jäsenvaltioiden toimittamista vuosikertomuksista käy ilmi, että päätökseen saatettujen tarkastusten lukumäärä oli 2 469 eli 63 prosenttia kyseiselle kaudelle suunnitellusta kokonaismäärästä (3 907).

Lisäksi 33 prosenttia suunnitelluista tarkastuksista oli kertomusten mukaan "meneillään"; useimmissa niistä oli jo suoritettu kenttätyö, mutta tarkastusraportti oli viimeistelemättä tai odotettiin toiselta jäsenvaltiolta vastausta keskinäistä avunantoa koskevaan pyyntöön. Keskinäistä avunantoa koskevien pyyntöjen vastaamiselle on asetettu enintään kuuden kuukauden määräaika.

- b) Komission on mahdotonta vahvistaa tilintarkastustuomioistuimen päätelmiä. Komissio ottaa nämä kysymykset vastaisuudessa huomioon, kun se tarkastelee asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaisia tarkastuksia.
- c) Saadut tiedot käydään läpi ja käsitellään komission yksiköissä, jotta niiden perusteella saadaan aineistoa jäsenvaltioiden välisiä vertailuja varten.
- d) Tällaisia tarkastusohjelmia on toteutettu aiempina vuosina riskianalyyysin pohjalta, ja tällä hetkellä on meneillään uusi tarkastuskierrös.

Asetuksen (ETY) N:o 4045/89 täytäntöönpanoa arvioidaan myös vientitukien alalla, joka muodostaa suurimman menoryhmän asetuksen soveltamisalalla. Kaikissa eriytettyihin vientitukiin, ennakkomaksuihin ja alkuperään kohdistuneissa viimeaikaisissa tarkastuksissa on myös arvioitu, miten asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaiset tarkastukset ovat edesauttaneet kyseeseen tulevien riskien käsitteilyä.

⁽¹⁾ Belgia, Tanska, Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska, Irlanti, Italia, Alankomaat, Portugali ja Yhdistynyt kuningaskunta.

⁽²⁾ Täysin epäluotettava: tarkastuksia ei ole toimitettu tai ne eivät kata tiettyjä riskejä tai tukikelpoisuusedellytyksiä; täysin luotettava: tarkastus katkaa kaikki keskeiset riskit ja tukikelpoisuusedellytykset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- e) jäsenvaltiot eivät ole saaneet komissiolta kirjallista vastausta riskianalyseistään, tarkastussuunnitelmistaan tai vuosikertomuksistaan ⁽³⁾.

4.16 Maksun suorittamisen jälkeen toimitetut tarkastukset ovat asianmukaisesti toteutettuina tärkeä väline säännönvastaisten YMP:n maksujen havaitsemiseksi (ks. **kaavio 4.3**). Tavalla, jolla jäsenvaltiot tarkastuksista tällä hetkellä raportoivat, tarkastuksista ei ole hyötyä komissiolle säännönvastaisten keskeisten riskien yksilöinnissä ja arvioinnissa.

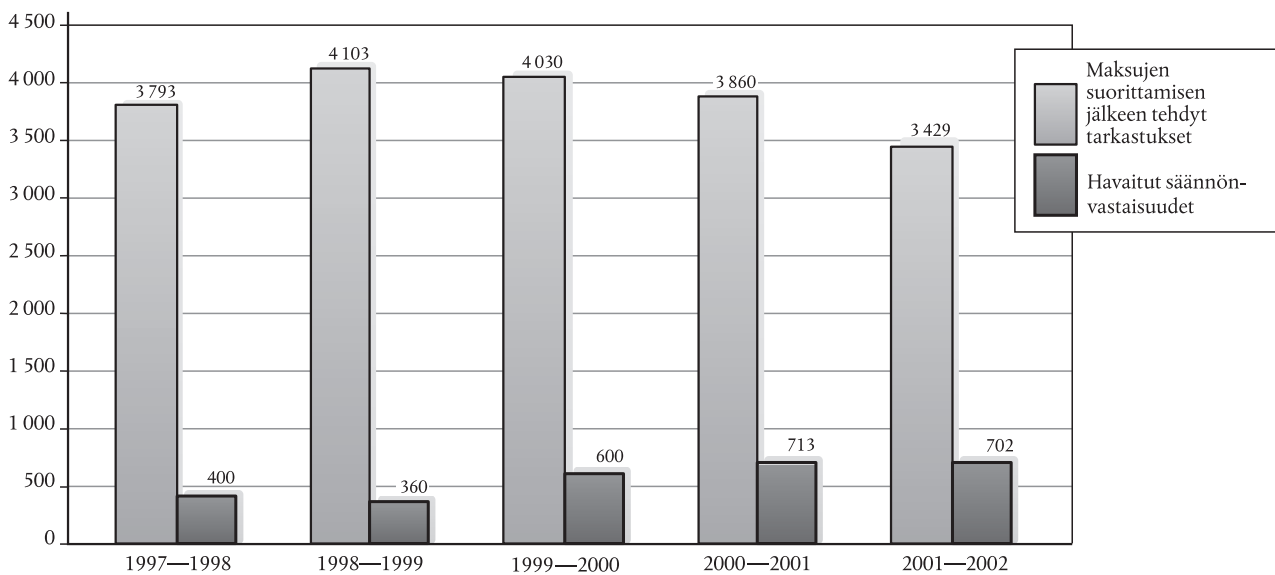
KOMISSIION VASTAUKSET

- e) Komission yksiköt saivat epävirallisten keskustelujen ja tiedustelujen avulla lisävahvistusta tarkasteltavana olevan kauden osalta.

Vuonna 2004 komission yksiköt kohensivat huomattavasti tämän näkökohdan seuranta ja valvontaa osoittamalla monille jäsenvaltioille virallisia ilmoituksia, joiden tavoitteena oli nimenomaan parantaa ehdotettua riskianalyysiä.

4.16 Vuosittain suoritetaan yli 3 000 tarkastusta. Kyseiseltä kaudelta havaittiin 320 säännönvastaisuutta vuoden 2003 loppuun mennessä, ja lukumäärä kasvaa, kun meneillään olevat tarkastukset saadaan valmiiksi. Vuosina 2001—2003 ilmoitettiin OLAFille 860 säännönvastaisuutta, jotka liittyivät asetuksen (ETY) N:o 4045/89 soveltamiseen. Maksun suorittamisen jälkeen toimitettavat tarkastukset ovat tärkeitä säännönvastaisten havaitsemisen kannalta, mutta niillä on myös huomattava ennaltaehkäisevä merkitys.

Kaavio 4.3 — Asetus (ETY) N:o 4045/89: Maksujen suorittamisen jälkeen tehtyjen tarkastusten ja havaittujen säännönvastaisten lukumäärä jaksolla 1997/1998—2001/2002



Lähde: Komissio.

Tilintarkastustuomioistuimen poimima tilitapahtumien otos

4.17 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 25 maksajaviraston (joiden osuus on yhteensä 75 prosenttia YMP:n menoista) menoista ja komission suorista menoista koostuneesta 203 maksusta koostuvan edustavan otoksen. Testien avulla tilintarkastustuomioistuin pyrki näyttämään toteen, että maksut oli asianmukaisesti suoritettu tukikelpoisille toimille. Testit antavat hyvää todentavaa aineistoa

4.17 YMP:n menoja koskeviin valvontajärjestelmiin kuuluu yleensä tarkastuksia, joissa käydään läpi tietty prosenttiosuus tapahtumista paikan päällä, asiakirjatarkastuksia (100 %), varoittavia seuraamuksia sekä joko maksun suorittamisen jälkeisiä, asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaisia tarkastuksia ja/tai tarkastuksia, joiden kohteena on vastaavuus yhdennehtyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kanssa.

⁽³⁾ Asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaan ”jäsenvaltioiden on pantava laatimansa ja komissiolle tiedoksi toimittamansa ohjelmat täytäntöön, ellei komissio ole kahdeksan viikon kuluessa ilmoittanut huomioitaan”.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

pinta-alatukimenoista ja jossain määrin myös eläinpalkkioista, joista tarkastajalla on yleensä käytössään konkreettista aineistoa. Vientitukien tai tuotettuun määrään perustuvien tukien kohdalla tarkastaja voi sitävastoin suorittaa ainoastaan asiakirjatarkastuksen. Kyseisten asiakirjojen luotettavuus todentavana aineistona riippuu tilitapahtumien luonteesta ja käytössä olevasta valvontajärjestelmästä (ks. myös kohdat 4.36, 4.37 ja 4.46).

Maatalouden pääosaston pääjohtajan vuotuinen toimintakertomus

4.18 Maatalouden pääosaston toimintakertomuksessa kuvataan maatalouden pääosaston toimia vuonna 2003 ja se sisältää pääjohtajan lausuman, jonka mukaan valvontamenettelyt antavat varmuuden maksujen perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Lausumassa pyritään antamaan johdon vakuutus siitä, että sisäisen valvonnan järjestelmä toimii tyydyttävästi. Pääjohtajan lausuma sisältää viisi varuamaa. Kaksi niistä liittyy YMP:n menoihin: jatkuva huoli kansainvälisen oliiviöljyneuvoston hallinnon puutteista sekä yhdennehtyn hallinto- ja valvontajärjestelmän osittain laiminlyöty täytäntöönpano Kreikassa. Kertomuksessa käsitellään näissä kahdessa asiassa vuodesta 2002 tapahtunutta kehitystä ja todetaan, että saavutetusta kehityksestä huolimatta on vielä liian varhaista tietää, onko havaitut ongelmat ratkaistu.

4.19 Maatalouden pääosaston pääjohtajan lausumassa YMP:n menojen, joiden hallinnointi on jaettu jäsenvaltioille, perustana on käytetty:

- a) vuoden 2002 (ei vuoden 2003) tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa päätöstä;
- b) vuonna 2003 tehtyjä säännönmukaisuutta koskevia päätöksiä (ks. kohta 4.70), jotka eivät sisällä vuotta 2003 koskevia korjauksia. (Varainhoitovuoden 2003 menojen säännönmukaisuutta koskevat päätökset tehdään tulevina vuosina) (*).

4.20 Toisin sanoen lausuma on annettu vuotta 2003 edeltävien tilitapahtumien osalta. Sen ei ole tarkoitus antaa (eikä se annakaan) sellaista varmuutta, jota tilintarkastustuomioistuimella voisi käyttää perustana vuotta 2003 koskevan tarkastuslausuman laatimisessa.

4.19–4.20 Maatalouden pääosaston pääjohtajan lausuma perustuu EMOTR:n tukiosaston osalta seuraaviin tekijöihin:

Toimivan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn olemassaolo varainhoitoasetuksen 53 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Edellytetyt rahoituskorjaukset perustuvat komission jäsenvaltioissa suorittamiin tarkastuksiin. Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat päätökset tehdään joidenkin vuosien kuluttua kyseisen menon toteutumisesta; tämä toimintatapa on olennainen osa prosessia, jossa jäsenvaltioilla on oikeus esittää vastaus tarkastushavaintoihin.

Varmuus, joka voidaan saada maksajavirastojen hyväksymismenettelyn, vuosittaisen varmentamismenettelyn sekä yhdennehtyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla. Näiden menettelyjen ansiosta on mahdollista taata ilmoitettuja menoja koskevan valvonnan luotettavuus.

Saatavaan varmuuteen vaikuttavat myös monet muut taustatekijät. Niitä ovat muun muassa komission sisäisen tarkastuksen toimialan sekä tarkastusyksikön suorittamien tarkastusten tulokset sekä OLAFilta saadut mahdolliset tiedot. Maatalouden pääosasto ottaa huomioon myös tilintarkastustuomioistuimelta saadut tiedot.

Kuten edellä selostetaan, lausuma kattaa vuoden 2003 tapahtumat.

(*) Pääjohtajan lausuma on laadittu vuonna 2004 annetun tulojen ja menojen hyväksyjiksi valtuutettujen tehtäviä ja vastuualueita koskevan komission ohjesäännön mukaisesti. Sen mukaan jaetun hallinnon perusteella aiheutuneita menoja koskevan vuosittaisen toimintakertomuksen olisi liityttävä toimintakertomuksen laadintavuoden tilien sijasta aikaisempien vuosien tileihin. Varainhoitoasetuksen 60 artiklassa kuitenkin todetaan, että "tulojen ja menojen hyväksyjän tehtävänä on ... huolehtia siitä, että käsittely on laillista ja asianmukaista... [ja] valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä laatii toimitelmilleen vuosittain toimintakertomuksen tehtäviensä suorittamisesta ...".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.21 YMP:aa varten luodut valvontajärjestelmät antavat maatalouden pääosastolle kyseisten menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta paljon tietoa. Erityisesti yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla voidaan havaita monia virheellisiä hakemuksia, keskeyttää maksuja ja kohdistaa seuraamuksia viljelijöihin, jotka esittävät tukihakemuksensa selvästi liian suurina.

4.22 Vuotuisessa toimintakertomuksessa ei käsitellä valvontajärjestelmien mukaisesti tehtyjen tarkastusten tuloksia eikä näiden järjestelmien ilmeisiä puutteita. Siinä ei myöskään mainita komission jatkuvaa tilien tarkastamisen ja hyväksymisen lykkäämistä 21 maksajaviraston osalta vuosilta 2001 ja 2002 (ks. kohta 4.66) eikä kommentoida vuonna 2003 tehtyjen säännönmukaisuutta koskevien päätösten luonnetta ja talousarvioon kohdistuvaa vaikutusta.

4.23 Kertomuksessa todetaan, että 14 sisäisen valvonnan standardeista on pantu kokonaan täytäntöön 31. joulukuuta 2003 mennessä. Helmikuuhun 2004 mennessä ainoastaan neljän standardin täytäntöönpano oli enää kesken. Komission sisäisen tarkastuksen yksikkö teki maatalouden pääosastolla lokakuussa 2003 perusteellisen tarkastuksen, jonka pohjalta se teki useita sisäisen valvonnan standardeita koskevia havaintoja. Maatalouden pääosasto hyväksyi useimmat suositukset ja korjaaviin toimiin ryhdyttiin vuotuisessa toimintakertomuksessa kuvatulla tavalla.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio YMP:n menoaloista

Pinta-alamatukijärjestelmät

4.24 Pinta-alaperusteisesti maksettujen peltokasveihin liittyvien tukien määrä oli vuonna 2003 yhteensä 16 340 miljoonaa euroa, eli 36 prosenttia YMP:n menoista. Kaikki nämä menot kuuluvat yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän piiriin.

KOMISSION VASTAUKSET

4.22 Vuotuisessa toimintakertomuksessa on esitettävä yksikön toiminnan pääasialliset saavutukset ja arvioitava, missä määrin ne vastaavat vuotuisessa hallintosuunnitelmassa vahvistettua ohjelmaa. Kertomuksessa on selostettava, millaisia valvontajärjestelmiä käytetään, ja esitettävä varaukset sellaisten havaittujen puutteiden osalta, joilla katsotaan olevan olennainen vaikutus pääjohtajan lausumaan. Puutteiden laatu ja määrä on myös esitettävä asianmukaisesti.

Maatalouden pääosaston vuoden 2003 toimintakertomuksessa esitetään valvontajärjestelmät — varsinkin käytössä oleva tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettely sekä komission vuoden aikana tekemät tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätökset — ja annetaan määrällisiä tietoja sääntöjenmukaisuutta koskevista päätöksistä. Kertomus halutaan nimenomaan pitää suhteellisen lyhyenä, ja siksi siinä ei raportoida kaikista kysymyksistä erikseen. Kuten tilintarkastustuomioistuin tuo esiin, maatalouden pääosasto voisi harkita laaja-alaisemman lähestymistavan soveltamista myöhemmin annettavissa vuotuisissa toimintakertomuksissa ja sisällyttää niihin muun muassa kattavamman selostuksen tekijöistä, joihin valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän antama lausuma perustuu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.25 Vuoden 2002 pinta-alailmoituksia (joiden perusteella maksettiin tukia vuonna 2003) koskevien yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän tarkastusten tulokset on esitetty **taulukossa 4.1**. Tuloksiin sisältyvät peltokasvit (56 prosenttia tarkastetusta kokonaisalasta) sekä rehualat ⁽⁵⁾, jotka eivät saa tukea viljelyalan perusteella. Eri kasvien (esimerkiksi vehnä, valkuaiskasvit ja durumvehnä) tai rehualojen (joilta ei makseta pinta-alatukea) tarkastustuloksia on mahdotonta erotella. Sen vuoksi yleiset luvut eivät viittaa pelkästään pinta-alatukijärjestelmiin eikä niiden perusteella käy ilmi eri tukijärjestelmien väliset vaihtelut.

4.26 Komissiolle ilmoitettu yleinen virhetaso oli 1,7 prosenttia (vuonna 2002 maksettujen tukien virhetaso oli 1,3 prosenttia ja vuoden 2001 tukien 2,4 prosenttia). Kokonaismäärään sisältyy satunnaisotannalla valittujen hakemusten tarkastusten ja riskianalyysin perusteella valittujen tarkastusten tulokset. Satunnaisotantaan perustuvien tarkastusten yleinen virhetaso on 2,4 prosenttia ja riskinarvioinnin perusteella valittujen tarkastusten virhetaso puolestaan 1,5 prosenttia ⁽⁶⁾.

4.27 On syytä panna merkille, että satunnaisotantaan perustuvissa tarkastuksissa havaittu virhetaso on korkeampi kuin riskianalyysin perusteella valituissa tarkastuksissa. Eräiden jäsenvaltioiden ilmoitusten mukaan riskianalyysiin perustuvissa tarkastuksissa havaittu virhetaso on satunnaisotantaan perustuvissa tarkastuksissa havaittua korkeampi (Ruotsi (riskianalyysiin perustuvissa tarkastuksissa virhetaso 3,3 prosenttia, satunnaisotantaan perustuvissa tarkastuksissa 1,5 prosenttia), Italia (riskianalyysiin perustuvissa tarkastuksissa virhetaso 3,3 prosenttia, satunnaisotantaan perustuvissa tarkastuksissa 1,9 prosenttia) ja Itävalta (riskianalyysiin perustuvissa tarkastuksissa virhetaso 2,5 prosenttia, satunnaisotantaan perustuvissa tarkastuksissa 0,7 prosenttia)). Toinen ääripää oli Kreikka, joka ilmoitti riskianalyysiin perustuvan otannan virhetasoksi 1,9 prosenttia, ja satunnaisotantaan perustuvien tarkastusten virhetasoksi 13,5 prosenttia.

⁽⁵⁾ Rehuala sisältää laidunmaan ja rehuksien tuotantoon tarkoitettua maata, jolle ei makseta pinta-alatukiperusteista tukea. Rehualaa käytetään eläintiheyden laskemisessa eläinpalkkioiden saamiseksi.

⁽⁶⁾ Kokonaismääriin saattaa vaikuttaa kaukokartoituksen yleisempi käyttö riskiin perustuvissa tarkastuksissa (58 prosenttia tarkastetusta alasta) satunnaisotantaan perustuviin tarkastuksiin verrattuna (50 prosenttia tarkastetusta alasta), sillä kaukokartoitus on yleensä ilmeisesti vähemmän luotettava menetelmä. Tällä tekijällä ei voida kuitenkaan selittää syytä, miksi Kreikassa, Espanjassa ja Luxemburgissa tehtyjen riskiin perustuvien tarkastusten virhetaso on alhaisempi.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.25 *Valvontaympäristö olisi kieltämättä varmempi, jos jäsenvaltiot voisivat toimittaa yksityiskohtaisempia tilastotietoja, mutta hyödyt määrättyisivät "vähenevän tuoton lain" mukaan — ja toisaalta on pidettävä mielessä hallintomenettelyjen yksinkertaistamisen tarve.*

4.26 *Jos vertailua rajataan siten, että siihen otetaan mukaan 14 jäsenvaltiota, jotka olivat panneet yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmän täytäntöön tyydyttävästi (ks. kohta 4.47 a), jäsenvaltioiden komissiolle raportoima yleinen virhetaso on seuraava:*

Virhetaso	Yleinen virhetaso	Virhetaso Satunnaisotanta	Virhetaso Riskinarviointi
> 0 %	1,5 %	1,6 %	1,5 %
> 3 %	1,4 %	1,4 %	1,4 %
> 20 %	0,9 %	0,9 %	0,9 %
> 30 %	0,5 %	0,4 %	0,5 %

Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, kokonaismääriin vaikuttaa kaukokartoituksen yleisempi käyttö riskiin perustuvissa tarkastuksissa lähinnä Irlannissa, Ranskassa, Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

Yhdenmetyt hallinto- ja valvontajärjestelmää koskevaa asetusta on muutettu riskianalyysin osalta varsinkin siten, että jäsenvaltioiden on arvioitava vuosittain, ovatko käytetyt riskitekijät toimivia.

4.27 *Jos Kreikka jätetään huomiotta, satunnaisotantaan perustuvien tarkastusten virhetaso on lähes sama kuin riskianalyysiin perustuvissa tarkastuksissa.*

Taulukko 4.1 — Pinta-alamat, rehualat ja muiden satokasvien alat — vuonna 2002 paikalla toimitettujen yhdenmisen hallinto- ja valvontajärjestelmän tarkastusten ja kaukokartoituksen tulokset, jotka liittyvät vuonna 2003 maksettuihin tukkiin

jäsenvaltio	Toimitettuja hakemuksia				Tarkastettuja hakemuksia				Hakemuksia, joissa oli virheitä			
	Lukumäärä	Pinta-ala (ha)	Pinta-ala keskimäärin (ha)	Lukumäärä	%	Pinta-ala (ha)	%	Pinta-ala keskimäärin (ha)	Lukumäärä	%	Pinta-ala (ha)	%
Belgia	41 927	1 015 848	24	4 265	10,2	162 331	16,0	38	1 088	25,5	1 137	0,7
Tanska	51 147	2 332 595	46	2 797	5,5	135 355	5,8	48	812	29,0	919	0,7
Saksa	319 167	14 243 441	45	19 518	6,1	1 062 945	7,5	54	8 671	44,4	7 419	0,7
Kreikka	324 667	2 162 368	7	34 465	10,6	840 636	38,9	24	10 074	29,2	33 032	3,9
Espanja	435 039	18 028 312	41	42 490	9,8	2 228 789	12,4	52	17 561	41,3	56 162	2,5
Ranska	420 222	23 690 759	56	29 437	7,0	1 881 181	7,9	64	9 916	33,7	13 270	0,7
Irlanti	127 006	4 653 421	37	10 491	8,3	499 503	10,7	48	913	8,7	857	0,2
Italia	600 375	7 086 654	12	60 491	10,1	1 512 492	21,3	25	25 236	41,7	49 516	3,3
Luxemburg	2 007	122 626	61	187	9,3	17 243	14,1	92	151	80,7	485	2,8
Alankomaat	46 898	662 488	14	4 144	8,8	78 156	11,8	19	1 045	25,2	1 784	2,3
Itävalta	129 277	2 458 617	19	8 782	6,8	202 671	8,2	23	4 889	55,7	3 924	1,9
Portugali	138 708	2 462 707	18	13 537	9,8	1 564 683	63,5	116	6 996	51,7	16 847	1,1
Suomi	69 584	2 076 462	30	4 887	7,0	176 925	8,5	36	2 007	41,1	1 364	0,8
Ruotsi	59 705	2 730 135	46	4 210	7,1	243 405	8,9	58	2 099	49,9	6 958	2,9
Yhdistynyt kuningaskunta	129 188	14 229 365	110	8 871	6,9	1 049 714	7,4	118	3 259	36,7	4 405	0,4
2002 yhteensä	2 894 917	97 955 796	34	248 572	8,6	11 656 029	11,9	47	94 717	38,1	198 079	1,7
2001 yhteensä (1)	2 935 273	98 275 675	33	299 716	10,2	11 638 423	11,8	39	62 968	21,0	156 928	1,3
2000 yhteensä (1)	2 973 806	96 176 722	32	330 906	11,1	11 594 185	12,1	35	81 598	24,7	274 119	2,4

(1) Luvut on muutettu Kreikasta saatujen IACS-tarkastustulosten perusteella.

Huom. 1: Kaukokartoitukseen kuului satelliitti- ja ilmakuvien käyttö IACS:n piiriin kuuluvien hakemusten tarkastamisessa.

Huom. 2: Vuonna N suoritettavat testit liittyvät vuonna N+1 suoritettuihin maksuihin.

Lähde: Maatalouden pääosasto — IACS-tilastot vuosilta 2000, 2001 ja 2002.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

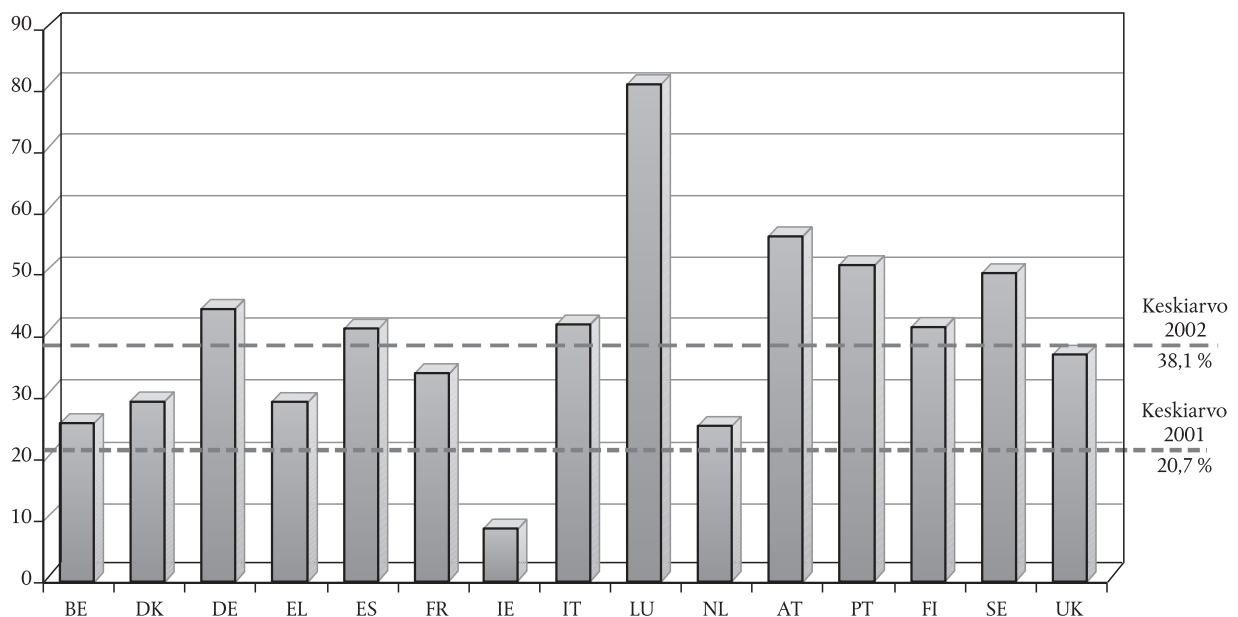
KOMISSION VASTAUKSET

4.28 Jäsenvaltiot tarkastivat 8,6 prosenttia tukihakemuksista paikan päällä; määrä vastaa 11,9:ää prosenttia alasta, jolle on haettu tukea. Jäsenvaltiot havaitsivat virheitä yli kolmanneksessa tarkastetuista tukihakemuksista. Kolme viidesosaa tarkastuksista tehtiin kaukokartoituksen avulla (yleensä ilmakuvien perusteella) ja loput perinteisellä tavalla paikalla toimitettuina tarkastuksina. Jäsenvaltioiden kesken oli selviä eroja (ks. **kaavio 4.4**). Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat tapaukset:

- Luxemburg havaitsi virheitä 80 prosentissa tarkastetuista tukihakemuksista, kun taas Irlannissa, jossa suurin osa oli rehualojen tarkastuksia, virheiden esiintyvyys oli alhaisin (9 prosenttia);
- havaitut virheet koskivat eniten Kreikassa ja Italiassa ilmoitettuja aloja; virheitä liittyi Kreikassa 3,9 prosenttiin ja Italiassa 3,3 prosenttiin tarkastetusta alasta, seuraavina olivat Ruotsi (2,9 prosenttia) ja Luxemburg (2,8 prosenttia);
- Portugali käytti eniten kaukokartoitusta (98 prosenttia tarkastuksista). Itävallassa ja Luxemburgissa ei käytetty lainkaan ilmakuvia.

4.29 Yhdenntetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tarkastajien havaitsemien virheiden perusteella voidaan soveltaa huomattavia seuraamuksia. Jos havaittu virhe on enintään 3 prosenttia haetusta tuesta, kyseiselle viljelykasvirhymälle maksetaan tukea hakemuksessa ilmoitetusta määrästä vähennettynä virheen määrällä. Jos tarkastuksessa havaittu virhe on vähintään 3 ja enintään 20 prosenttia haetusta tuesta, maksettavaa tukea vähennetään virhettä vastaavalla määrällä ja sovelletaan kaksi kertaa virheen suuruista seuraamusta. Jos tarkastajien havaitsema virhe on yli 20 prosenttia haetusta tuesta, tältä viljelykasvirhymältä peruutetaan koko tuki. Jäsenvaltiot

Kaavio 4.4 — Pinta-alatuki. Paikalla toimitettujen tarkastusten tulokset



Huom: Vuonna N suoritettujen testien tulokset liittyvät vuonna N+1 suoritettuihin maksuihin.

Lähde: Maatalouden pääosasto — IACS-tilastot vuosilta 2001 ja 2002.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

havaittivat virheitä, jotka olivat yli 20 prosenttia haetusta tuesta keskimäärin lähes kymmenessä prosentissa tarkastetuista hakemuksista. Näin suuria virheitä havaittiin useimmiten Espanjassa (yksi viidestä tarkastetusta hakemuksesta), Portugalissa ja Luxemburgissa (yksi seitsemästä) ja Kreikassa (yksi kahdeksasta).

4.30 Tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tilitapahtumien (joista 76 liittyi pinta-alaan) tarkastuksen tulokset ovat yleisesti ottaen yhdenmukaiset jäsenvaltioiden toimittamien satunnaisotantaan perustuvien tarkastusten tulosten kanssa ja jakauma on pitkälti aikaisempien vuosien kaltainen:

- a) suurin osa maksuista oli virheettömiä;
- b) noin kolmanneksessa tapauksista oli suhteellisen pieniä mittausvirheitä (virhetaso oli enintään kaksi kertaa 3 prosentin virhetaso, josta yhdennekyssä hallinto- ja valvontajärjestelmässä ei langeteta seuraamuksia (katso kohta 4.29)); yleisyydestään huolimatta tämän tyyppisillä ja suuruisilla virheillä ei edeltävien vuosien tapaan ole suurtakaan vaikutusta kokonaismenoihin;
- c) suhteellisen pieni määrä kokonaan tai suureksi osaksi tukeen oikeuttamattomia tukihakemuksia aiheuttaa enemmän säännönvastaisia menoja kuin kyseiset pienet mittavirheet (?).

Eläinpalkkiojärjestelmät

4.31 Eläinpalkkioihin liittyvien menojen määrä oli vuonna 2003 yhteensä 9 890 miljoonaa euroa, joka on 22 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan menoista. Eläinpalkkioita koskevien yhdennekyssä hallinto- ja valvontajärjestelmän tarkastusten tilastot osoittavat karjankasvattajien ilmoittamien sellaisten eläinten määrän, joita ei ole tai jotka eivät ole oikeutettuja tukeen. Kuten kohdassa 4.12 todettiin, tilintarkastustuomioistuin pitää näitä tilastoja vähemmän luotettavina kuin vastaavia pinta-alaan liittyviä hakemuksia koskevia tilastoja. Vuonna 2002 (tarkastukset koskivat vuonna 2003 maksettuja määriä) 14 jäsenvaltiota tarkasti 18,7 prosenttia suurimman tukijärjestelmän, emolehmäpalkkiojärjestelmän (ks. **taulukko 4.2 ja kaavio 4.5**), ilmoitetuista eläimistä ja havaitsi, että 2,0 prosenttia näistä eläimistä puuttui tai ne olivat tukeen oikeuttamattomia (vuonna 2001 eläimistä 6,4 prosenttia havaittiin tukeen oikeuttamattomiksi). Puuttuvien tai hylättyjen eläinten osuus oli naudanlihan erityispalkkiossa 3,8 prosenttia vuonna 2002, laajaperäistämispalkkiossa 1,5 prosenttia⁽⁸⁾ ja lammas- ja vuohipalkkiossa 5,6 prosenttia.

4.32 Yhdennekyssä hallinto- ja valvontajärjestelmän mukaisissa eläinten tarkastuksissa havaittujen vihreiden määrä osoittaa, että luvut vaihtelevat huomattavasti eri vuosina ja eri jäsenvaltioissa.

4.31–4.32 Kuten kohdassa 4.11 d) todetaan, tarkastustuloksia koskevat tilastotiedot ovat tutkimusten ja vuotuisen työohjelmaan kuuluvien tarkastusten kohteena.

(7) Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittiin esimerkiksi tänä vuonna Espanjassa yhden viljelijän esittämä tukihakemus, jossa oli haettu tukea liian tiheästi puilla istutetusta maa-alasta, jotta se olisi oikeutettu peltokasvitukeen. Vuonna 2002 tarkastuksessa havaittiin kaksi maksua, joissa virhe oli yli 20 prosenttia ilmoitetusta alasta (toinen havaittiin Kreikassa, toinen Ranskassa). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2001 lisäksi kaksi ilmoitusta, jotka olivat suureksi osaksi tai kokonaan perusteettomia; toinen koski valkuaiskasveja Italiassa ja toinen maissintuotantoa Kreikassa.

(8) Irlanti, Italia, Itävalta ja Suomi eivät ilmoittaneet yhtäkään virhettä laajaperäistämispalkkiossa. Tätä tukitoimenpidettä koskevat yleiset tulokset vaikuttavat epäluotettavilta.

Taulukko 4.2 — IACS-tarkastukset emolehmäpalkkioiden osalta — Vuonna 2002 paikalla toimitettujen tarkastusten tulokset, jotka liittyvät vuonna 2003 maksettuihin tukiin

jäsenvaltio	Toimitettujen hakemusten kokonaismäärä	Tarkastettuja hakemuksia		Osittain hylättyjä hakemuksia		Kokonaan hylättyjä hakemuksia		Hakemuksissa ilmoitettujen eläinten kokonaismäärä	Tarkastettuja eläimiä		Tarkastuksessa hylättyjä eläimiä	
		Lukumäärä	%	Lukumäärä	%	Lukumäärä	%		Lukumäärä	%	Lukumäärä	%
Belgia	15 999	1 581	9,9	21	1,3	17	1,1	396 431	61 147	15,4	223	0,4
Tanska	9 108	831	9,1	77	9,3	8	1,0	109 063	25 835	23,7	205	0,8
Saksa	34 576	3 877	11,2	274	7,1	79	2,0	639 269	85 734	13,4	2 935	3,4
Kreikka	12 198	12 141	99,5	512	4,2	95	0,8	210 899	210 062	99,6	1 981	0,9
Espanja	66 156	10 178	15,4	779	7,7	74	0,7	1 716 545	516 390	30,1	5 973	1,2
Ranska	127 842	15 710	12,3	2 475	15,8	293	1,9	4 305 417	618 471	14,4	3 304	0,5
Irlanti	64 250	5 282	8,2	272	5,1	35	0,7	1 109 795	120 051	10,8	1 101	0,9
Italia	58 068	12 117	20,9	503	4,2	1 987	16,4	776 506	160 728	20,7	9 871	6,1
Luxemburg (1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Alankomaat	4 498	824	18,3	44	5,3	49	5,9	51 996	19 926	38,3	284	1,4
Itävalta	62 463	6 170	9,9	493	8,0	117	1,9	391 117	58 753	15,0	1 165	2,0
Portugali	27 093	3 173	11,7	125	3,9	120	3,8	319 540	41 581	13,0	15 823	38,1
Suomi	1 469	159	10,8	8	5,0	2	1,3	33 494	4 348	13,0	32	0,7
Ruotsi	10 116	850	8,4	4	0,5	0	0,0	151 709	15 011	9,9	67	0,4
Yhdistynyt kuningaskunta	45 257	5 194	11,5	469	9,0	57	1,1	1 722 468	292 779	17,0	2 444	0,8
2002 yhteensä	539 093	78 087	14,5	6 056	7,8	2 933	3,8	11 934 249	2 230 816	18,7	45 408	2,0
2001 yhteensä	581 293	81 921	14,1	10 469	12,8	1 058	1,3	11 696 270	2 115 578	18,1	136 130	6,4

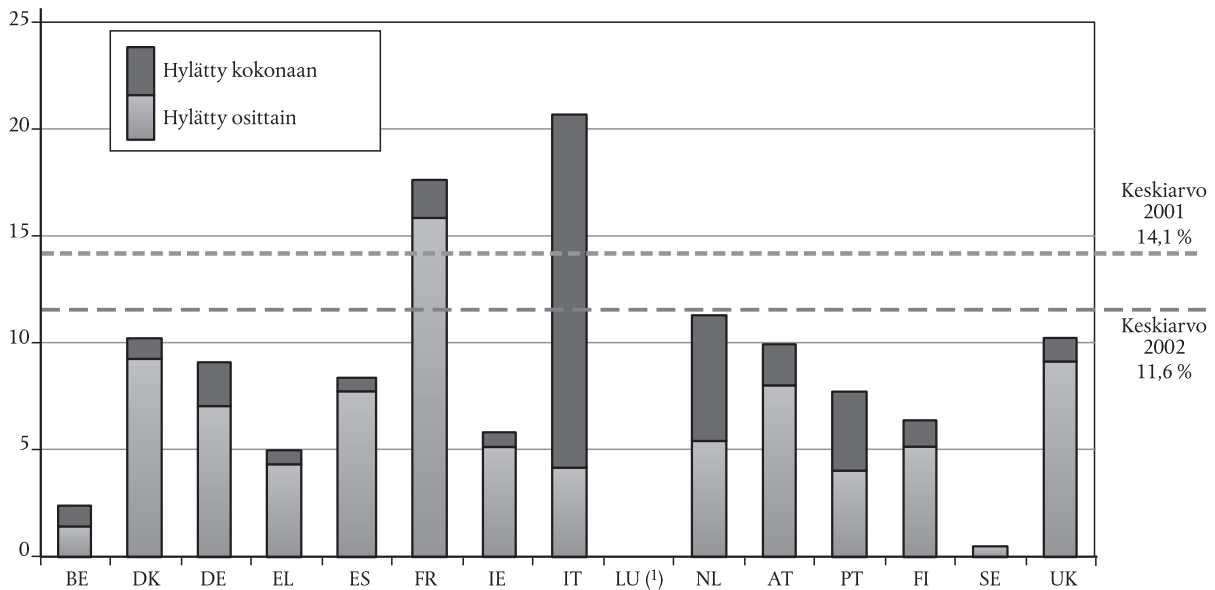
(1) Tieto puuttuu, sillä Luxemburg ei ole toimittanut tuloksiaan komissiolle.

Huom. 1: Hakemus hylätään kokonaan, jos ilmoitettujen eläinten ja tukikehityksiksi määrättyjen eläinten määrässä on havaittu yli 20 prosentin ero tai jos ero johtuu tarkoituksellisesti tehdyistä säännönvastaisuuksista.

Huom. 2: Vuonna N suoritettavat testit liittyvät vuonna N+1 suoritettuihin maksuihin.

Lähde: Maatalouden pääosasto — IACS-tilastot vuodelta 2002, jäsenvaltioiden toimittamien tarkastustulosten yhteenveto.

Kaavio 4.5 — Emolehmäpalkkio. Virheitä sisältävien tarkastettujen hakemusten määrä prosentteina



(1) Tieto puuttuu, sillä Luxemburg ei ole toimittanut tuloksiaan komissiolle.

Huom. 1: Keskiarvot on laskettu osittain ja kokonaan hyläytyistä hakemuksista.

Huom. 2: Vuonna N suoritettavat testit liittyvät vuonna N+1 suoritettuihin maksuihin.

Lähde: Maatalouden pääosasto — IACS-tilastot vuodelta 2002, jäsenvaltioiden toimittamien tarkastustulosten yhteenveto.

4.33 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa suorassa tarkastuksessa havaittiin sekä virheitä ilmoitetuissa määrissä että puutteita valvontajärjestelmien toiminnassa:

- karjan määrä ilmoitettiin liian suureksi (Italia) — tarkastajat eivät havainneet, että karjankasvattajalla oli vähemmän tukeen oikeutettuja uuhia kuin hän oli tukihakemuksessa ilmoittanut;
- edunsaajat olivat dokumentoineet ja rekisteröineet karjaa koskevia tietoja huonosti (Kreikka, Espanja, Ranska, Italia ja Portugali);
- tilalla olevien eläinten ja edunsaajien tilarekisteriin kirjaamien eläinten määrissä oli eroja (Espanja, Ranska ja Portugali).

4.34 Eläinten usein tapahtuva siirtyminen ja eläinpalkkiojärjestelmien monimutkaiset ehdot olivat kaksi syytä siihen, että yhdennehtyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tarkastuksissa eläimiä koskevat tulokset osoittavat suurempia virhemääriä kuin peltokasveja koskevat tulokset. Sekä yhdennehtyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tarkastusten tulokset että tilintarkastustuomioistuimen suorat tarkastukset osoittavat, että eläinpalkkioiden alalla oleva liian suurten maksujen riski on merkittävä.

4.33 Komissio on tietoinen näistä ongelmista, ja se on tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä kehottanut jäsenvaltioita toteuttamaan tarvittavat toimet tilanteen korjaamiseksi. Parannuksia voidaan odottaa maksatusvuodesta 2003 alkaen.

4.34 Eri nautaeläinpalkkiot on tarkoitettu erityyppisille eläimille, ja palkkioihin liittyy erilaisia ehtoja. Lisäksi eri puolilla Eurooppaa sovelletut käytännöt ja ehdot vaihtelevat eläinpalkkioissa enemmän kuin pinta-alatuissa. On mahdotonta poistaa sitä riskiä, että jotkin viljelijät ilmoittavat liian suurta määriä, mutta varoittavat valvonta- ja seuraamusjärjestelmät pienentävät kuitenkin riskiä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tuotetun määrän perusteella maksetut tuet

4.35 Oliiviöljyn, puuvillan, tupakan ja kuivarehun tuotannosta myönnetty yhteisön tuet (5 297 miljoonaa euroa eli 12 prosenttia YMP:n menoista vuonna 2003) maksetaan viljelyalan sijaan tuotetun määrän perusteella. Tämän kaltaisilla menoilla on erityisiä riskejä:

- a) tuotetut määrät voidaan ilmoittaa liian suurina (jos tuottajien toimintaa ei valvota asianmukaisesti ja/tai niiden asiakirjat eivät ole luotettavia, ilmoitettuja lukuja ei voida tarkistaa muulla tavoin);
- b) tuottajilla on houkutus ilmoittaa näiden satokasvien tuotantoon tarkoitettu ala todellista pienempänä ja ilmoittaa käyttävänsä osaa alasta pintaalatuiperusteisesti tukea saavien satokasvien tuotantoon.

4.36 Mainittujen riskien välttämiseksi yhteisön lainsäädännössä säädetään useista valvontamekanismeista. Näitä ovat:

- a) vaatimus hakemusten yhdenmukaisuudesta yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän pinta-alailmoitusten kanssa;
- b) useat jalostajia koskevat vaatimukset (esimerkiksi punnituslaitteiden laatu ja standardoidut kirjanpitoliedot);
- c) Kreikkaa, Espanjaa, Ranskaa, Italiaa ja Portugalia koskeva vaatimus luoda oliivirekisteri ja maantieteellinen tietojärjestelmä⁽⁹⁾ ja (Ranskaa lukuun ottamatta) perustaa oliiviöljyn valvontaelimiä, jotka tarkastavat oliiviöljynpuristamot, tuottajat ja tuottajajärjestöt.

Suoritettujen maksujen oikeellisuudesta ei voida saada varmuutta, jos mainitut valvontamekanismit eivät toimi vaikuttavasti.

4.37 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi toimista poimitun otoksen tarkastuksessa useita virheitä ja puutteita:

- a) Kreikassa alueellisten yksiköiden henkilöstöllä ei ollut aina pääsyä yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokantaan, mikä estää tehokkaat paikalla toimitettavat tarkastukset (ks. kohta 4.35 b). Tuottajilla on taipumus ilmoittaa tosiasiallisen tuotannon perusteella tuetuilla viljelykasveilla viljellyt alat liian pieniksi ja viljelyalan perusteella tuettujen viljelykasvien sadot liian suuriksi;

4.36 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen esittämään arviointiin, ja se on todennut samat tuotantotuille ominaiset riskit. Nämä riskit on otettu huomioon yhteisiin markkinajärjestelyihin kuuluvissa valvontajärjestelmissä. Jos järjestelmiä sovelletaan virheellisesti, tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä määrätään rahoituskorjauksia.

4.37

- a) Kreikan yhdennetyn hallinto- ja valvontajärjestelmän puutteet ovat komission tiedossa, ja niiden perusteella on tehty useita rahoituskorjauksia peltokasvien alalla. Tuotantotukijärjestelmiä koskevien tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä otetaan huomioon seuraukset, joita nämä puutteet aiheuttavat järjestelmien valvontaan.

⁽⁹⁾ Maantieteellisessä tietojärjestelmässä yhdistyy viljelylohkojen tunnistaminen, rekisterit ja ilmakuvat, mikä mahdollistaa oliivipuiden määrän ja sijainnin hallinnolliset tarkastukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Kreikalla ja Espanjalla ei ollut kummallakaan toimivaa oliivioljyn maantieteellistä tietojärjestelmää vuonna 2003 suoritettujen maksut kattavalta ajalta eikä Espanja kyennyt suorittamaan tämän kompensoimiseksi vaadittua määrää paikalla toimitettavia tarkastuksia;
- b) Vuonna 2003 suoritettujen maksut koskivat markkinointivuotta 2001—2002. Oliivinviljelyn maantieteellinen tietojärjestelmä on yksi osa valvontajärjestelmää, joka kattaa oliivioljyn tuotantotuen (puristamojen valvonta mukaan luettuna). Tietojärjestelmä on pakollinen vasta markkinointivuodesta 2003—2004 alkaen. Aikaisempina markkinointivuosina maantieteellisen tietojärjestelmän puuttuminen oli mahdollista kompensoida suorittamalla viljelyilmoituksiin perustuvia tarkastuksia paikan päällä. Komission saamien tietojen mukaan tärkeimmät autonomiset alueet käyttivät oliivinviljelyn maantieteellistä tietojärjestelmää markkinointivuonna 2001—2002, ja siksi niiden ei tarvinnut toimittaa tarkastuksia paikalla. Tätä kysymystä samoin kuin Kreikan valvontajärjestelmää koskevaa kysymystä tarkastellaan tilien tarkastamis- ja hyväksymismeneteltyssä.
- c) tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että Kreikassa oli siementenpoistoyrityksen hylkäämää puuvillaa, josta siitä huolimatta maksettiin tukea.
- c) Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuinten mainitseman tapauksen.

4.38 Oliivioljyn valvontaelinten havainnot on esitetty **taulukoissa 4.3 ja 4.4**.

Taulukko 4.3 — Oliivioljyn tarkastusvirastot: öljynpuristamoihin tehdyt tarkastukset (jaksolla 2001—2002), jotka liittyvät vuonna 2003 maksettuihin tukiin

Jäsenvaltio	Puristamojen lukumäärä	Tarkastettuja öljynpuristamaita						Ehdotuksia luvan peruuttamiseksi	
		Yhteensä		eriteltynä		yhteenveto		Lukumäärä	% tarkastetuista puristamoista
		Lukumäärä	%	Lukumäärä	%	Lukumäärä	%		
Kreikka	2 541	1 146	45,1	805	31,7	341	13,4	149	13,0
Espanja	1 715	1 001	58,4	881	51,4	120	7,0	9	0,9
Italia	5 737	3 144	54,8	1 881	32,8	1 263	22,0	298	9,5
Portugali	710	449	63,2	449	63,2	(¹)	(¹)	74	16,5
Yhteensä	10 703	5 740	53,6	4 016	37,5	1 724	16,1	530	9,2

(¹) Portugali ei tee yhteenvetotarkastuksia.

Lähde: Kreikan, Espanjan, Italian ja Portugalin oliivioljyvirastojen vuosikertomukset jaksolta 2001—2002.

Taulukko 4.4 — Oliivioljyn tarkastusvirastot: tuottajia koskevat tarkastukset (jaksolla 2001—2002), jotka liittyvät vuonna 2003 maksettuihin tukiin

Jäsenvaltio	Tuottajien lukumäärä	Tarkastettuja tuottajia						Hylättyjä tai alennettuja tukimaksuja	
		Yhteensä		tarkastukset paikalla		asiakirjatarkastukset		Lukumäärä	% tarkastetuista tuottajista
		Lukumäärä	%	Lukumäärä	%	Lukumäärä	%		
Kreikka	854 780	4 562	0,5	2 811	0,3	1 751	0,2	27	0,6
Espanja	435 605	1 446	0,3	753	0,2	693	0,2	149	10,3
Italia	972 499	1 879	0,2	298	0,0	1 581	0,2	60	3,2
Portugali	142 464	2 519	1,8	1 621	1,1	898	0,6	199	7,9
Yhteensä	2 405 348	10 406	0,4	5 483	0,2	4 923	0,2	435	4,2

Lähde: Kreikan, Espanjan, Italian ja Portugalin oliivioljyvirastojen vuosikertomukset jaksolta 2001—2002.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.39 Keskeinen osa valvontaelinten työstä liittyy oliiviöljynpuristamoiden tarkastamiseen (tuottajille maksetaan öljynpuristamoissa punnittujen ja tuotettujen määrien perusteella). Mikäli valvontaelimet havaitsevat öljynpuristamoissa poikkeamia (kuten säännönvastaista kirjanpitoa tai suurempien määrien tai satojen ilmoittamista), ne voivat ehdottaa erilaisia seuraamuksia, joista vakavin on öljynpuristamon poistaminen hyväksytyjen öljynpuristamoiden luettelosta. Valvontaelimet esittivät vuonna 2002 (vuonna 2003 aiheutuneita menoja koskevat tarkastukset) tätä menettelyä yhdelle kymmenestä tarkastetusta öljynpuristamosta. Käytännössä jäsenvaltioiden maatalousministeriöt asettavat usein pienempiä seuraamuksia. Esimerkiksi Kreikan maatalousministeriö noudatti oliiviöljyn valvontaelimen suosituksia ainoastaan neljässä tapauksessa 241:stä⁽¹⁰⁾. Italian valvontaelimen kertomuksessa esitetään arvio tukihakemuksissa ilmoitettujen oliivimäärien (663 200 tonnia) ja öljynpuristamoihin arviolta tuotujen määrien (573 500 tonnia) välisestä erosta. Määrä, jolle haettiin tukea, ylitti tuotantoarviot 15,6 prosentilla vuonna 2002 ja keskimäärin 8,1 prosentilla vuosina 1984—2002.

Maaseudun kehittäminen

4.40 Maaseudun kehittämisen menot olivat 4 719 miljoonaa euroa vuonna 2003, eli 11 prosenttia yhteisen maatalouspolitiikan menoista. Niihin sisältyy maatalouden ympäristötukijärjestelmiin, metsätalouteen, investointeihin sekä nuorille viljelijöille ja eläkkeelle siirtyville viljelijöille maksettaviin tukiin liittyvät menot.

4.41 Tämän tyyppisten järjestelmien tukikelpoisuusedellytykset ovat usein melko monimutkaisia, ja niitä on toisinaan tarpeen tarkastaa useiden vuosien ajan.

4.42 Todistuksen myöntävät elimet ovat esittäneet huomautuksia sisältäviä tarkastuskertomuksia kolmen maaseudun kehittämistoimenpiteisiin erikoistuneen maksajaviraston tileistä (Bayern Umwelt (Saksa), Cnasea (Ranska) ja Ifadap (Portugali)). Lisäksi viiden muun maksajaviraston (Bayern Landwirtschaft (Saksa), INGA (Portugali), NRW Westfalen (Saksa), Region Wallone (Belgia), Saarland (Saksa)) huomautuksia sisältävistä kertomuksista löytyi maaseudun kehittämiseen liittyviin menoihin vaikuttavia virheitä.

4.43 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi seuraavia virheitä:

- a) tukeen oikeuttamattomia menoja oli korvattu (Saksa ja Ranska);
- b) aloja, joille haettiin ympäristötukijärjestelmien mukaista tukea, oli ilmoitettu hieman liian suuriksi (Suomi, Ranska ja Itävalta).

4.39 Komissio valvoo, miten hyvin jäsenvaltiot seuraavat valvontaelinten työtä. Se ottaa mahdolliset puutteet huomioon oliiviöljyn tuotantotukea koskevien tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyissä.

4.42 Maaseudun kehittämiseen liittyvissä menoissa havaitut virheet, joita todistuksen myöntävät elimet ovat tuoneet esiin, johtavat jatkotoimiin tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä (tilintarkastus ja säännönmukaisuuden tarkastus). Rahoituskorjauksia ehdotetaan, jos virheitä todettavasti aiheutuu rahastoon kohdistuva riski.

⁽¹⁰⁾ Markkinointivuonna 2001/2002 Kreikan oliiviöljyn valvontaelin suostui hyväksynnän peruuttamista 149 öljynpuristamolta ja markkinointivuonna 2000/2001 yhteensä 211 öljynpuristamolta. Markkinointivuonna 2000/2001 maatalousministeriön seuraamusvaliokunta tarkasteli 144 suositusta ja pani suosituksen täytäntöön neljässä tapauksessa. Markkinointivuonna 2001/2002 se tarkasteli 241 suositusta ja peruutti hyväksynnän viideltä öljynpuristamolta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Muut menot

4.44 Muiden kuin edellä mainituissa budjettikohdissa ilmoitetun menojen määrä oli 8 132 miljoonaa euroa. Niihin kuuluvat vientituet, joita maksetaan EU:n ja maailmanmarkkinoiden hintojen välisen eron kattamiseksi ja yhteisössä tuotetun ylijäämän myymiseksi maailmanmarkkinoilla, tuet ylituotannon poistamiseksi markkinoilta ja varastoinniseksi, eräät pienet tukijärjestelmät ja eläinlääkintäalan menot.

4.45 Tilintarkastustuomioistuin havaitsee edelleenkin vakavia virheitä näissä menoluokissa, esimerkiksi kuivatuille viinirypäleille maksetuissa tuissa (Kreikka), joita käsiteltiin varainhoitovuotta 2002 koskevassa vuosikertomuksessa, sekä eläinlääkintätoimenpiteitä koskevien välittömien menojen käsittelyssä (Ranska).

4.46 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaksi valvontajärjestelmää, jotka koskevat yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään kuulumatonta, tässä yhteydessä lähinnä muiksi menoiksi luokiteltavaa menoalaa:

- a) maksujen suorittamisen jälkeen toimitettujen tarkastusten (ks. kohdat 4.13—4.16) taso todettiin huonoksi sekä tarkastusten toteuttamisen (yksi viidestä tarkastuksesta osoittautui täysin epäluotettavaksi) ja virheistä ilmoittamisen osalta (komissiolla ei ole tietoa niistä menotyypeistä, joihin kohdistuva riski on suurin);
- b) viennin yhteydessä suoritettujen tavaroiden fyysiset ja asiakirjatar- kastukset kattavat vähintään viisi prosenttia tukea saavasta viennistä ⁽¹⁾. Kaikki jäsenvaltiot ilmoittivat komissiolle toimitettujen tarkastusten lukumäärän, mutta useat jättivät ilmoittamatta havaittujen virheiden lukumäärän. Tuloksista ei käy ilmi hylättyjen tukihakemusten määrä eikä virheitä eniten sisältäneiden vientitukien laji.

Päätelmät

4.47 Aikaisempien vuosien tavoin tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaiken käytettävissä olevan todentavan aineiston perusteella, että yleisesti ottaen YMP:n menot sisälsivät olennaisia virheitä. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin huomauttaa, että YMP:n tärkeimpien menojen luokkiin liittyy eriaisteisia riskejä:

- a) 14 jäsenvaltiossa, joissa yhdennettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää oli toteutettu tyydyttävästi vuonna 2003, peltokasvian- lan menoihin näyttää liittyvän pieniä YMP:n menojen riskiä ja niihin sovelletaan vaikuttavinta valvontajärjestelmää;

4.45 Komissio on ehdottanut ja ehdottaa jatkossakin rahoituskorjauksia kuivatuille viinirypäleille maksetuissa tuissa havaittujen puutteiden perusteella. Kyseinen tuki keskittyy lähinnä Kreikkaan.

Ranskan eläinlääkintätoimenpiteissä todettu, tilintarkastustuomioistueimen esiin tuoma ongelma koski rahoitustukihakemuksen myöhäistä jättämistä. Myöhään esitetty hakemus hyväksyttiin poikkeuksellisesti, sillä TSE:n hävittäminen oli asetettu etusijalle. Hakemuksen myöhäinen esittäminen todettiin ja hyväksyttiin vastaavassa komission päätöksessä, joka koskee kaikkien jäsenvaltioiden esittämien TSE-ohjelmien rahoittamista, ja siksi komission näkemyksen mukaan kyseessä ei ole virhe.

4.46

a) Kaupallisiin asiakirjoihin kohdistuvat asetuksen (ETY) N:o 4045/89 mukaiset tarkastukset täydentävät erinomaisesti paikalla suoritettavia tarkastuksia, ja ne antavat suuremman varmuuden talousarvion moitteettomasta toteuttamisesta. Nämä erilliset tarkastukset täydentävät maksua edeltäviä tarkastuksia sekä seuraamusjärjestelmiä, joita sovelletaan kaikkiin menoihin.

b) Tilintarkastustuomioistuin toi tämän kysymyksen esiin varainhoitovuoden 2002 vuosikertomuksessa. Näin ollen komissio oli tietoinen tästä tarpeesta, ja se on jo toteuttanut toimenpiteitä, jotta alettaisiin kerätä tietoja fyysisten tarkastusten kohteena olevan viennin rahamääräisestä volyyymista.

4.47

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 386/90.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) eläinpalkkioiden valvontajärjestelmä on yleisesti tyydyttävä ja toimiva, minkä vuoksi monia karjankasvattajien esittämiä hakemuksia hylätään tai korjataan. Eläinten usein tapahtuvan siirtämisen vuoksi lopullisten menojen riski on kuitenkin suurempi kuin peltokasvialan maksujen riski;
- c) menoluokkien, joita ei voida tarkastaa yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän avulla, riski on suurempi, koska niiden valvontaan käytettävissä olevat järjestelmät eivät ole yhtä vaikuttavia.

KOMISSION VASTAUKSET

- c) *Komissio on pyrkinyt siirtymään maanviljelijöille suoraan maksettaviin tukiin muun muassa siksi, että näin voidaan vähentää rahastoon kohdistuvia riskejä ja suojella EU:n veronmaksajien etuja. Vuoden 2003 YMP:n uudistus sekä Välimeren alueen tuotteita koskeva YMP:n uudistuksen toinen vaihe vuonna 2004 tukevat edelleen tätä myönteistä kehitystä. Lisäksi monille tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamille järjestelmille asetettiin edellytys, jonka mukaan niiden täytyy 1. tammikuuta 2003 alkaen olla yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kanssa yhteensopivia. Komissio myöntää, että viennitukiin ja joihinkin tukitoimenpiteisiin kohdistuu suurempi riski. Jäsenvaltioiden ilmoittamien tietojen mukaan säännönvastaisuuksien esiintyvyys on kuitenkin vähentynyt jatkuvasti, mikä osoittaa, että valvonnan ja seuraamusten lisäämiseen tähtäävät toimet ovat vuosien myötä tuottaneet tulosta.*

4.48 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi useita tapoja, joilla valvontajärjestelmien toimintaa olisi parannettava ja voitaisiin parantaa (ks. kohta 4.49).

Suositukset

4.49 Komission olisi pyrittävä:

- a) yksilöimään YMP:n menojen heikon tarkastuksen syyt (erityisesti maksujen suorittamisen jälkeen toimitettavien tarkastusten osalta) ja keinot niiden korjaamiseksi;
- b) parantamaan kaikkien valvontajärjestelmien tulosten raportoinnin mallia erittelemällä käytettävissä olevien tietojen avulla tarkastettujen maksujen määrät ja arvot sekä havaitut virheet talousarvion luvuittain (esimerkiksi erittelemällä toisistaan pinta-alamateriaalia ja rehualoja koskevat havainnot ja pinta-alamateriaalin osalta viljan perustuen tulokset durumvehnän lisätuen tuloksista);
- c) käyttämään tällä tavoin saatuja tietoja eri jäsenvaltioiden toimittamien tulosten vertailussa, jotta voitaisiin:
- i) yksilöidä petoksille ja virheille erityisen alttiit tuet;
- ii) arvioida eri maksajavirastojen toimintaa virheiden ehkäisemisessä ja havaitsemisessa; ja
- iii) ehdottaa muutoksia asetuksiin ja järjestelmiin, joilla pyritään riskialueiden eliminoimiseen ja virhetason alentamiseen.

4.49

- a) *Komissio toteaa tilintarkastustuomioistuimen tavoin, että olisi etsittävä keinoja heikkolaatuisten tarkastusten parantamiseksi.*
- b) *Nykyinen tilastotietojen raportointi toimii komission yksiköiden näkemyksen mukaan tehokkaasti. Jos on ilmeistä, etteivät jäsenvaltioiden toimittamat tiedot ole kaikilta osin virheettömiä, komission yksiköt toteuttavat viipymättä jatkotoimia ja tarkistuksia tilien tarkastamisen ja hyväksymisen yhteydessä.*
- c) *Komissio on jo itse asiassa pannut tämän suosituksen täytäntöön, sillä se suorittaa joka vuosi yksityiskohtaisia arviointeja vuotuista työohjelmaa laatiessaan.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.50 Vuosia 2002 ja 2003 koskevien tilintarkastustuomioistui-
men havaintojen sekä komission viime vuoden vuosikertomukseen
antamassa vastauksessa esitettyjen kommenttien perusteella tilintar-
kastustuomioistuin suosittaa, että komissio selvittäisi, miksi pinta-
aloja koskevien yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tarkas-
tusten satunnaisotantaan perustuvien tarkastusten tulosten
virhetaso on korkeampi kuin riskianalyysin perusteella valittujen
testien.

4.51 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että maatalouden pää-
osaston pääjohtajan vuotuisen toimintakertomukseen olisi sisälly-
tettävä yhteenveto näiden tarkastusten tuloksista (ks. myös
kohta 4.22).

TILIEN TARKASTAMINEN JA HYVÄKSYMINEN

Johdanto

4.52 Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen on menettely, jonka
tavoitteena on varmistaa YMP:n maksujen laillisuus ja asianmukai-
suus ja vastaavien määrien kirjaaminen lopullisesti yhteisön talous-
arviioon ⁽¹²⁾. Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen käsittää:

- a) vuosittaisen "tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen", jossa
komissio päättää, hyväksyykö se YMP:n maksajavirastojen tilit
edeltävältä varainhoitovuodelta kyseiset tilit tarkastaneiden
todistuksen myöntävien elinten laatimien "kertomusten" perus-
teella;
- b) "säännönmukaisuutta koskevat päätökset", joissa komissio
päättää, jättääkö se hyväksymättä joitakin menoja (kieltäytyy
rahoittamasta niitä lopullisesti yhteisön talousarviosta) ja
tekeekö se vastaavat korjaukset (vähentää jäsenvaltioille suori-
tettavia maksuja vastaavalla määrällä). Tällaiset päätökset voi-
vat koskea useampia EMOTR-vuosia. Menot jätetään hyväksy-
mättä useimmiten siksi, että komissio on havainnut puutteita
jäsenvaltioiden valvontajärjestelmissä ja komissio soveltaa kiin-
teämääräisiä korjauksia hallinnoinnin puutteen vakavuuden
perusteella. Menettely on valikoiva eikä se ole kattava. Komis-
sio tarkastaa tiettyjä menoaloja tietyissä jäsenvaltioissa sään-
nömukaisuutta koskevien päätösten tekemiseksi.

Tilintarkastustuomioistuin tutki kyseisten järjestelyiden toimivuutta
vuoden 2003 osalta.

⁽¹²⁾ Kun toteuttaminen tapahtuu yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tai
hajautetusti, komissio toteuttaa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenet-
telyjä tai tekee rahoituskorjauksia varmistaakseen, että varat käytetään
asiaan sovellettavan lainsäädännön mukaisesti ja että sen on mahdol-
lista kantaa taloudellinen vastuu talousarvion toteuttamisesta Euroopan
yhteisön perustamissopimuksen 274 artiklan ja Euroopan atomiener-
giayhteisön perustamissopimuksen 179 artiklan mukaisesti; varainhoi-
toasetuksen 53 artiklan 5 kohta, neuvoston asetus (EY, Euratom)
N:o 1605/2002, annettu 25. päivänä kesäkuuta 2002 (EYVL L 248,
16.9.2002, s. 1).

KOMISSIION VASTAUKSET

4.50 Ks. kohtaan 4.26 annettu vastaus.

*Parantaakseen yhdenntettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää komissio on
muuttanut järjestelmää koskevaa komission asetusta tammikuussa 2004
riskianalyysin osalta muun muassa säätämällä, että jäsenvaltioiden on
arvioitava vuosittain, ovatko käytetyt riskitekijät toimivia.*

4.51 *Maatalouden pääosasto ottaa tilintarkastustuomioistui-
men suositusten vatedes huomioon vuotuisissa toimintakertomuksissa.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Varainhoitovuoden 2003 tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös

4.53 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti yksityiskohtaisesti 25 maksajaviraston todistuksen myöntävän elimen laatimat kertomukset (ks. **taulukko 4.5**), joista tilintarkastustuomioistuin valitsi tilitaapahtumat yksityiskohtaiseen tarkastukseen tarkastuslausumaa varten. Kertomuksista ilmenee, ovatko maksajavirastojen tilit todistuksen myöntävien elinten mukaan todenperäiset, täydelliset ja tarkat ⁽¹³⁾ ja ovatko maksajavirastojen sisäisen valvonnan menettelyt toimineet hyväksyttävästi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasti kaikki niitä maksajavirastoja koskevat kertomukset, joista oli annettu huomautuksia sisältävä todistus. Tarkastuksessa pyrittiin selvittämään:

- a) voidaanko todistuksen myöntävien elinten työhön luottaa;
- b) oliko komission tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa päätöksessä otettu asianmukaisesti huomioon todistuksen myöntävien elinten tekemä työ ja oliko päätös muutoin hyväksyttävä.

Todistuksen myöntävien elinten tarkastuskertomukset

4.54 Yhteensä 64 maksajavirastoa, jotka hallinnoivat 32,9 miljardin euron varoja, sai 15. lokakuuta 2003 päättyneeltä varainhoitovuodelta huomautuksia sisältämättömän tarkastuslausuman (ks. **taulukko 4.5**). Loput 21 virastoa, jotka hallinnoivat 11,3 miljardia euroa, saivat huomautuksia sisältävän tarkastuslausuman tai tarkastuslausuman antamisesta kieltäytyttiin seuraavista syistä:

- a) Ifadapin (Portugali), Baden-Württembergin, Bayern Umweltin (Saksa) ja Catalunyan (Espanja) menoissa oli olennaisessa määrin virheitä ⁽¹⁴⁾,
- b) eräät todistuksen myöntävät elimet eivät kyenneet antamaan varmuutta eräistä menoaloista (tarkastuksen rajoittaminen) valvonnan järjestelmien erityisten puutteiden vuoksi (Saarland ja NRW-Westfalen-Lippe, Ofival, Oniflhor, Cnasea) ja koska maksajavirastoilta oli vaikeata saada tietoja tai pyydettyjä lisäselvityksiä (Hamburg, Berlin ja Bayern StMiLF) tai koska oli tehty päätöksiä tarkastaa vuonna 2003 maksetut ennakot vuonna 2004 tapahtuvan todistuksen myöntämisen yhteydessä (Ofival ⁽¹⁵⁾);

⁽¹³⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 1663/95 3 artikla (EYVL L 158, 8.7.1995, s. 6).

⁽¹⁴⁾ Ranskan todistuksen myöntävä elin esitti varauman myös Ofivalin, Cnasean, Odeadomin ja SDEn tileistä olennaisten virheiden vuoksi, joiden määrä oli yhteensä 13,8 miljoonaa euroa.

⁽¹⁵⁾ Vuonna 2003 koetellen kuivuuden vuoksi viidelle jäsenvaltiolle (Saksa, Ranska, Italia, Luxemburg, Portugali) annettiin lupa suorittaa ennakkomaksuja karjankasvattajille maksettavista vuoden 2004 erityispalkkioista 1. syyskuuta ja 15. lokakuuta 2003 välisenä aikana. Tätä tarkoitusta varten asetettiin käyttöön yhteensä 501,4 miljoonaa euroa, josta 225 miljoonaa euroa Ranskalle (komission asetus (EY) N:o 1621/2003 (EUVL L 231, 17.9.2003, s. 7)).

Taulukko 4.5 — Maksajavirastojen ilmoittamat määrät varainhoitovuonna 2003

Nro	Jäsenvaltio	Maksajavirasto	Ilmoitetut määrät (miljoonaa euroa)	Osuus kokonaisuudesta (%)	Tilit, joiden osalta esitettiin huomautuksia	Päätöksen ulkopuolelle jätetyt tilit (1)
1	Italia	AGEA	4 891,34	11,06		
2	Ranska	ONIC	4 594,60	10,39		×
3	Kreikka	OPEKEPE	2 765,73	6,26	×	
4	Yhdistynyt kuningaskunta	RPA	2 758,04	6,24		×
5	Ranska	OFIVAL	2 380,50	5,38	×	×
6	Irlanti	DAF	1 893,02	4,28		
7	Espanja	Andalucia	1 741,57	3,94		
8	Tanska	EU-direktoratet	1 219,66	2,76		
9	Saksa	Bayern, Landwirtschaft	1 074,78	2,43	×	×
10	Itävalta	AMA	1 074,97	2,43		
11	Ranska	ONIOL	936,40	2,12		×
12	Espanja	Castilla — La Mancha	932,60	2,11		
13	Espanja	Castilla — Léon	915,23	2,07		
14	Suomi	MMM	874,40	1,98		
15	Ranska	CNASEA	797,76	1,80	×	×
16	Portugali	INGA	744,13	1,68	×	×
17	Saksa	Niedersachsen	652,57	1,48	×	×
18	Ranska	ONILAIT	631,07	1,43		
19	Espanja	Extremadura	607,96	1,38		
20	Espanja	FEGA	473,35	1,07		
21	Saksa	Baden-Württemberg	446,75	1,01	×	×
22	Saksa	Mecklenburg-Vorpommern	309,15	0,70		
23	Ranska	ONIFLHOR	263,92	0,60	×	×
24	Saksa	Sachsen-Anhalt	254,70	0,58		
25	Saksa	Bayern, Umwelt	22,32	0,05	×	×
		yhteensä (2)	33 256,52	75,22		
26	Ruotsi	SJV	864,38	1,96		×
27	Saksa	Hamburg-Jonas	586,24	1,33		
28	Yhdistynyt kuningaskunta	SERAD	569,01	1,29	×	×
29	Belgia	BIRB	559,35	1,27		×
30	Espanja	Aragón	527,45	1,19		
31	Alankomaat	PZ	518,11	1,17		
32	Saksa	BLE	432,82	0,98		
33	Alankomaat	LASER	402,24	0,91		×
34	Ranska	FIRS	375,11	0,85		×
35	Espanja	Cataluña	371,92	0,84	×	
36	Saksa	Nordrhein-Westfalen Westfalen-Lippe	352,50	0,80	×	
37	Saksa	Schleswig-Holstein	335,72	0,76		
38	Saksa	Brandenburg	312,32	0,71		
39	Italia	SAISA (ex DCCC)	300,30	0,68		
40	Alankomaat	HPA	290,18	0,66		×
41	Yhdistynyt kuningaskunta	DARD	283,85	0,64		×
42	Ranska	ONIVINS	283,75	0,64		×
43	Saksa	Thüringen	272,08	0,62		
44	Yhdistynyt kuningaskunta	NAWAD	246,02	0,56	×	×
45	Belgia	Région Wallonne	237,53	0,54	×	
46	Saksa	Hessen	228,83	0,52		
47	Belgia	Vlaamse Gemeenschap ALP	204,06	0,46		×
48	Saksa	Sachsen	199,81	0,45		
49	Saksa	Rheinland-Pfalz	187,08	0,42		
50	Espanja	Canarias	161,30	0,36		
51	Espanja	Valencia	150,68	0,34		
52	Ranska	ODEADOM	142,56	0,32	×	
53	Espanja	Navarra	137,29	0,31		×
54	Espanja	Galicia	133,71	0,30		
55	Saksa	Nordrhein-Westfalen Rheinland	124,31	0,28		
56	Italia	ENR	109,38	0,25		
57	Portugali	IFADAP	104,75	0,24	×	
58	Espanja	Murcia	90,06	0,20		
59	Italia	AGREA	68,07	0,15		
60	Espanja	Asturias	63,73	0,14		
61	Espanja	País Vasco	59,50	0,13		
62	Alankomaat	DLG	58,73	0,13		
63	Irlanti	DCMNR	52,76	0,12		
64	Espanja	Madrid	52,46	0,12		
65	Italia	Region Lombardia	50,71	0,11		
66	Itävalta	ZA Salzburg	49,48	0,11		
67	Alankomaat	PT	47,15	0,11		
68	Italia	ARTEA (Toscana)	45,23	0,10		
69	Luxemburg	Ministère de l'Agriculture	44,21	0,10	×	×
70	Espanja	La Rioja	41,33	0,09		
71	Italia	AVEPA (Veneto)	40,13	0,09		
72	Espanja	Cantabria	35,31	0,08		
73	Alankomaat	PVVE	34,04	0,08		
74	Espanja	Baleares	24,62	0,06		
75	Ranska	ACCT/SDE	21,15	0,05	×	×
76	Saksa	Saarland	19,82	0,04	×	
77	Yhdistynyt kuningaskunta	FC	15,87	0,04		×
78	Belgia	Vlaamse Gemeenschap ALT	7,92	0,02		×
79	Ranska	OFIMER	7,82	0,02		
80	Saksa	Hamburg	7,28	0,02	×	×
81	Saksa	Nordrhein-Westfalen LfEJ	4,57	0,01		
82	Yhdistynyt kuningaskunta	CCW	4,53	0,01		×
83	Saksa	Bremen	2,34	0,01		
84	Saksa	Berlin	1,36	0,00	×	×
85	Espanja	FROM	0,90	0,00		
		yhteensä	10 955,73	24,78		
		Kaikki yhteensä	44 212,25	100,00	11 266,58	19 042,73

(1) Jätetty 29. huhtikuuta 2004 tehdyn varsinaista tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen ulkopuolelle.

(2) Tilintarkastustuomioistuin tarkasti näiden 25 maksajaviraston kertomukset ja todistukset sen perusteella, mitkä toimien otokset oli valittu testattaviksi.

Huom.: Euroalueeseen kuulumattomien jäsenvaltioiden valuuttakurssit: Tanska: 7,428, Ruotsi: 9,1458, Yhdistynyt kuningaskunta: 0,6842.

Lähde: Komission yhteenvetokertomus EMOTR:n tukiosaston tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä varainhoitovuodelta 2003.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- c) maksajaviranomaisten hyväksymisperusteiden rikkominen, jolla ei ole suoraa taloudellista vaikutusta ⁽¹⁶⁾, ja muut valvonnan puutteet — Opekepe (Kreikka), Vlaamse Gemeenschap (Belgia), SDE (Ranska), Maatalousministeriö (Luxemburg);
- d) eräät todistuksen myöntävät elimet eivät voineet antaa lausumaa saatavien luettelon kattavuudesta (SERAD, Niedersachsen, Ifadap ja Opekepe).

Todistuksen myöntävien elinten työn analyysi

4.55 Komissio pyrkii varmistamaan, että todistuksen myöntävät elimet tarkastavat asianmukaisesti maksajavirastojen hallinnoimat menot, laatimalla suuntaviivoja (myös tilitapahtumien otantaa koskevia suuntaviivoja, joilla varmistetaan, onko virhetaso olennainen ⁽¹⁷⁾) ja tarkastamalla todistuksen myöntävien elinten kertomukset varmistaakseen, että suuntaviivoja on noudatettu.

Menojen tarkastus

4.56 Todistuksen myöntävät elimet tarkastivat maksajavirastojen käyttöön ottamat menettelyt, joilla ne hallinnoivat YMP:n menoja. Ne testasivat myös 69 maksajaviraston (jotka hallinnoivat 40 miljardin euron menoja) YMP:n maksuihin liittyvien asiakirjojen tilastollisen otannan. Tällä tavoin testattiin noin 24 000 tilitapahtumaa.

4.57 Komissio havaitsi kohdassa 4.54 esitettyjen huomautusten lisäksi seuraavaa:

- a) kolmen muun maksajaviraston menoissa oli olennaisessa määrin virheitä (Madrid, Cantabria ja Mecklenburg-Vorpommern);
- b) Ranskan todistuksen myöntävä elin ei ollut käyttänyt edellytettyä otantatapaa;
- c) Yhdistyneen kuningaskunnan todistuksen myöntävän elimen testaama tilitapahtumien otos ei ollut riittävän suuri;
- d) HPA:ta ja LASERIA (Alankomaat) koskevissa kertomuksissa ei esitetty tarvittavia otantaa ja virheiden käsittelyä koskevia tietoja.

⁽¹⁶⁾ Esimerkiksi hyväksymisen ja/tai teknisen palvelun siirtäminen, sisäisestä tarkastuksesta vastaavan yksikön riittävyys.

⁽¹⁷⁾ Olennaisuus määritellään tässä yhteydessä yhdeksi prosentiksi sen perusjoukon arvosta, josta otos on poimittu.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.58 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puolestaan seuraavaa:

- a) Luxemburgia koskevassa kertomuksessa oli samoja puutteita kuin HPA:ta ja Laseria koskevissa kertomuksissa,
- b) yhdeksän Espanjan maksajavirastoja koskevan kertomuksen tiedot olivat riittämättömät. Komissio sai kuitenkin lisätietoja, joiden perusteella se saattoi tarkastaa ja hyväksyä tilit. Tilintarkastustuomioistuin toimitti paikalla kahden asianomaisen todistuksen myöntävän elimen työtä koskevan tarkastuksen. Toinen elimistä oli tarkastanut tilit perusteellisesti ja saattoi esittää tehdystä tarkastuksesta kattavan todentavan aineiston (Castilla-La-Mancha). Toisen todistuksen myöntävän elimen (Andalucía, joka on Espanjan suurin) kohdalla tilanne ei ollut tyydyttävä. Todistuksen myöntävä elin oli antanut toimitettavan tarkastuksen ulkopuolisen tahon tehtäväksi marraskuussa 2003, joten sopimuspuolelle jäi varsin vähän aikaa tarkastuksen tekemiseen. Tarkastuksen suorittamiseen tarvittavaa todentavaa aineistoa oli niukasti ja valvonta oli riittämätöntä. Järjestelmien toimivuutta koskevat tarkastukset tehtiin myöhässä ja niiden laatu oli riittämätön.

Velalliset

4.59 Kohdissa 4.113—4.121 esitetään tiivistetysti YMP:n säännönvastaisia maksuja ja velkoja koskevan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen sisältö.

4.60 Velkojen kokonaismäärä oli 15. lokakuuta 2003 yhteensä 2,3 miljardia euroa (vastaava määrä kuin edellisenä vuonna). Neljä todistuksen myöntävää elintä esitti huomautuksen saamia koskevista laskelmista (ks. kohta 4.54) ja useat muut todistuksen myöntävistä elimistä havaitsivat merkittäviä puutteita velkojen hallinnoinnissa, kirjaamisessa ja niiden takaisinperinnässä (17 maksajavirastoa).

4.61 Useita maksajavirastoja koskevista kertomuksista käy ilmi, että todistuksen myöntävien elinten työllä ei voida varmistaa riittävän hyvin kaikkien velkojen luotettavaa kirjaamista. Lisäksi velkojen määrittelyä koskevissa komission suuntaviivoissa ⁽¹⁸⁾ todistuksen myöntävien elinten edellytetään antavan maksajavirastoille lausunnon niiden velkojen määrästä, jotka voidaan periä takaisin. Neljä todistuksen myöntävää elintä jätti tämän tekemättä.

4.58

- a) Luxemburgia koskevat tilit on jätetty päätöksen ulkopuolelle, sillä edellisen vuoden suositusten perusteella toteutetuista toimenpiteistä ei ole raportoitu. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat kysymykset otetaan myös huomioon, ennen kuin tehdään lopullinen päätös kyseisen jäsenvaltion tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä.
- b) Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, että Andalusiassa todistuksen myöntävä elin nimitti tarkastajan myöhään. Komissio myöntää, että tällaiset päätökset olisi tehtävä ajoissa. Se painottaa jatkossa (kuten se on tehnyt jo aiemminkin muiden maksajavirastojen osalta), että on tärkeää nimittää tarkastusyrietykset varhaisessa vaiheessa.

Säännönmukaisuuden vähäisestä tarkastamisesta komissio toteaa, että se ottaa todistuksen myöntävän elimen suorittaman työn kokonaisuudessaan huomioon, kun se tekee ehdotuksen tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä.

Kysymyksissä, jotka koskevat riittämätöntä todentavaa aineistoa ja valvontaa, komissio korostaa jatkossa, että todistuksen myöntävien elinten on kiinnitettävä riittävästi huomiota molempiin näkökohtiin (varsinkin silloin, kun tarkastustyö annetaan kokonaan tai osittain tarkastusyrietyksen tehtäväksi).

4.60–4.61 Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä tämän kysymyksen tärkeydestä. Se on tietoinen eräissä maksajavirastoissa esiintyvistä velkojen hallinnointia koskevista vaikeuksista sekä käyttöön otetuista parannuksista. Tähän kysymykseen on kiinnitetty erityistä huomiota vuodesta 1999 alkaen, ja se on jatkossakin tarkastelun ja toimenpiteiden kohteena. Otettuaan kaikki käytettävissä olleet tiedot huomioon komissio pystyi joistakin vaikeuksista huolimatta kuitenkin ehdottamaan maksajavirastojen tilien tarkastamista ja hyväksymistä. Komissio on aina tutkinut havaitut ongelmat, ja se painottaa edelleen, että todistuksen myöntävien elinten lausuntojen on oltava tältä osin selviä.

Komissio aikoo seurata kysymystä tarkoin, ja vuoden 2004 jälkipuoliskolle on järjestetty neljä jäsenvaltioihin suuntautuvaa tarkastuskäyntiä.

⁽¹⁸⁾ AGRI/24487/2000.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission päätös

4.62 Komissio analysoi ja arvioi kuutta maksajavirastoa lukuun ottamatta kaikkien maksajavirastojen tilit, todistukset ja kertomukset. Näiden kuuden viraston asiakirjat toimitettiin joko myöhässä tai puutteellisina ⁽¹⁹⁾. Komissio toimitti eräitä yksittäisten maksutietojen tarkastuksia yksilöidäkseen mahdolliset kaksinkertaisesti suoritettut maksut ⁽²⁰⁾.

4.63 Komissio teki tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen 29. huhtikuuta 2004, varainhoitoasetuksessa asetetun määräajan kuluessa ⁽²¹⁾.

4.64 Komissio hyväksyi 56 maksajaviraston tilit, joiden arvo on yhteensä 25,2 miljardia euroa (57 prosenttia ilmoitetusta kokonaissummasta). Komissio on ilmoittanut tekevänsä asianmukaiset rahoituskorjaukset havaittuaan maksajavirastojen tileissä mitattavissa olevia virheitä.

4.65 Komissio lykkäsi tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa päätöstään 29 maksajaviraston tilien osalta, joiden arvo on 19 miljardia euroa (43 prosenttia ilmoitetusta kokonaissummasta). Useammalle kuin yhdelle maksajavirastolle yhteiset syyt, joiden vuoksi komissio lykkäsi tilejä koskevaa päätöstään, olivat seuraavat:

- a) todistuksen myöntävät elimet eivät olleet noudattaneet otantaa koskevia suuntaviivoja (liian matalan varmuustason soveltaminen/otoksen koko liian pieni) (15 tiliä);
- b) todistuksen myöntävät elimet eivät olleet toimittaneet riittävästi tietoja käytetystä otantamenetelmästä (2 kaksi tiliä) ⁽²²⁾.

4.66 Komissio lykkää yleensä sellaisten todistuksen myöntävien elinten kertomusten hyväksyntää, joiden työn riittävydestä sillä on epäilyjä. Neljän maksajaviraston tilit jätettiin varainhoitovuoden 2001 tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ulkopuolelle ja 17 viraston tilit varainhoitovuoden 2002 tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ulkopuolelle.

4.67 Komissio ei ole koskaan aikaisemmin lykännyt päätöstään näin monen maksajaviraston osalta, joiden menojen osuus on näin suuri.

⁽¹⁹⁾ Ruotsi; NAWAD (Yhdistynyt kuningaskunta); Berlin; Hamburg, Niedersachsen, Bayern StMiLF.

⁽²⁰⁾ Tilintarkastustuomioistuimella ei ole vielä käytettävissään tätä varainhoitovuotta koskevia tuloksia. Komissio on kehottanut todistuksen myöntäviä elimiä kiinnittämään erityistä huomiota kaksinkertaisesti suoritettujen maksujen riskiin vuonna 2004 suoritettavassa työssä.

⁽²¹⁾ Komission päätös 2004/451/EY (EUVL L 155, 30.4.2004, s. 129).

⁽²²⁾ Tilintarkastustuomioistuin käsittelee asiaa erityiskertomuksessaan nro 22/2000 uudistettua tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskevasta arvioinnista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.68 On vaikea arvioida, missä vaiheessa komissio voi hyväksyä 29. päivänä huhtikuuta 2004 tekemäänsä päätökseen sisältyvät maksajavirastojen tilit. Kokemuksen perusteella viivästys voisi olla huomattavan pitkä — entisen Kreikan maksajaviraston vuoden 2000 tilit hyväksyttiin vasta vuonna 2003, sen jälkeen kun virasto oli lopettanut toimintansa. Yhtäkään vuosien 2001 ja 2002 tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätökseen sisältyvistä tileistä ei ollut hyväksytty huhtikuuhun 2004 mennessä. Kymmenen maksajaviraston ⁽²³⁾ tilit jäivät tarkastamatta ja hyväksymättä kolmen viime vuoden aikana kahden vuoden osalta.

4.69 Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevan päätöksen lykkäämisellä ei ole taloudellista vaikutusta kyseisiin jäsenvaltioihin eikä se ole esteenä tuleville yhteisön rahoitusta koskeville menojen tukikelpoisuuspäätöksille. Komissio ei kyennyt kuitenkaan esittämään määräaikaan mennessä päätelmiä maksajavirastojen tileistä, joiden osuus kattoi 43 prosenttia vuonna 2003 ilmoitetuista menoista.

Vuonna 2003 tehdyt säännönmukaisuutta koskevat päätökset

4.70 Komissio teki vuonna 2003 kolme säännönmukaisuutta koskevaa päätöstä vuosina 1996—2002 ilmoitettujen menojen osalta ⁽²⁴⁾ eväten 377 miljoonan euron rahoituksen, josta tilintarkastustuomioistuin tarkasti 366 miljoonan euron määrän ja pyrki toteamaan olivatko korjaukset:

- a) asianmukaiset ja hyvin perustellut;
- b) tehty ajallaan.

Korjausten riittävyys

4.71 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission menettelyt päätöksen ulkopuolelle jätetyn 308 miljoonan euron osalta olivat hyvin perusteltuja ja yhdenmukaisia sen yleensä soveltamien kiinteämääräisten korjausten kanssa ⁽²⁵⁾.

⁽²³⁾ Baden-Württemberg, Bayern Umwelt, Opekepe, SDE, Ofival, ONIC, Onifflhor, FIRS, Onivins ja NAWAD.

⁽²⁴⁾ Komission päätökset 2003/102/EY (EUVL L 42, 15.2.2003, s. 47), 2003/364/EY, (EUVL L 124, 20.5.2003, s. 45) ja 2003/536/EY (EUVL L 184, 23.7.2003, s. 42).

⁽²⁵⁾ Kiinteämääräisiä korjauksia sovelletaan seuraavasti: kahden prosentin korjausta sovelletaan, kun keskeiset valvontamenettelyt ovat tyydyttävät, mutta toissijaiset valvontamenettelyt eivät osaksi tai lainkaan toimi; viiden prosentin korjausta sovelletaan, kun keskeisiä valvontamenettelyitä sovelletaan, mutta valvonnan toteuttamisesta säädettyä lukumäärää, tiheyttä tai johdonmukaisuutta ei noudateta riittävän hyvin ja rahastolle aiheutuvan tappion riski on merkittävä; kymmenen prosentin korjausta sovelletaan, kun yksi tai useampi keskeisistä valvontamenettelyistä ei toimi, eikä näin ollen ole mahdollista määrittää, onko maksupyyntö tukikelpoinen ja säännönmukainen, minkä vuoksi rahastolle aiheutuvan tappion riski on korkea.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.72 Tilintarkastustuomioistuimen mukaan komissio olisi voinut soveltaa sääntöjään ankarammin seuraavissa tapauksissa (joka olisi lisännyt päätöksen ulkopuolelle jätettyä määrää 65 miljoonalla eurolla):

- a) oliiviöljy, Italia — 13 miljoonan euron korjaus. Komissio sovelsi kahden prosentin kiinteämääräistä korjausta vuonna 2000 aiheutuneisiin menoihin, jotka liittyvät pääasiassa markkinointivuoteen 1998/1999. Korjaus koskee suurimmaksi osaksi öljynpuristamojen valvonnassa havaittuja tarkastusten merkittäviä puutteita sekä puutteita tuotetun oliiviöljyn määrien yhteensopivuutta koskevassa valvonnassa ja seurannassa. Lisäksi maantieteellinen tietojärjestelmä ei ollut valmis tai toiminnassa menojen aiheutumisasjankohdalla eikä vaadittuja vaihtoehtoisia tarkastuksia ollut tehty vähimmäismäärää ⁽²⁶⁾ markkinointivuonna 1998/1999. Komissio on luokitellut tarkastukset keskeiseksi valvontamenettelyksi. Viiden prosentin korjaus olisi ollut yhdenmukainen komission kiinteämääräisissä korjauksissa soveltaman asteikon kanssa;
- b) oliiviöljy, Kreikka — 45,1 miljoonan euron korjaus. Komissio on soveltanut vuodesta 1994 viiden prosentin korjausta oliivirekisterin noudattamatta jättämisen ja atk-pohjaisen tietokannan puutteiden vuoksi. Jäsenvaltioilla oli markkinointivuodesta 1998/1999 alkaen viisi vuotta aikaa panna täytäntöön maantieteellinen tietojärjestelmä, joka korvaisi oliivirekisterin ja tietokannan. Komissio katsoo, että maantieteellisen tietojärjestelmän kehittämisen laiminlyönti on jo sinällään puute ja että tehdyt parannukset eivät korvaa järjestelmän puuttumista. Sen vuoksi viiden prosentin kiinteämääräisen korvauksen soveltamista jatkettiin vuonna 2000 aiheutuneisiin menoihin, jotka koskevat pääasiassa markkinointivuotta 1998/1999. Koska näitä keskeiseen valvontamenettelyyn kuuluvia tarkastuksia ei sovellettu, kymmenen prosentin korjaus olisi ollut yhdenmukainen komission yleensä kiinteämääräisten korjausten laskennassa käyttämän asteikon kanssa.

KOMISSION VASTAUKSET

4.72 Rahoituskorjausten arvioimiseksi komission on otettava huomioon vaihtoehtoiset tarkastukset, jotka voivat pienentää EMOTR:oon kohdistuvaa riskiä. Komission päätöstä voidaan siis pitää asiaa koskevien säännösten ja ohjeiden mukaisena.

Komissio katsoo, että se on soveltanut kaikilta osin ja virheettömästi ohjeitaan, jotka koskevat rahoituskorjausten määrän vahvistamista; tässä yhteydessä sen on myös painotettava lakisääteistä velvollisuuttaan arvioida tarkasti rahastoon kohdistuva todellinen riski. Komissio pysyy kannassaan, jonka mukaan kyseisissä tapauksissa sovelletut rahoituskorjaukset olivat määrältään perusteltuja.

- a) Italia oli markkinointivuonna 1998—1999 ottanut käyttöön vaihtoehtoisia tarkastuksia, jotka pienensivät EMOTR:oon kohdistuvaa riskiä ja joiden perusteella komissio ehdotti 2 prosentin rahoituskorjausta, vaikka keskeisissä valvontamenettelyissä oli puutteita. Italiassa oli muun muassa käytössä oliivirekisteri, ja maassa suoritettiin markkinointivuonna 1998—1999 paikan päällä useita viljelyilmoituksiin perustuvia tarkastuksia oliivinviljelyn maantieteellisen tietojärjestelmän perustamisen yhteydessä. Italia määräsi näiden tarkastusten perusteella merkittäviä seuraamuksia tuottajille, joiden viljelyilmoitukset eivät pitäneet paikkaansa.
- b) Oliiviöljyn tuotantotukijärjestelmässä on kaksi toisistaan riippuvaa keskeistä valvontamenettelyä: puristamojen tarkastaminen ja puiden tarkastaminen.

On totta, että Kreikassa ei ollut käytössä oliivirekisteriä, tiedostoja eikä oliivinviljelyn maantieteellistä tietojärjestelmää (joka on ollut pakollinen markkinointivuodesta 1998—1999 alkaen). Kreikka toteutti kuitenkin vaihtoehtoiset tarkastukset, jotka ovat säännösten mukaan mahdollisia oliivinviljelyn maantieteellisen tietojärjestelmän puuttuessa, ja määräsi tuolloin myös seuraamuksia virheellisten viljelyilmoitusten perusteella. Lisäksi Kreikassa suoritettiin puristamoiden tarkastuksia ja tarkastettiin tapauksia, joissa sato oli poikkeuksellisen suuri.

Näistä syistä komissio päätti soveltaa 5 prosentin rahoituskorjausta kyseisiin markkinointivuosiiin.

⁽²⁶⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 2366/98 (EYVL L 293, 31.10.1998, s. 50) 28 artiklan 2 ja 3 kohdassa todetaan, että vaihtoehtoisia tarkastuksia on tehtävä kunnes maantieteellinen tietojärjestelmä on valmis ja toiminnassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

24 kuukauden sääntö

4.73 Komissio voi kieltäytyä niiden ilmoitettujen menojen rahoittamisesta, jotka ovat aiheutuneet 24 kuukauden kuluessa ennen ajankohtaa, jolloin se ilmoitti tutkimuksensa havainnoista jäsenvaltioille (27). Näin ollen kolme vuotta kattavassa tutkimuksessa havaittujen puutteiden osalta voidaan tehdä ainoastaan kahden vuoden aikana ilmoitettujen menojen korjaus. Neuvosto hylkäsi komission vuonna 2002 tekemän ja tilintarkastustuomioistuimen kannattaman ehdotuksen pidentää ajanjaksoa 36 kuukauteen (28).

Korjausten tekemiseen tarvittava aika

4.74 Vuonna 2003 tehtyjen kolmen päätöksen mukaisten korjausten osalta tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn pituus on — jäsenvaltioissa toimitetuista tarkastuskäynneistä korjauksen sisällyttämiseen päätökseen — keskimäärin yli kaksi ja puoli vuotta (900 päivää). Se on vähemmän kuin vuotta 2002 koskevan menettelyn keskimääräinen kolme vuotta (1 100 päivää). Keskimääräinen aika tarkastuskäynnistä aina korjauksesta ilmoittavan viimeisen kirjeen lähettämiseen ylittää edelleen selvästi komission yksiköiden sisäisesti määritellyt standardit.

Viime vuosien tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat päätökset

4.75 Tilien tarkastaminen ja hyväksyminen kestää useita vuosia (ks. kohdat 4.52 ja 4.70). **Taulukosta 4.6** käyvät ilmi varainhoitovuoden 1991 ja sitä seuraavien varainhoitovuosien osalta tehtyjen, tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevien komission päätösten tulokset. Tilien tarkastamista ja hyväksymistä ei ole vielä saatu päätökseen vuotta 1997 seuraavilta varainhoitovuosilta. Korjausten kokonaismäärä vastaa sen tarkastamien budjettikohtien ja jäsenvaltioiden osalta sellaista menojen määrää, jota ei tulisi komission mukaan rahoittaa yhteisön talousarviosta pääasiassa jäsenvaltioiden menojen hallinnointia ja valvontaa koskevissa järjestelmissä olevien puutteiden vuoksi.

4.76 **Kaavioissa 4.6 ja 4.7** on esitetty komission tekemissä säännönmukaisuutta koskevissa päätöksissä tehtyjen korjausten jakautuminen vuosina 1999—2003 (29), jäsenvaltioiden ja markkinoiden alojen mukaan eriteltynä. Kyseiset päätökset koskevat yhteisön varainhoitovuosien 1996—2001 eräitä menoja.

4.74 Komission yksiköt myöntävät, että tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä esiintyy viivästyksiä tietyissä tapauksissa. Kuten tilintarkastustuomioistuimella on eri vuosina todennut, menettelyn keskimääräistä pituutta on pyritty vähentämään merkittävin toimenpitein, joita on tarkoitus jatkaa.

4.75 Kesäkuussa 2004 oli saattamatta päätökseen ainoastaan yhdeksän menettelyä (joista kolme koskee 1. tammikuuta 2000 edeltävää ajanjaksoa) yhteensä 482 menettelystä, jotka oli käynnistetty vuoden 1997 ja vuoden 2000 lopun välisenä aikana.

Komissio haluaa todellakin selvittää viivästyneet tapaukset. Vanhimpiin vielä avoinna oleviin tapauksiin kiinnitettiin erityistä huomiota, kun laadittiin maatalousmenojen tarkastamista koskeva työohjelma vuodeksi 2004.

(27) Komission asetuksen (EY) N:o 1663/95 8 artikla (EYVL L 158, 8.7.1995, s. 6).

(28) Ehdotus neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1258/1999 muuttamisesta, KOM(2002) 293 lopullinen.

(29) Vuosi 1999 oli ensimmäinen, jona komissio teki vuonna 1996 käyttöön otetun tarkistetun tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn mukaiset säännönmukaisuutta koskevat päätökset.

Taulukko 4.6 — Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevissa päätöksissä tehdyt korjaukset varainhoitovuosilta 1991—2003

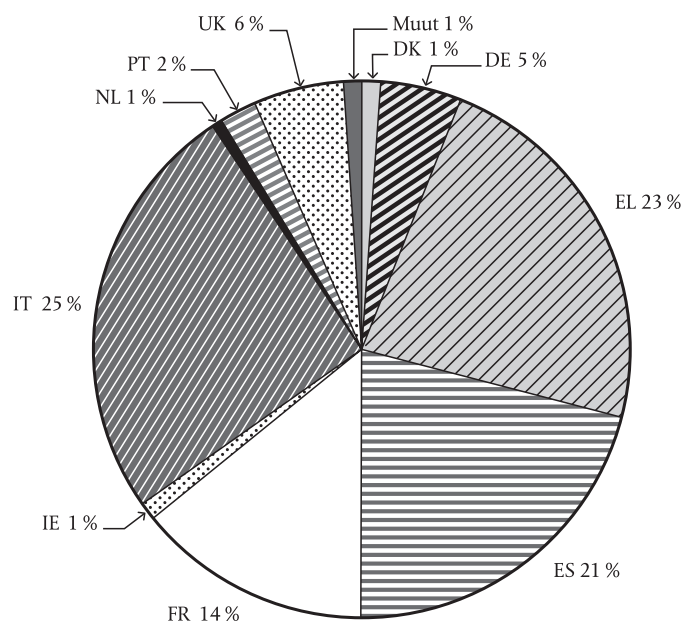
(miljoonaa euroa)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Ilmoitetut menot	31 255,9	30 480,2	34 008,0	33 592,8	35 654,4	39 062,5	40 884,3	38 857,4	40 726,2	40 410,6	41 593,8	42 710,8	43 988,4
Korjausten kokonaissumma	- 1 504,1	- 788,2	- 737,0	- 307,8	- 572,9	- 790,1	- 481,4	- 328,3	- 248,4	- 305,0	- 132,7	- 0,2	0,0
<i>josta:</i>													
a) maitoalan lisämaksut	- 979,2	- 419,7	- 248	0,0	- 15,1	- 215	- 110,2	0	0	0	0	0	0
b) korjaukset	- 524,9	- 368,5	- 489,0	- 307,8	- 557,8	- 575,1	- 371,2	- 328,3	- 248,4	- 305,0	- 132,7	- 0,2	0,0
Korjausten osuus prosentteina ilmoitetuista menoista	1,7 %	1,2 %	1,4 %	0,9 %	1,6 %	1,5 %	0,9 %	0,8 %	0,6 %	0,8 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %

Huom.: Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjä ei ole saatu päätökseen varainhoitovuoden 1997 jälkeen.

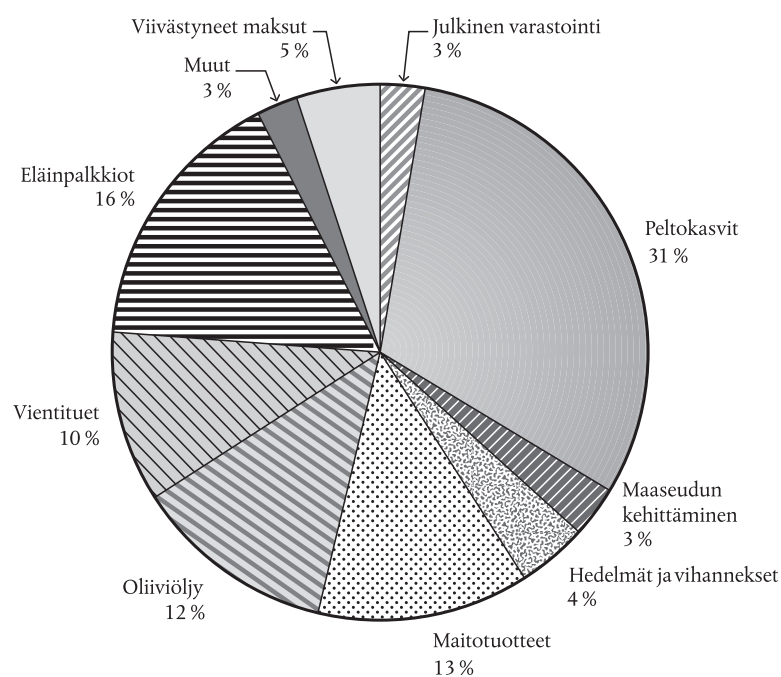
Lähde: Sääntönmukaisuutta koskevat komission päätökset, joita on mukautettu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamien tuomioiden mukaisesti peruutettujen korjausten huomioon ottamiseksi.

Kaavio 4.6 — Säännönmukaisuutta koskevissa päätöksissä (1999—2003) tehdyt korjaukset jäsenvaltioittain



Lähde: Säännönmukaisuutta koskevat komission päätökset vuosilta 1999—2003.

Kaavio 4.7 — Säännönmukaisuutta koskevissa päätöksissä (1999—2003) tehdyt korjaukset markkinajärjestelyittäin



Lähde: Säännönmukaisuutta koskevat komission päätökset vuosilta 1999—2003.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Tilintarkastustuomioistuimen päätelmät***Tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskeva päätös**

4.77 Edellä kohdissa 4.54—4.57 lueteltuja yksittäisiä ongelmia lukuun ottamatta maksajavirastojen tilien varmentaminen tapahtui tyydyttävästi.

4.78 Seuraavissa seikoissa olisi kuitenkin parannettavaa:

- a) komission olisi arvioitava todistuksen myöntävien elinten työtä paikan päällä jaksoittain (ks. kohta 4.58);
- b) todistusten myöntävien elinten olisi noudatettava tarkemmin YMP:n saatavien kohtelua koskevia komission suuntaviivoja (ks. kohdat 4.59—4.61).

4.79 On huolestuttavaa, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevaa päätöstä ei ole tehty 43 prosentin osuudelle vuoden 2003 osalta ilmoitetuista menoista eikä 21 maksajaviraston tileille vuosilta 2001 ja 2002 (ks. kohdat 4.65 ja 4.68).

4.78

a) *Todistuksen myöntävien elinten työn arviointia paikan päällä harkitaan sen jälkeen, kun on käyty läpi komission tarkastajien kaikki ensisijaiset tehtävät.*

b) *Komissio korostaa asianmukaisen velallisia koskevan raportoinnin merkitystä ja kiinnittää tähän kysymykseen entistä enemmän huomiota seuraavassa tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevassa päätöksessä.*

4.79 *On korostettava, että tilien jättäminen tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ulkopuolelle ei aiheuta taloudellisia seurauksia kyseisille jäsenvaltioille eikä sulje menoja ennalta yhteisön rahoituksen ulkopuolelle.*

Kun tilien tarkastaminen ja hyväksyminen lykkääntyy, jäsenvaltiot voivat toimittaa lisätietoja, ja joissakin tapauksissa ne voivat suorittaa tiettyjä ohjeissa vaadittuja tehtäviä, joita ei ole saatu valmiiksi säädettyyn määräaikaan, 30. huhtikuuta, mennessä. Kun jäsenvaltiot ovat hoitaneet nämä asiat, komission pitäisi voida tarkastaa ja hyväksyä päätöksen ulkopuolelle jätetyt tilit.

Komissio pyrkii selvittämään tapaukset, joita on kertynyt vuosien 2001 ja 2002 menettelyistä. Komission on määrä tarkastaa ja hyväksyä vuoden 2001 tilien tarkastamis- ja hyväksymispäätöksen ulkopuolelle jätettyjen neljän maksajaviraston tilit sekä vastaavasti yli puolet vuoden 2002 päätöksen ulkopuolelle jätetyistä maksajavirastoista.

Säännönmukaisuutta koskevat päätökset

4.80 Useimmat varainhoitovuonna 2003 tehdyt korjaukset on laskettu komission yleensä kiinteämääraisten korjausten laskemisessa käyttämän asteikon perusteella (ks. kohta 4.71). Kahdessa tapauksessa olisi voitu soveltaa suurempaa korjausta (ks. kohta 4.72).

4.80 *Komissio pysyy kannassaan, jonka mukaan sovelletut rahoituskorjaukset olivat määrältään perusteltuja.*

AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Vientituet — Määräpaikka ja markkinoille saattaminen

4.81 Vientituet ovat maataloustuotteiden viennistä maksettuja tukia, joilla viejille korvataan EU:n sisämarkkinoilla vallitsevien hintojen ja niitä alhaisempien, maailmanmarkkinoilla vallitsevien alhaisempien hintojen erotus. Samasta tuotteesta maksettavat tuet saatavat vaihdella määräpaikan mukaan.

4.81 *Vientitukien merkitys poliittisena välineenä on vähentynyt koko ajan, sillä yhteiseen maatalouspolitiikkaan on tehty useita uudistuksia, joiden tavoitteena on lisätä yhteisön tuotannon kilpailukykyä lähentämällä EU:n hintoja maailmanmarkkinahintoihin. Kymmenen vuotta sitten vientitukien aiheuttamat menot olivat yli 10 miljardia euroa; vuonna 2003 ne olivat vähentyneet 3,7 miljardiin euroon. Tämän suuntauksen odotetaan jatkuvan yhteiseen maatalouspolitiikkaan viimeksi vuonna 2003 ja 2004 tehtyjen uudistusten myötä.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.82 Tilintarkastustuomioistuin totesi erityiskertomuksessaan nro 7/2001 ⁽³⁰⁾, että olisi ollut aiheellista soveltaa samaa tukimaksua kaikkien tuotteiden ja määräpaikkojen osalta, vaikka se ei ollutkaan heti mahdollista. Kyseisten toimien varainhoidon yksinkertaistamiseksi ja tehostamiseksi se antoi seuraavat suositukset:

- a) saapumista koskevia todisteita vaadittaisiin vain epäilyttävissä tapauksissa tai vain niiden määräpaikkojen osalta, joihin liittyvä riski on suuri;
- b) kaikkien vähimmäisrajan ylittävien hakemusten kohdalla vaadittaisiin kuljetusasiakirjojen ja kauppalaskujen esittämistä YMP:n maksajavirastoille ⁽³¹⁾;
- c) jälkikäteen suoritettuja tuotteiden aiotuille markkinoille saattamista (eikä muualle vietyjä) koskevia tarkastuksia tehostettaisiin, ja jälkikäteen tarkastettaviksi valittujen toimien osalta tarkastettaisiin tietokannoista lähetyksiä ja konttien liikkeitä koskevat tiedot ⁽³²⁾.

4.83 Tilintarkastustuomioistuin esitti myös eräitä yksityiskohtaisia suosituksia varainhoitoa koskevien järjestelyiden parantamiseksi, joita olisi sovellettava mikäli saapumista koskevien todisteiden järjestelmällistä esittämistä koskevat vaatimukset säilytetään.

4.84 Neuvosto ja parlamentti kannattivat tilintarkastustuomioistuintuimen muutosehdotuksia ⁽³³⁾. Parlamentti kehotti komissiota erityisesti radikaaleihin pyrkimyksiin lainsäädännön yksinkertaistamiseksi ja avoimempien menettelyiden aikaansaamiseksi ennen vientitukijärjestelmän asteittaista poistamista.

4.85 Komissio ei ole ryhtynyt kohdassa 4.82 suositeltuihin järjestelmän yksinkertaistamistoimiin.

KOMISSION VASTAUKSET

4.82 ja 4.85 Komissio on ryhtynyt asianmukaisiin toimiin korjataksseen erityiskertomuksessa esiin tuodut heikkoudet. On laadittu ja pantu täytäntöön toimintasuunnitelma. Komissio katsoo, että kyseeseen tulevien riskien hallinta on kohentunut toteutettujen toimenpiteiden ansiosta merkittävästi.

- a) Saapumista koskeviin todisteisiin kytkeytyvien vaatimusten lieventäminen voisi aiheuttaa yhteisön talousarvioon kohdistuvan mahdollisen riskin, sillä tuolloin ei välttämättä enää voitaisi valvoa vientiä niihin maihin, joiden vientitukea ei ole vahvistettu. Lisäksi komissioon kohdistuisi perustavanlaatuisia arvostelua tavasta, jolla EU seuraa ja valvoo yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa käytävää tuettua kauppaa, erityisesti kun otetaan huomioon kansainväliset pyrkimykset pidättäytyä maksamasta vientitukea tietyille markkinoille.
- b) Komissio katsoo yleensäkin, että valtion viranomaisten antamat tuonti-ilmoitukset ovat yksityisten toimijoiden antamiin kuljetusasiakirjoihin ja kauppalaskuihin verrattuna parempi tae siitä, että tavarat on tuotu siihen kolmanteen maahan, jonka osalta tukea maksetaan. Komissio on kuitenkin päättänyt nostaa kaksinkertaiseksi de minimis -tuen rajan, jonka allittavia pieniä tukimääriä käsittävät hakemukset voidaan vapauttaa tuontitodisteen esittämisestä, mutta tätä tuontitodisteen esittämistä koskevaa vaatimusta sovelletaan edelleen kyseisen rajan ylittäviin eriyettyihin vientitukiin.
- c) Koska eriyettyjen tuontitukien yhteydessä on päätetty edelleen vaatia tuontitodiste, tuotteiden aiotuille markkinoille saattamista koskevia, jälkikäteen suoritettuja tarkastuksia ei ole tarpeen tehostaa. Komissio on kuitenkin kannustanut jäsenvaltioiden viranomaisia käyttämään kuljetusyriyten hallussa olevia tietoja lisävarmuuksena tavaroiden määräpaikkaan saapumisesta.

4.85 Ks. kohtaan 4.82 annettu vastaus.

⁽³⁰⁾ EYVL C 314, 8.11.2001.

⁽³¹⁾ Komission asetus (EY) N:o 800/1999, 17 artikla.

⁽³²⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 4045/89.

⁽³³⁾ Euroopan unionin neuvoston 2410. istunto, 18. helmikuuta 2002, Euroopan parlamentin päätös, tehty 10. päivänä huhtikuuta 2002, vastuuvapaudesta Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2000 (komissio) (EYVL L 158, 17.6.2002).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.86 Toisaalta komissio on reagoinut myönteisesti moniin tilintarkastustuomioistuimen yksityiskohtaisempiin havaintoihin ja suosituksiin:

- a) valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksyntää koskevia säännöksiä on tehostettu;
- b) vääriä todistuksia antaneille valvontaan erikoistuneille yrityksille langetettavista seuraamuksista on nykyisin olemassa säännöksiä;
- c) jäsenvaltioiden suurlähetystöt ovat ottaneet käyttöön lastin purkamista koskevien todistusten antamista koskevia sääntöjä;
- d) vähimmäisraja, jota on sovellettava niiden tuotteiden tarkastukseen, joille on haettu vientitukea, on kaksinkertaistettu;
- e) EU:n ja Baltian maiden välisen maitotuotteiden ketjukaupan estämiseksi on annettu säännöksiä poistamalla maitotuotteiden vientituet kyseisillä mailta;
- f) Venäjän tullin kanssa vuonna 2001 käyttöön otetun menetelyn avulla ⁽³⁴⁾ voidaan käydä ajantasaista tiedonvaihtoa väärennettyjen tuonti-ilmoitusten estämiseksi (vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät käytä menettelyä);
- g) karjan viennissä on tapahtunut jonkin verran kehitystä: korkeampaa vientitukea maksetaan puhdasrotuisten siitoseläinten osalta ainoastaan enintään 30 kuukauden ikäisille eläimille ⁽³⁵⁾ ⁽³⁶⁾;
- h) komission tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaava yksikkö tutki saapumista koskevien todisteiden järjestelmän vuosilta 2001 ja 2002 ja on sen seurauksena aloittanut eräitä jäsenvaltioita koskevan rahoituskorjauksen.

4.87 Toisten tilintarkastustuomioistuimen esille tuomien yksittäisten seikkojen osalta komissio:

- a) ei ole ottanut vastuulleen valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksyntää;

4.87 Käytyään läpi tilintarkastustuomioistuimen esittämät suositukset komissio on päättänyt, että se ei noudata tilintarkastustuomioistuimen kohdassa a) esittämää suositusta, kun taas kohtien b) ja c) osalta on toteutettu toimenpiteitä.

- a) Jaetun hallinnoinnin periaatteen mukaisesti jäsenvaltiot vastaavat valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksynnästä, eikä komissiolla ole aikomusta ottaa hyväksyntää vastuulleen. Jäsenvaltiot ovat lähempänä toimintaa kentällä ja pystyvät paremmin arvioimaan valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksynnälle ja valvonnalle asetettavat edellytykset.

Valvontaan erikoistuneiden yritysten hyväksyntää koskevia menettelyjä on kuitenkin tehostettu tilintarkastustuomioistuimen suosituksen perusteella (ks. komission asetus (EY) N:o 1253/2002, EYVL L 183, 12.7.2002, s. 12).

⁽³⁴⁾ Komission asetus (EY) N:o 2584/2000, muutettu asetuksella (EY) N:o 44/2003.

⁽³⁵⁾ Vientituet maksetaan edelleen painon mukaan (loogista teuraseläinten kannalta), eikä pääluvun mukaan (soveltuu paremmin siitoseläimiin).

⁽³⁶⁾ Komission asetuksen (EY) N:o 118/2003 johdanto-osan 4 kappaleessa sanotaan "... Elävien siitoseläinten osalta puhdasrotuisten siitoseläinten vientitukia voidaan väärinkäytösten välttämiseksi myöntää enintään 30 kuukauden ikäisille hiehoille ja lehmillä".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- b) ei ole vielä toimittanut jäsenvaltioille mallia hyväksyttävistä saapumista koskevista todisteista (tulliasiakirjat ja tullileimat, joita käytetään useissa muissa kuin jäsenvaltioissa);
- c) olisi voinut hyödyntää ulkopuolisia tarkastusyhtiöitä paremmin tarkastellakseen eriytettyjen vientitukien järjestelmää.

4.88 Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) on seurannut eräitä tilintarkastustuomioistuimen yksilöimiä huolestuttavia tapauksia. Se ei ole kuitenkaan toteuttanut tai saanut päätökseen useita muita tapauksia koskevia toimia, jotka liittyvät laittomaan vientiin Irakiin, Libanoniin suuntautuvien karjan toimitusten vajauksiin, maitotuotteiden ketjukauppaan Baltian maiden kanssa, juuston kulkeutumiseen Yhdysvalloista Kanadaan tai käyttöpäivän merkittävästi ylittäneen fetajuuston toimituksia Pohjois-Koreaan.

4.89 Näin ollen tilintarkastustuomioistuimen suosituksia (sekä neuvoston ja parlamentin päätelmiä) on noudatettu ainoastaan osittain. Määräpaikkaan sidottujen vientitukien osuus on edelleen varsin merkittävä (45 prosenttia) vientitukiin liittyvistä menoista (vuonna 2003 määrä oli 1 882 miljoonaa euroa).

Oliiviöljyn tukijärjestelmä

4.90 Tilintarkastustuomioistuin julkaisi heinäkuussa 2000 erityiskertomuksen⁽³⁷⁾ oliiviöljyn tukijärjestelmää koskevan tarkastuksensa tuloksista. Tarkastus keskittyi järjestelmän hallinnointiin komissiossa sekä valvonnan toimintaan jäsenvaltioissa, joilla voitiin arvioida niiden osuus järjestelmän keskeisten tavoitteiden saavuttamisessa. Neuvosto hyväksyi 29. huhtikuuta 2004 oliiviöljyn yhteisen markkinajärjestelyn uudistuksen, joka tulee voimaan 1. marraskuuta 2005⁽³⁸⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

- b) Jäsenvaltioiden maksajavirastojen tehtävänä on tarkastaa, ovatko eriytettyjä tukia koskeviin maksuhakemuksiin kuuluvat, viejien toimittamat todisteet päteviä. Komissio käynnisti kuitenkin tarjouskilpailumenettelyn, mutta se oli tulokseton ja jouduttiin uusimaan. Tarjousten käsittely ja selvityksen päätökseen saaminen on aikaavievää, ja siksi tulokset ovat käytettävissä vasta vuoden 2005 lopussa. Jotta maksajavirastojen välistä koordinoitua voitaisiin parantaa, jäsenvaltioita on toistaiseksi pyydetty vaihtamaan jäljennöksiä tuontiasiakirjoista, tullileimoista ja tullikoodeista (luovutus kulutukseen, asettaminen tullivarastointimenettelyyn, asettaminen sisäiseen jalostusmenettelyyn jne.), jotka ovat saatavilla maiden maksajavirastoissa ja koskevat selvitykseen kuuluvia kolmansia maita.
- c) Komissio antoi vuonna 2001 ensimmäistä kertaa tätä tehtävää koskevia toimeksiantoja ulkopuolisille tarkastusyhtiöille. Tosin näin jälkeempään voidaan todeta, että joissakin näkökohdissa olisi ollut kehittämisen varaa, ja kokemukset on jo otettu huomioon — ja tullaan vastaaisuudessaan ottamaan huomioon — annettaessa mahdollisia vastaavia toimeksiantoja ulkopuolisille tarkastajille.

4.88 ”Juuston kulkeutuminen Yhdysvalloista Kanadaan”-tapaus saadaan pian päätökseen. Kaikkia mainittuja tapauksia koskevat jatkotoimet ovat vielä käynnissä.

4.89 Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa kohdassa 4.87, komissio on reagoinut myönteisesti moniin tilintarkastustuomioistuimen yksityiskohtaisempiin havaintoihin ja suosituksiin. Kohtiin 4.83, 4.86 ja 4.88 annetuissa vastauksissa esitetään asianmukaiset selvitykset suosituksista, joita ei ole hyväksytty.

Komissio on aiheelliseksi katsomissaan tapauksissa ryhtynyt toimiin korjataksaan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa esiin tuodut heikkoudet. On laadittu ja pantu täytäntöön toimintasuunnitelma. Komissio katsoo, että kyseeseen tulevien riskien hallinta on kohentunut toteutettujen toimenpiteiden ansiosta merkittävästi.

⁽³⁷⁾ Erityiskertomus nro 11/2000 oliiviöljyn tukijärjestelmästä (EYVL C 215, 27.7.2000).

⁽³⁸⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 865/2004 (EUVL L 161, 30.4.2004, s. 97).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.91 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi erityiskertomuksessaan erityisesti seuraavaa:

- a) komission hallinnointi- ja valvontajärjestelmä ei ollut riittävän tehokas ja luotettava;
- b) asetetut yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet eivät olleet riittävän selkeät;
- c) oliivinviljelyn maantieteellistä tietojärjestelmää laadittaessa ja pantaessa täytäntöön jäsenvaltioissa ⁽³⁹⁾ komission ei tulisi sallia alkuperäisen oliivirekisterin yhteydessä koettujen viivästysten toistumista;
- d) kaikkien uudistusten yhteydessä olisi noudatettava varainhoitoasetuksessa annettuja moitteettoman varainhoidon periaatteita ja yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet olisi määriteltävä siten, että niiden edistymistä on mahdollista mitata;
- e) tuotantomäärän sijaan puiden lukumäärään perustuvat maksut saattaisivat aiheuttaa vähemmän valvontaan liittyviä ongelmia, mutta se lisäisi oliivinviljelyn maantieteellisen tietojärjestelmän tarvetta entisestään.

4.92 Neuvosto ja parlamentti ⁽⁴⁰⁾ kannattivat tilintarkastustuomioistuimen suositusta, joka koski oliivinviljelyn maantieteellisen tietojärjestelmän avulla toteutettavan riittävän ja luotettavan hallinnointi- ja valvontajärjestelmän tarvetta sekä oliiviöljyä koskevan tiedon sisällyttämistä yhdennettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään. Tilintarkastustuomioistuimen toteuttama seuranta keskittyy oliiviöljyn tuottajille maksettavaan tuotantotukeen, sillä kulutustuki poistettiin vuoden 1998 uudistuksen yhteydessä ja vientituen merkitys on vähäinen.

4.93 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio oli jo ennen vuoden 2004 uudistusta kiinnittänyt huomiota useisiin seikkoihin, jotka koskivat nimenomaan oliiviöljyn ylituotantoa ja kilpailukykyä. Siitä huolimatta, että komissio on joka vuosi kehottanut jäsenvaltioita nopeuttamaan menettelyjään, oliiviöljyn valvontavirastojen suosittelien rangaistusten lukumäärä ja jäsenvaltioiden todellisuudessa langettamien seuraamusten määrä poikkeavat edelleen toisistaan.

4.93 Komissio valvoo tarkasti, miten jäsenvaltiot seuraavat tarkastuslaitosten työtä. Se ottaa mahdolliset puutteet huomioon oliiviöljyn tuotantotukea koskevien tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyissä.

⁽³⁹⁾ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1638/98 2 artiklan säännösten mukaan maantieteellinen tietojärjestelmä perustuu oliivirekisterin tietoihin ja sen tiedot paikannetaan maantieteellisesti atk-ilmakuvien avulla.

⁽⁴⁰⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksesta nro 11/2000 oliiviöljyn tukijärjestelmästä sekä komission vastaukset (CD5—0009/2001 — 2001/2001/COS).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.94 Selkeämmällä tavoitteenasettelulla ja korvaamalla määrään perustuva tuotantotuki pinta-alatuella vuoden 2004 uudistuksessa poistettiin useita sellaisia toimenpiteitä, joita tilintarkastustuomioistuin oli pitänyt puutteina. Puutteet koskivat erityisesti valvontaa jäsenvaltioissa, velvoitetta arvioida tuotoksia sekä tuen erottamista tuotannosta. Komissio ei määritellyt uudistuksen tavoitteita, vaikka varainhoitoasetuksessa niin edellytetään. Tämä estää saavutetun edistyksen mittaamista.

4.95 Uuden neuvoston asetuksen mukaan tuki perustuu pinta-alaan, jolle on istutettu oliivipuita ja vähintään 60 prosenttia tuesta osoitetaan tulotukijärjestelmään. Kyseinen tuen osuus ei liity oliivioljyn tuotantoon eikä oliivipuiden lukumäärään. Jäljelle jäävä 40 prosenttia tuesta riippuu oliivipuiden määrästä. Kyseisen oliivipuiden määrään liittyvän (40 prosentin) tukiosuuden hallinnointi ja valvonta perustuu kuitenkin epäluotettaviin tilastotietoihin, kunnes oliivinviljelyn maantieteellinen tietojärjestelmä on saatu valmiiksi. Myös komission pyynnöstä tehdyssä ulkopuolisessa arvioinnissa, jolla pyrittiin arvioimaan oliivioljyalan keskeisten markkinajärjestelyiden toimenpiteiden vaikutusta, todettiin komission tilastotiedoista saatavien tietojen puuttuminen ja epäluotettavuus ⁽⁴¹⁾.

4.96 Vastoin tilintarkastustuomioistuimen suositusta komissio ehdotti neuvostolle ⁽⁴²⁾ oliivinviljelyn maantieteellisen tietojärjestelmän toimintakuntoon saamisen määräajan siirtämistä kahdella vuodella, 31. päivään lokakuuta 2003. Järjestelmää ei ole vielä saatu täysin toimintakuntoon, millä on kielteisiä vaikutuksia uudistuksen täytäntöönpanoon.

⁽⁴¹⁾ Komission aloitteesta laadittu kertomus "Evaluation des impacts des principales mesures de l'OCM dans le secteur de l'huile d'olive". ADE SA, Bryssel, joulukuuta 2002.

⁽⁴²⁾ Komission 22 päivänä joulukuuta 2000 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi asetusten N:o 136/66/ETY ja (EY) N:o 1638/98 muuttamisesta tukijärjestelmän soveltamisen jatkamisen ja oliivioljyn laatustrategian osalta (EYVL C 213 E, 31.7.2001, s. 1).

KOMISSIION VASTAUKSET

4.94 Oliivioljyalan uudistus kuuluu vuonna 2003 käynnistettyyn yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen, ja sillä pyritään samoihin tavoitteisiin. Tavoitteet esitettiin kestävää maataloutta koskevia pitkän aikavälin näkymiä käsittelevän ehdotuksen (KOM(2003) 23 lopullinen, 21. tammikuuta 2003) perusteluissa seuraavasti:

- EU:n maatalouden kilpailukyvyyn lisääminen
- markkinasuuntautuneemman, kestävän maatalouden edistäminen
- tukien välisen tasapainon parantaminen ja maaseudun kehittämisen vahvistaminen.

Komissio arvioi yhteisen markkinajärjestelyn täytäntöönpanon meneillään olevan hallinnoinnin ja valvonnan yhteydessä, miten tavoitteet on saavutettu. Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 864/2004 säädetään, että komissio toimittaa 31. joulukuuta 2009 mennessä neuvostolle kertomuksen muun muassa tämän alan tilanteesta ja liittyy siihen tarvittaessa muutosehdotuksia.

4.95 Jäsenvaltioiden on määrä pidättää jäljelle jäävät varat (enintään 40 prosenttia) ja käyttää ne myönnettäessä tukea oliivitarhoille, jotka on jo merkitty oliivinviljelyn maantieteelliseen tietojärjestelmään. Tuottajajäsenvaltiot ovat tiedottaneet komissiolle maantieteellisen tietojärjestelmän eri vaiheiden valmistumisesta. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti maantieteellisen tietojärjestelmän on määrä olla kokonaan toimintavalmis tuen maksamista varten markkinointivuodesta 2003—2004 alkaen (ennakkomaksu vahvistetaan syyskuussa 2004, loppumaksu kesäkuussa 2005) — ks. myös vastaus kohtaan 4.97.

Tuki on tarkoitettu ympäristöllisesti tai sosiaalisesti arvokkaiden oliivitarhojen ylläpitämisen rahoittamiseen. Tukea myönnetään oliivitarhan hehtaanimäärän mukaan riippumatta siitä, onko se tuotannossa. Tuen myöntämisen edellytyksenä on, että oliivipuiden lukumäärä oliivitarhassa ei saa poiketa yli 10:tä prosenttia paikkatietojärjestelmään 1. tammikuuta 2005 rekisteröityjen puiden lukumäärästä.

4.96 Oliivinviljelyn maantieteellisen tietojärjestelmän toimintakuntoon saamisen määräaika ehdotettiin siirrettäväksi, koska jäsenvaltiot olivat vuonna 2001 edistyneet vain vähän järjestelmän toteuttamisessa ja koska hankkeen avulla halutaan saada käyttöön luotettava hallinnointiväline oliivialalle. Jos oliivinviljelyn maantieteellistä tietojärjestelmää ei ollut saatu valmiiksi, kyseisten jäsenvaltioiden oli lisättävä paikalla tehtäviä tarkastuksia (asetus (EY) N:o 2366/98).

Ehdotukseen sisällytettiin lisäsäännöksiä, joiden mukaan oliivin tuottajille tarkoitettua tukea ei voida 1. marraskuuta 2003 alkaen maksaa sellaisille oliivipuille ja vastaaville aloille, joita ei ole kirjattu maantieteelliseen tietojärjestelmään, eikä niistä saadulle oliivioljytuotannolle. Tuottajajäsenvaltioiden komissiolle toimittamien tietojen mukaan maantieteellinen tietojärjestelmä on suurelta osin toimintakykyinen ja mahdollistaa markkinointivuodelta 2003—2004 suoritettujen tukimaksujen tarkastamisen. Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä voidaan ajan myötä todeta, miten järjestelmä on täyttänyt tehtävänsä uudistuksen käytännön toteutuksessa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.97 Komissio on ottanut huomioon tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä, että jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet yhteisen markkinajärjestelyn säännöksiä oliivirekisterin ja atk-pohjaisten tiedostojen osalta. Tilintarkastustuomioistuin kehotti varainhoitovuotta 2002 koskevassa vuosikertomuksessaan ⁽⁴³⁾ ja tässä vuosikertomuksessa komissiota kuitenkin oleman ankarampi soveltaessaan oliiviöljyn menojen korjauksia koskevia sääntöjään (ks. kohta 4.72 ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 4.61).

4.98 Edellä mainitun perusteella komission olisi ryhdyttävä välitömiin toimiin huolehtiakseen seuraavista jäljellä olevista seikoista:

- a) asetettava asianmukaiset ja mitattavissa olevat indikaattorit uudistuksen tavoitteiden täytäntöönpanon valvomiseksi ja tämän vuoksi noudatettava moitteetonta varainhoitoa koskevia varainhoitoasetuksen säännöksiä ja tehostettava yhteisen markkinajärjestelyn hallinnointia;
- b) vaadittava jäsenvaltioita luomaan toimivat ja luotettavat oliivinviljelyn maantieteelliset tietojärjestelmät, ja mikäli niitä ei saada luotua, tehtävä asiaankuluvat rahoituskorjaukset voimassa olevien sääntöjen mukaisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

4.97 Komissio pysyy kannassaan, jonka mukaan kyseisissä tapauksissa sovelletut rahoituskorjaukset olivat määrältään perusteltuja. Ks. kohtaan 4.72 annettu vastaus sekä vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002.

4.98

- a) Oliiviöljyalan uudistus kuuluu vuonna 2003 käynnistettyyn yhteisen maatalouspolitiikan uudistukseen, ja siksi sillä pyritään samoihin tavoitteisiin. Komissio seuraa, miten nämä tavoitteet saavutetaan.
- b) Oliivin tuottajille tarkoitettua tukea ei voida 1. marraskuuta 2003 alkaen maksaa sellaisille oliivipuulle ja vastaaville aloille, joita ei ole kirjattu maantieteelliseen tietojärjestelmään, eikä niistä saadulle oliiviöljytuotannolle.

Komission yksiköt hyväksyvät tilintarkastustuomioistuimen esittämän suosituksen ja tarkastavat kuten ennenkin, sovelletaanko valvontamenettelyjä virheettömästi ja yhdenmukaisesti.

ERITYISKERTOMUSTEN TÄRKEIMMÄT HUOMAUTUKSET

Komission suorittama viljelijöiden tulojen arviointi

4.99 EY:n perustamissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaisesti yhtenä yhteisen maatalouspolitiikan viidestä tavoitteesta on maatalousväestön kohtuullisen elintason takaaminen, erityisesti lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettuja tuloja. Tavoite on osoittautunut YMP:n todelliseksi pääperiaatteen.

4.100 Viljelijöiden tulojen mittaamiseksi komissiolla on käytössä kolme järjestelmää: maatalouden kirjanpidon tietoverkko, joka mittaa maatilojen tuloja yhdenmukaistetun kirjanpidon perusteella (järjestelmää ei voida soveltaa tulosten laatuun ja vertailuun); maatalouden taloustilit (laadultaan vaihtelevaa tietoa kunkin jäsenvaltion mukaan) sekä maatalouskotalouksien alan tulot (epäyhdenmukaisia ja vanhentuneita tilastoja).

4.100 FADN-tilastotietojen laadun ja etenkin niiden vertailukelpoisuuden parantaminen on yksi kyseisistä tilastoista vastaavien yksiköiden ensisijaisista tehtävistä, ja komissio, FADN:n komitea ja jäsenvaltiot ovat kiinnittäneet siihen jatkuvasti huomiota. Jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön perusmenetelmän, jolla pyritään parantamaan FADN:n laatua ja yhdenmukaistamaan sen tuloksia. Maatalousalan alueelliset erot — niin sosioekonomiset kuin rakenteellisetkin erot — ovat johtaneet siihen, että joillekin jäsenvaltioille on vahvistettu erityisiä sääntöjä. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemien menetelmäerojen vaikutuksia on kuitenkin minimoitu otannan ja painotuksen aloilla suoritetuilla toimilla.

Maatalouden tilejä ja hintoja käsittelevä työryhmä valvoo jatkuvasti ja perusteellisesti maatalouden taloustilien (EAA) tarkkuutta ja vertailukelpoisuutta. Lisäksi suoritetaan yksityiskohtaisempia EAA:n tarkastuksia, kuten inventointeja. EAA:n puitteissa laadittujen tulotilastojen laatua onkin aina pidetty tyydyttävänä. Myöskään se, että jäsenvaltiot voivat valita tietolähteet maatalousalansa

⁽⁴³⁾ Kertomus talousarvioon liittyvistä toimista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.101 Yhteisössä ei ole koskaan määritelty EY:n perustamissopimuksen 33 artiklassa mainittuja "maatalousväestön", "kohtuullisen elintason" tai "tulojen" käsitteitä. Sen vuoksi tähän mennessä ei ole ollut tilastoihin sovellettavia selkeitä käsitteitä tai kriteereitä, joilla oletetaan mitattavan näiden suuruutta.

4.102 Tilintarkastustuomioistuin saattoi todeta, että viljelijöiden taloudellisen tilanteen arvioimiseksi tarvittava tiedon laatu on vuosien mittaan kehittynyt. Kun vuoden 1992 Mac Sharryn uudistuksen tavoitteena oli pelkästään tulonmenetysten korvaaminen suorilla maksuilla, nykyisin komissio on kiinnostunut myös maatalouden ulkopuolisista tulonlähteistä ja tulojen jakautumisesta maatalousalalla. Näiden kysymysten tarkastelua varten tarvitaan maatalouskotitalouksien kokonaistuloja koskevia tietoja.

4.103 Tilintarkastustuomioistuin pyrki asiantuntijan avulla selvittämään EY:n perustamissopimuksen 33 artiklassa esitetyt eri käsitteet. Selvityksen päätelmänä oli, että muiden tietojen puuttuessa elintason likiarvona voidaan käyttää kaikkien kotitalouden jäsenten käytettävissä olevia kokonaistuloja. Maatalouskotitalouksien elintaso ei voida enää pitää kohtuullisena, jos kotitalouden kaikkien jäsenten käytettävissä olevat tulot jäävät tietyn rajan alle verrattuna muiden yrittäjäkotitalouksien tuloihin.

4.104 Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli komission kolmea tilastojärjestelmää siihen nähden, kuinka tarkoituksenmukaisia ne ovat YMP:n vaatimusten kannalta. Kyseisten kolmen järjestelmän tarkoituksena on mitata maatalousalan tuloja. Maatalouden kirjanpidon tietoverkosta saadaan kuitenkin lukuja ainoastaan niin kutsuttujen ammattimaisesti pidettyjen maatilojen voitoista ottamatta huomioon maatalouden ulkopuolisia tuloja tai kotitalouden muiden jäsenten tuloja. Maatalouden taloustilien perusteella saatava tärkein tieto on ylijäämä, joka jää jäljelle, kun kaikkien maataloustuotteiden kustannukset on katettu. Nämä järjestelmät eivät siksi anna suoraa tietoa maatalouskotitalouksien elintasosta. Tähän tarkoitukseen suunniteltiin maatalouskotitalouksien tuloja koskeva erityishanke, mutta se ei ole tuottanut luotettavia ja vertailukelpoisia tuloksia.

KOMISSION VASTAUKSET

erityisen rakenteen ja tilastojärjestelmänsä mukaisesti, ei juurikaan vaikuta EAA-tietojen laatuun. Jäsenvaltioiden EAA-tietojen yhtenäisyys ja siten niiden laatu ei riipu niinkään tietolähteiden yhdenmukaisuudesta kuin käsitteiden ja laadintaperiaatteiden yhdenmukaisuudesta. Tutkimukset ovat myös osoittaneet, että tietolähteiden suuri määrä vaikeuttaa tarkkuusindikaattoreiden laadintaa ja niiden tulkintaa, kun on kyse esimerkiksi kansantalouden tilinpidon tai maataloustilien kaltaisista tilastoista.

Maatalouskotitalouksien tuloja koskeva tilasto ei kuitenkaan ole yhtä laadukas, yhtenäinen ja ajantasainen kuin FADN ja EAA:t. FAO:n, OECD:n ja YK:n Euroopan talouskomission kanssa perustettiin vuonna 2003 työryhmä kehittämään ja parantamaan näitä tilastoja.

4.101–4.102 On olemassa erilaisia tulojen mittareita (muun muassa toimialan tulot ja kotitalouksien tulot makrotalouden tasolla sekä maatilojen tulot mikrotalouden tasolla). Komissio on laajalti käyttänyt ja julkaissut näitä mittareita maataloustulojen seurannassa, niiden tason ja kehityksen analysoinnissa sekä osana maatalouspolitiikan laadintaa.

4.104 FADN- ja EAA-tilastovälineillä on niiden käyttöönotosta lähtien voitu seurata, arvioida ja analysoida maataloudesta saatavien tulojen kehitystä niin maataloudessa yleisesti kuin erityisaloittainkin. Lisäksi maatalouskotitaloudet saavat suurimman osan tuloistaan maataloudesta (ja ensisijaisesti maatalousyrityksistä), joten tilastojen avulla voidaan myös seurata ja analysoida melko luotettavasti maatalouskotitalouksien tulojen kehitystä. Tämä on perustamissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan mukaista, sillä kyseisissä kohdissa maatalousväestön kohtuullisen elintason takaaminen kytketään yksiselitteisesti maataloudesta saatavien tulojen kasvattamiseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.105 Voidaan sanoa, että yhteisön tilastojärjestelmät eivät pysty tällä hetkellä antamaan riittävästi tietoja maatalouskotitalouksien nettotuloista eikä sen avulla voida arvioida viljelijäväestön elintasoja. Sen vuoksi komission olisi määriteltävä tarkemmin uudelleen yhteisön tarpeet tällä alalla ja kohdennettava nykyisiä tilastojärjestelmiä sen mukaisesti.

Suu- ja sorkkataudin torjuntaa koskevien toimenpiteiden ja menojen hallinnointi ja valvonta komissiossa ⁽⁴⁴⁾

4.106 Yhteisön oli kehitettävä yhteinen suu- ja sorkkataudin ehkäisyä ja torjuntaa koskeva politiikka, koska yhtenäismarkkinat oli saatava toteutetuksi ja tuotantoeläinten kauppaa yleisesti ottaen edistettävä. Yhteisössä on vuodesta 1992 alkaen luovuttu karjan ennalta ehkäisevistä suu- ja sorkkatautirokotuksista kaikissa jäsenvaltioissa ja otettu käyttöön monitahoinen ehkäisy- ja torjuntakeinojen järjestelmä, jonka avulla viruksen pääsyä yhteisön alueelle ja sen leviämistä pyritään rajoittamaan. Eläintautiepidemian puhjettessa tartunnan saaneet eläimet oli teurastettava, niiden ruhot tuhotava ja laitteet sekä välineet desinfioidava. Jäsenvaltiot vastasivat kaikista aiheutuneista menoista, joista tuli täten osittain korvauskelpoisia varta vasten EMOTR:n tukiosastoon luodusta eläinlääkintäalan hätärahasesta.

4.107 Jäsenvaltiot pyysivät eläinlääkintäalan hätärahaselta vuoden 2001 kriisin johdosta 1 616 miljoonan euron korvauksia. Tilintarkastustuomioistuin toimitti kyseisen määrän sekä eläintautiepidemian laajuuden perusteella tarkastuksen, jolla oli seuraavat kolme tavoitetta: varmistua siitä, että eläintaudin hävittämistä koskevaan strategiaan pohjautuva komission analyysi oli ajan tasalla, että strategia oli pantu täytäntöön tehokkaalla tavalla ja että jäsenvaltioiden,

KOMISSIION VASTAUKSET

4.105 Jokainen näistä tilastovälineistä tarjoaa lisätietoja päätöksentekoa varten. Sen vuoksi ne olisi nähtävä tätä hyvin monimutkaista politiikan alaa täydentävinä osina.

EAA- ja FADN-tilastoista on jo monen vuoden ajan saatu erittäin hyödyllisiä, luotettavia ja asianmukaisia maatalouden tulotietoja. Tiedot ovat osoittautuneet erittäin tärkeiksi yhteisen maatalouspolitiikan seurannassa, arvioinnissa ja suunnittelussa. Näiden maataloustuloja koskevien tilastojen on toistaiseksi voitu katsoa kuvaavan melko luotettavasti maatalouskotitalouksien tuloja, sillä maatalouskotitaloudet ovat saaneet suurimman osan tuloistaan maataloudesta.

Maatalousalan sosioekonominen kehitys ja maatalouspolitiikan viimeaikaiset muutokset (etenkin maaseudun kehittämisen alalla) saattavat kasvattaa maatalouskotitalouksien tuloja kuvaavien yksityiskohtaisempien tilastojen tarvetta. Varsin monessa jäsenvaltiossa on jo luotettavia tilastoja maatalouskotitalouksien tuloista, mutta tulevaisuudessa olisi hyvä tutkia sellaisten tilastojen toteutettavuutta ja kustannuksia, joilla voitaisiin mitata maatalousväestön elintasoja kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

Maatalousyritysten ja koko maatalousalan taloudellista tilannetta ja tuloja tullaan seuraamaan säännöllisesti FADN- ja EAA-tietojen pohjalta, ja näiden tilastovälineiden yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta on kehitettävä lisäämällä erilaisten asianomaisten yksiköiden välistä yhteistyötä.

4.106 Suu- ja sorkkataudin torjuntatoimenpiteistä annetun direktiivin 85/511/ETY muuttamisesta annetussa direktiivissä 90/423/ETY luodaan monitahoinen taudin ehkäisy-, torjunta- ja hävittämiskeinojen järjestelmä.

Direktiivissä kielletään ehkäisevä rokottaminen teknisistä ja taloudellisista syistä ja otetaan sen sijaan käyttöön valmiussuunnitelmat suu- ja sorkkataudin varalle, luodaan antigeenivarastojen järjestelmä mahdollista hätärokotusten tarvetta varten ja tehdään eläinten terveyttä käsittelevään muuhun lainsäädäntöön muutoksia, joiden tarkoituksena on estää taudin leviäminen.

⁽⁴⁴⁾ Erityiskertomus nro 8/2004 (julkaistaan lähiaikoina).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

menojen korvausjärjestelmä jonka avulla korvattiin kasvattajille aiheutuneet menot ja maksettiin heidän eläintensä teurastamisesta korvauksia, toimi asianmukaisesti, nopeasti ja tasapuolisesti. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli komission toimintaa kriisiä edeltävänä aikana, kriisin aikana sekä kriisin jälkeen, sillä edellisistä eläintautiepidemioista saaduista kokemuksista olisi voinut olla hyötyä suu- ja sorkkataudin ehkäisyä ja torjuntaa koskevan strategian kanalta.

4.108 Kertomuksessa painotetaan, että komissio ei ollut vuoden 2001 kriisiä edeltävänä aikana tarkistanut strategiaansa riskiteki-jöissä tapahtuneen kehityksen myötä.

KOMISSION VASTAUKSET

4.108 Komissio määritteli vuonna 1990 yhteisön yleiseksi strategiaksi suu- ja sorkkataudista ja suu- ja sorkkatautitartunnasta vapaan aseman säilyttämisen tarvitsematta turvautua ehkäisevään rokottamiseen.

Strategia on sittemmin saanut jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja asiaankuuluvien elinkeinoalojen tuen. Strategia pohjautuu tieteellisiin tosi-seikkoihin ja sen toteuttaminen on vakiintuneiden kansainvälisten standardien mukaista. Strategiassa otetaan huomioon yhtäältä viruksen tartuntariski ja toisaalta tekniset ja taloudelliset mahdollisuudet reagoida taudin ilmaantumiseen.

Komissio katsoo lisäksi, että strategiaan oli sisällytetty riittävän säännöllisin väliajoin uutta tieteellistä tietoa, jonka ansiosta se oli toteuttamiskelpoinen, vaikkei sitä ollutkaan muodollisesti saatettu ajan tasalle (¹).

Arvioitaessa komission toimintaa ennen kriisiä on pantava merkille Yhdistyneen kuningaskunnan kansallisen tarkastusviraston (National Audit Office) suu- ja sorkkatautia koskeva raportti, jonka kohdassa 9 c todetaan, että vaikka valmiussuunnitelmat eivät olleet riittäviä näin mittavan epidemian hillitsemiseksi, on epärealistista olettaa, että kukaan olisi selviytynyt kaikista eteen tulleista ongelmista ja vaikeuksista tai että viranomaiset olisivat osanneet ennustaa vuoden 2001 epidemian ennennäkemättömän laajuuden.

Kaikki suunnitellut toimet eivät toki olleet vuoden 2001 suu- ja sorkkatautikriisin puhjetessa toteuttamisvalmiina, mutta käsiteltävänä olevassa kertomuksessa ei myöskään anneta riittävästi arvoa tai tunnustusta edistykselle, jota komissio oli saavuttanut vuoden 1993 eli yhtenäismarkkinoiden perustamisen jälkeen.

(¹) Kun suu- ja sorkkatauti oli puhjennut Italiassa ja Kreikassa, mihin tilintarkastustuomioistuin viittaa edellä, komissio analysoi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa pysyvässä eläinlääkintäkomiteassa epidemiologista tilannetta ja toteutettujen torjuntatoimenpiteiden vaikutuksia. Kaikkien jäsenvaltioiden edustajista koostuvien työryhmien aikaansaamien tulosten perusteella laadittiin vuonna 1998 raportti suu- ja sorkkataudin torjumista koskevan tulevan politiikan periaatteista. Myös tiedekomitea laati raportin hätärokotuksista vuonna 1999. Komissio sovitaa joka vuosi yhteen jäsenvaltioiden kannat, myös eläintautisäännöstön suu- ja sorkkatautia käsittelevään lukuun liittyvät kannat, Maailman eläintautijärjestön yleisistunnossa. Jäsenvaltiot yhdessä tarkkailijana toimivan komission kanssa keskustelevat kaksi kertaa vuodessa suu- ja sorkkatautitilanteesta Euroopassa ja maailmassa FAO:n suu- ja sorkkataudin vastaisen Euroopan toimikunnan puitteissa. Neuvoston direktiivissä 2001/89/EY otetaan huomioon aiemmista kriiseistä saadut kokemukset ja tehdään yhteenveto vuosina 1996—1997 eräillä yhteisön alueilla esiintyneeseen klassisen sikaruton epidemiaan liittyvistä näkökohdista, joista on otettava opiksi, ja annetaan monenlaisia mahdollisuuksia keskustella laajojen karjatautien torjuntaa ja hävittämistä koskevista keskeisistä strategioista. Yhteisön vuonna 1990 määritelty strategia on vahvistettu äskettäin ja vuoden 2001 epidemian valossa yksimielisesti joulukuussa 2001 pidetyssä kansainvälisessä konferenssissa, Euroopan parlamentin joulukuussa 2002 antamassa päätöslauselmassa, neuvostolle joulukuussa 2002 annetussa komission ehdotuksessa uudeksi direktiiviksi ja lopulta neuvoston antamassa direktiivissä 2003/85/EY, josta antoivat lausuntonsa myös Euroopan parlamentti, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ja Euroopan alueiden komitea.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.109 Kertomuksessa osoitetaan myös, että komissio ei ollut korjannut ajoissa tiettyjä ehkäisy- ja torjuntajärjestelmän puutteita, joita ilmeni erityisesti rajojen turvaamisessa, eläinten ruokinnassa, varautumissuunnitelmissa, lampaiden tunnistamisessa ja eläinten siirtoja koskevassa jäsenvaltioiden välisessä tietojärjestelmässä (Animo), koska se ei ollut suorittanut perusteellisia arviointeja eikä toimittanut tarkastuksia vuotta 2001 edeltävänä aikana. Parlamentti tunnusti komission myönteisen toiminnan kriisin aikana, mutta kritisoi ⁽⁴⁵⁾ sitä, että komissio ei ollut tarkistanut jäsenvaltioiden varautumissuunnitelmia ennen kriisiä. Kriisin aikana komissio havaitsi nopeasti järjestelmään ja sen soveltamiseen jäsenvaltioissa liittyvät puutteet eläinlääkinnän, taudista ilmoittamisen ja teurastusten nopean aloittamisen osalta, mutta silloin oli jo liian myöhäistä korjata asiaa. Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että käyttöön otetun järjestelmän tehokkuus riippui suuresti siitä, ilmoittivatko kasvattajat välittömästi taudin esiintymisestä ja noudattivatko he eläinten siirroille asetettuja rajoituksia.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.109 *Komissio seuraa jatkuvasti eläinten terveystilannetta jäsenvaltioissa ja kolmansissa maissa ja on ryhtynyt tilintarkastustuomioistuimen esille tuomien kysymysten johdosta erityisesti seuraaviin toimenpiteisiin:*

a) *Komission tekemät tarkastukset jäsenvaltioissa*

Komission eläinlääkinnällisistä tarkastuksista vastaavat yksiköt ovat käyneet jäsenvaltioissa tarkastuskäynneillä valvomassa yleisimpien tartuntatautiin torjuntatoimenpiteistä annetun yhteisön lainsäädännön noudattamista.

b) *Suu- ja sorkkataudin ehkäisemistä ja torjumista koskevat säännökset*

Suu- ja sorkkatauti on yhteisön näkökulmasta eksoottinen tauti. Komissio on asettanut tuontiehtoja ja -tarkastuksia koskevan järjestelmän viruksen alueelle tunkeutumisen estämiseksi. Lisäksi komissio tukee yhteistyössä kansainvälisten järjestöjen kanssa naapurimaiden ponnisteluja taudin torjumiseksi ja hävittämiseksi.

Direktiivin 85/511/ETY säännökset yhdessä komiteamenettelyssä hyväksytyjen erityistoimenpiteiden kanssa edistivät suu- ja sorkkataudin hävittämistä vuonna 2001.

c) *Rajojen turvaaminen*

Tiukat säännöt olivat olemassa jo ennen vuoden 2001 epidemiaa. Joitakin säännöksiä tiukennettiin vuoden 2001 kriisin aikana tai pian sen jälkeen.

d) *Ruokajäteruokinta*

Vuonna 1980 kiellettiin ruokajätteen syöttäminen sioille, ellei ruokajätettä ollut kerätty, käsitelty ja toimitettu erityisin edellytyksin, jotka olivat toimivaltaisten viranomaisten asettamia ja valvomia.

e) *Valmiussuunnitelmat*

Hyväksytyjen valmiussuunnitelmien täytäntöönpanon valvonta oli aloitettu ennen kriisiä.

f) *Pienten märehitijöiden tunnistaminen*

Pienten märehitijöiden tunnistamisesta siten, että niiden alkuperätila voidaan jäljittää, oli jo säädetty direktiivillä 92/102/ETY.

g) *Animo-järjestelmä*

Animo-järjestelmä oli erittäin hyödyllinen alkuvaiheessa jäljitettäessä eläimiä, jotka oli lähetetty Yhdistyneestä kuningaskunnasta muihin jäsenvaltioihin ensimmäisen taudinpurkauksen havaitsemista edeltävien kolmen viikon aikana. Sen toiminnassa ilmenneet ongelmat liittyvät ennen kaikkea lihotuslampaiden nopeisiin siirtoihin ja niitä koskevien uusien todistusten antamiseen.

⁽⁴⁵⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma, 17. joulukuuta 2002, kohta 54.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

h) Liikkumisrajoitusten noudattaminen

Taudin torjuntatoimenpiteitä koskevan yhteisön lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti määrättyjen liikkumisrajoitusten noudattaminen on asianomaisen jäsenvaltion vastuulla.

Komission yksiköiden toimet ja kriisin aikana tehdyt päätökset on arvioitu ripeiksi ja tarkoituksenmukaisiksi.

Komissio kehottaa tilintarkastustuomioistuinta tarkastelemaan kriisin aikana annettuja neuvoston julkilausumia sekä Brysselissä 12. ja 13. joulukuuta 2001 pidetyn suu- ja sorkkataudin ehkäisyä ja torjumista käsitelleen kansainvälisen konferenssin päätelmiä.

Myös Euroopan parlamentin 17. joulukuuta 2002 antamassa päätöslauselmassa, jossa hyväksytään alaviitteessä ⁽²⁾ mainittu mietintö, tunnustetaan (53 kohta): ”Komissio reagoi viivytyksettä kriisin puhjettua ja teki tarvittavat päätökset. Kriisin kestäessä se sopeutti ja laati päätöksensä ajoissa kriisin kehitystä vastaavasti pysyvän eläinlääkintäkomitean lausuntojen pohjalta. Komission kriisinhallintatoiminnassa ei voida havaita laiminlyöntejä. Taudin kohdemaiden kansalliset eläinlääkintäviranomaiset ovat erityisesti painottaneet komission toiminnan korkeaa tasoa kriisintorjunnassa.”

4.110 Tarkastuksessa paljastui, että yhteisön rahoitusjärjestelmässä on parantamisen varaa. Jäsenvaltioiden kasvattajille maksamia korvauksia ei ole kaikissa tapauksissa määritelty yhteisön tasolla asianmukaisesti, vaikka komissio korvaa korvauskelpoisina pidetyistä määristä 60 prosenttia. Yhteisöltä puuttuu tarkemmin määritelty kehys, joten jäsenvaltiot ovat voineet ottaa käyttöön toisistaan poikkeavia järjestelmiä, mikä on johtanut yhteisössä toimivien kasvattajien epätasapuoliseen kohteluun.

4.111 Useita puutteita korjattiin yhteisön säädöksiä viimeksi tarkistettaessa. Rahoituskehystä ei kuitenkaan tarkistettu ja yhteisön tasolla toteutettavat toimenpiteet ovat edelleen vähäisiä taudista ilmoittamisen, maatilojen valvonnan ja teurastusten nopean aloittamisen osalta. Jäsenvaltioiden tapa soveltaa näitä toimenpiteitä saattaa näin ollen osoittautua vastaisuudessa edelleen riittämättömäksi eläintautiepidemian pysäyttämiseen, minkä seurauksena yhteisön on maksettava korvauksia.

4.110 Komissiolla ei ole oikeudellista toimivaltaa, joka tarvitaan jäsenvaltioiden kasvattajilleen epidemian johdosta maksamien korvausten yhdenmukaistamiseen yhteisön tasolla.

Komissio on sen sijaan yhdenmukaistanut edellytykset, joiden mukaan yhteisö maksaa korvauksia jäsenvaltioille. Jäsenvaltioiden hakemia korvaussummia alennettiin niiden mukaisesti kaiken kaikkiaan 583 miljoonalla eurolla (kun haettujen korvausten kokonaissumma oli 1 051 miljoonaa euroa).

4.111 Rahoituskehys: Komissio on vuodesta 2002 lähtien hahmotellut yhteisön yhteisrahoituksen ehtoihin tehtäviä muutoksia rajoittaakseen muun muassa eläinten arvon liiallista yliarviointia, jota esiintyi erityisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa kriisin aikana, ja hillitäkseen siten eläintautien hävittämistä aiheutuvien kustannusten paisumista. Asiasta on tarkoitus esittää ehdotus lähiaikoina.

Eläinlääkinnällisestä näkökulmasta on syytä todeta seuraavaa:

Ensinnäkään tauti-ilmoituksiin perustuvalla järjestelmällä ei ole vaihtoehtoa. EU:n vaatimukset ovat yhdenmukaisia kansainvälisten vaatimusten kanssa.

⁽²⁾ Mietintö ”Suu- ja sorkkataudin torjuminen Euroopan unionissa vuonna 2001 sekä tulevat ennalta ehkäisevät toimet eläintautien välttämiseksi ja torjumiseksi Euroopan unionissa” — Euroopan parlamentin mietintö, 28. marraskuuta 2002 (lopullinen A5-0405/2002).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.112 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio saattaa strategiaa koskevat analyysinsä ja arviointinsa ajan tasalle muulloin kuin kriisitilanteessa. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio etsii keinoja saada kasvattajat osallistumaan torjuntajärjestelmän soveltamiseen, jotta he ilmoittaisivat taudista aikaisemmin ja noudattaisivat eläinten siirtoja koskevia rajoituksia. Tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota selkeyttämään eläintautiepidemioihin sovellettavaa rahoituskehystä siten, että yhteisön talousarvioon kohdistuvat taloudelliset riskit jäävät mahdollisimman pieniksi.

Toiseksi karjatilat ovat eläinlääkärin valvonnan alaisia, ja valvontaa ollaan lisäämässä tiukentamalla eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia ja tekemällä tilakohtaisia tarkastuksia kansanterveyttä koskevien vaatimusten (elintarviketaruun liittyvä lähestymistapa) noudattamisen varmistamiseksi sekä taudin hävittämisen tai torjuntaohjelmien yhteydessä.

Lisäksi komissio on ryhtynyt toimenpiteisiin tiukentaakseen entisestään eläinten liikkumisen valvontaa.

Eläinten terveyttä yleisesti ja erityisesti tautien torjuntatoimenpiteitä käsittelevän yhteisön lainsäädännön mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa toimenpiteitä, jotka parhaiten sopivat asianomaisen taudin ripeään hävittämiseen. Säädetty toimenpiteet ovat vähimmäistoimenpiteitä, joita voidaan tai tietyissä tapauksissa täytyy täydentää epidemiologisen tilanteen mukaisesti.

Komissio haluaa muistuttaa, että suuri osa epidemian kokonaiskustannuksista, kaikki välilliset kustannukset mukaan luettuina, jää asianomaisten jäsenvaltioiden hoidettavaksi.

4.112 Laajoja tautitartuntoja koskevan yleisen torjuntastrategian osalta todettakoon, ettei yhteisön lainsäädännössä tällä hetkellä säädettyille toimenpiteille ole vaihtoehtoisia strategioita. Toimenpiteillä pyritään yhtäältä hävittämään tauti ja toisaalta sallimaan riittävästi joustavuutta käytettyjen välineiden suhteen. Villisioissa esiintyvän klassisen sikaruton ja bluetongue-taudin torjuntatoimenpiteet ovat esimerkkejä tästä joustavasta lähestymistavasta.

Yhteisön lainsäädännössä painotetaan hätärokotuksia laajojen kulkutautien (klassinen sikarutto, bluetongue, afrikkalainen hevosrutto, suu- ja sorkkatauti) yhteydessä ja annetaan näin välineet taudin torjuntatoimenpiteistä aiheutuvien välittömien kustannusten rajoittamiseksi.

Päätöksessä 90/424/ETY tuottajia kannustetaan ilmoittamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa eläimistä, joilla on epäilyttäviä kliinisiä oireita (ks. myös kohta 92). Lisäksi siinä säädetään rangaistustoimenpiteistä, joihin jäsenvaltiot voivat ryhtyä, ellei torjuntatoimenpiteitä toteuteta.

Komissio käynnisti Euroopan parlamentin pyynnön mukaisesti tutkimuksen, jossa tarkastellaan jäsenvaltioissa sovellettavia korvausjärjestelmiä, ja sai lopullisen raportin lokakuussa 2003. Täydentävässä seurantatutkimuksessa, joka tehdään aiheeseen varattujen rahoitusjärjestelyjen puitteissa, esitetään yksityiskohtaiset asiantuntija-arviot ja laskelmat vaikutusten arvioinnin suorittamista varten. Johtavat eläinlääkintäviranomaiset keskustelivat niistä syyskuussa 2004 ja ne esitellään tarttuvien eläintautien ehkäisyä ja torjuntaa käsittelevässä kansainvälisessä konferenssissa joulukuussa 2004.

Tukikelpoisten kustannusten määrää ja luonnetta koskevat suuntaviivat, jotka ovat parhaillaan hyväksyttävänä, on laadittu rahoituskehysten selkiyttämiseksi ja yhteisön talousarvioon kohdistuvien riskien pienentämiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisten maksujen takaisinperintä

4.113 Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle havaitsemistaan yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvistä yli 4 000 euron suuruisista sääntöjenvastaisista maksuista ja pyrittävä perimään ne takaisin ⁽⁴⁶⁾. Jos varoja ei voida periä takaisin, kyseiset summat poistetaan kirjanpidosta 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" ⁽⁴⁷⁾. Jäsenvaltiot raportoivat yhteisölle erikseen ⁽⁴⁸⁾ kaikista yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvistä saamisista ja niiden takaisinperinnästä.

4.113 Yhteisön lainsäädännössä säädetään yhteisön toiminta-aloilla sovellettavasta ilmoitusvelvollisuudesta, jonka tarkoituksena on yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen. ⁽³⁾ Jäsenvaltiot ovat velvollisia säännöllisesti ilmoittamaan sääntöjenvastaisuuksista, joista on tehty ensimmäisen asteen hallinnollinen tai oikeudellinen päätös. Asetuksessa (ETY) N:o 595/91 perustetaan sääntöjenvastaisuuksien ilmoitusjärjestelmä EMOTR:n (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahasto) tukiosaston menojen seuranta varten.

Jotta komissiolle ilmoitettuja tietoja voidaan hyödyntää entistä paremmin, toimitettavat tiedot luetellaan yhteisön lainsäädännössä yksityiskohtaisesti. Niihin kuuluvat etenkin tiedot rikotusta säännöksestä, asianomaisista määristä, sääntöjenvastaisen toimen toteutustavasta sekä asianomaisista luonnollisista henkilöistä tai oikeushenkilöistä. ⁽⁴⁾

Jäsenvaltioilla on velvollisuus estää sääntöjenvastaisuudet, puuttua niihin ja periä takaisin sääntöjenvastaisuuksien tai laiminlyöntien seurauksena menetetyt määrät ⁽⁵⁾. Asetuksen (ETY) N:o 595/91 mukaan kaikista yli 4 000 euron suuruisista sääntöjenvastaisista määristä on ilmoitettava komissiolle. Tämä tarkoittaa, että kaikista toimista, joista on seurauksena yhteisön lainsäädäntöön sisältyvän säännöksen rikkominen, on ilmoitettava komissiolle siitä riippumatta, onko kyse tahalliseksi vai tahattomasta toiminnasta. Komissio on toteuttanut erilaisia toimenpiteitä varmistaakseen, että petokset ja sääntöjenvastaisuudet pystytään tunnistamaan.

Näin perustetulla keskinäisellä ilmoitus- ja tiedotusjärjestelmällä toteutetaan käytännössä sitä vastavuoroiseen aitoon yhteistyöhön velvoittavaa periaatetta ⁽⁶⁾, joka vahvistetaan EY:n perustamissopimuksen 10 artiklassa ja johon komission heinäkuussa 2000 laatima petostentorjuntastrategia ⁽⁷⁾ perustuu. Jäsenvaltioiden ja komission välinen kumppanuus on perustana myös johdetun oikeuden säännöksille.

Kuten neuvosto on useaan otteeseen korostanut, jäsenvaltioiden toimittamien tietojen on ehdottomasti oltava johdonmukaisia ja laadukkaita, jotta komissio voisi hyödyntää niitä mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti tohostaakseen petostentorjuntaa ja huolehtiakseen tapausten asianmukaisesta seurannasta ⁽⁸⁾ sekä jäsenvaltioiden että yhteisön tasolla.

⁽³⁾ Ks. menojen osalta etenkin 4. maaliskuuta 1991 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 595/91 3 artiklan 1 kohta (EYVL L 67, 14.3.1991), 11. heinäkuuta 1994 annettu komission asetus (EY) N:o 1681/94 ja 26. heinäkuuta 1994 annettu komission asetus (EY) N:o 1831/94 (EYVL L 191, 27.7.1994) ja perinteisten omien varojen osalta neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 6 artiklan 5 kohta.

⁽⁴⁾ Lukuun ottamatta yhteisöjen omista varoista tehdyn päätöksen 94/728/EY, Euratom soveltamisesta annettua neuvoston asetusta (EY, Euratom) N:o 1150/2000 (EYVL L 130, 31.5.2000), jonka mukaan näiden tietojen toimittaminen on vapaaehtoista.

⁽⁵⁾ Ks. asetuksen (EY) N:o 2988/95 8 artikla (EYVL L 312, 23.12.1995) ja asetuksen (EY) N:o 1258/1999 8 artikla (EYVL L 160, 26.6.1999).

⁽⁶⁾ Sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut sen asiassa Zwartfeld (asia C-2/88, Zwartfeld, tuomio 13.7.1990, Kok. 1990, s. I-3365) ja asiassa Yugoslav maize (asia C-68/88, komissio v. Kreikka, Kok. 1989, s. 2965).

⁽⁷⁾ KOM(2000) 358 lopullinen, 28.6.2000, ja toimintasuunnitelma vuosiksi 2001—2003, (KOM(2001) 254 lopullinen, 15.5.2001).

⁽⁸⁾ Tilinpitoon ja takaisinperintään liittyvät toimet mukaan luettuina.

⁽⁴⁶⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 595/91 (EYVL L 67, 14.3.1991, s. 11).

⁽⁴⁷⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1469/95 (EYVL L 145, 29.6.1995, s. 1).

⁽⁴⁸⁾ Komission asetus (EY) N:o 296/96 (EYVL L 39, 17.2.1996, s. 5).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.114 Vuodesta 1971 alkaen raportoitujen sääntöjenvastaisten maksujen kokonaismäärä oli vuoden 2002 lopussa 3,1 miljardia euroa. Tästä summasta edunsaajilta on peritty takaisin 537 miljoonaa euroa ja 252 miljoonaa euroa on poistettu kirjanpidosta joko yhteisön tai jäsenvaltion vastatessa menetyksistä. Loput 75 prosenttia raportoituista sääntöjenvastaisista maksuista oli yhä käsittelemättä eli niitä ei ole peritty takaisin tai poistettu kirjanpidosta. Valtaosa sääntöjenvastaisista maksuista liittyy markkinoita koskeviin interventioihin: hedelmä- ja vihanneksien menojen sekä vientituista koostuvien menojen osuus on yli puolet kokonaismäärästä.

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

KOMISSION VASTAUKSET

Ilmoitusjärjestelmästä saatu kokemus ja siihen tehdyt parannukset auttavat tehostamaan järjestelmän toimintaa ja lisäämään tietojen luotettavuutta.

4.114 Komission vuodelta 2002 laatimassa kertomuksessa Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta (jäljempänä ”komission vuodelta 2002 laatima petostentorjuntaa käsittelevä kertomus”) todetaan, että ilmoitettujen sääntöjenvastaisten maksujen määrät olivat suurimmat hedelmä- ja vihanneksialalla. Jäsenvaltioille ilmoitettiin tästä kehityssuunnauksesta useissa 280 artiklan mukaisen työryhmän, petostentorjunnan koordinoinnista vastaavan neuvoa-antavan komitean (COCOLAF) sekä maataloustuotealan sääntöjenvastaisuuksia ja keskinäistä avunantoa käsittelevän työryhmän kokouksissa.

Valtaosa jäsenvaltioiden toimittamista sääntöjenvastaisuuksia koskevista ilmoituksista on koottu sähköiseen tietokantaan, johon sisältyvien tietojen laadun komissio on vuonna 2003 perusteellisesti tarkastanut yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa. Tarkastuksen yhteydessä parannettiin tietojen keskinäistä johdonmukaisuutta ja päivitettiin määriä koskevia tietoja. Vuodesta 1971 lähtien ilmoitettujen sääntöjenvastaisten maksujen määrä oli ajantasaistettujen tietojen mukaan (ks. kohta 30) 31. joulukuuta 2002 yhteensä 2 983 miljoonaa euroa. Tästä summasta 603 miljoonaa (20 prosenttia) on peritty takaisin ja 297 miljoonaa (10 prosenttia) poistettu kirjanpidosta. Perittävänä oleva summa on näin ollen 2 083 miljoonaa euroa (70 prosenttia). Näissä määrissä on otettu huomioon komissiolle vuonna 2003 toimitetut tietoihin tehdyt tarkistukset sekä komission päätöksen 2003/481/EY rahoitusvaikutukset (75 miljoonaa euroa).

4.115 Jotkin jäsenvaltiot eivät noudata velvollisuutta, jonka mukaan niiden on ilmoitettava tiedot kahden kuukauden kuluessa sen vuosineljänneksen päättymisestä, jona sääntöjenvastaisuus on havaittu tai jona siitä on saatu uutta tietoa (asetuksen (ETY) N:o 595/91 3 artiklan 1 kohta ja 5 artiklan 1 kohta). Tällaisia jäsenvaltioita ovat muun muassa Saksa ja Espanja, joiden tekemien ilmoitusten osuus on yli puolet kaikista sääntöjenvastaisuuksia koskevista ilmoituksista. Jäsenvaltiot ovat tietoisia ongelmasta, koska komissio on käsitellyt asiaa vuodelta 2002 laatimassaan petostentorjuntaa käsittelevässä kertomuksessa (ks. kohta 10.2.2) sekä useissa 280 artiklan mukaisen työryhmän, COCOLAF:n ja maataloustuotealan sääntöjenvastaisuuksia ja keskinäistä avunantoa käsittelevän työryhmän kokouksissa.

Jäsenvaltioille on lisäksi ilmoitettu tiedoissa esiintyvistä epäjohtonmukaisuuksista ja niitä on pyydetty toimittamaan kyseisiä tapauksia koskevat ajantasaistetut tiedot digitaalisessa muodossa. Jäsenvaltioille on lisäksi tarjottu 280 artiklan mukaisen työryhmän, COCOLAF:n sekä maataloustuotealan sääntöjenvastaisuuksia ja keskinäistä avunantoa käsittelevän työryhmän kokouksissa neuvontaa ja opastusta ECR-tietokannan (Electronic Case Register, sähköinen tapausrekisteri) käytössä. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että jäsenvaltiot ilmoittavat nykyään sääntöjenvastaisuuksista entistä paremmin, joskaan ne eivät täysin noudata kaikkia asetuksessa (ETY) N:o 595/91 säädettyjä velvoitteita.

Komissio jatkaa työtään eroavuuksien poistamiseksi ja pyrkii tässä tarkoituksessa velvoittamaan jäsenvaltiot asetuksen (ETY) N:o 595/91 kaikkien säännösten noudattamiseen, jotta se saisi kaikista jäsenvaltioista täysin luotettavia ja yhdenmukaisia tietoja asettamiinsa määräaikoihin mennessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.116 Sääntöjenvastaisten maksujen alhainen takaisinperintäaste (vuodesta 1971 alkaen laskettu kumulatiivinen perintäaste on ainoastaan 17 prosenttia) johtuu osittain jäsenvaltioiden hallinnollisista viiveistä ja käytännöistä (takaisinperinnän lykkääminen siihen asti, kunnes petoksiin liittyvät oikeustoimet on saatu päätökseen; yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyviä saamia ei pidetä ensisijaisina; perusteettomien kanteiden mahdollisuus) sekä komission haluttomuudesta hyväksyä osittaisia maksuja.

4.117 Raportoiduista sääntöjenvastaisista maksuista ainoastaan 10 prosenttia on poistettu kirjanpidosta. Tämä johtuu osittain siitä, että jäsenvaltioiden mukaan vain harvoissa tapauksissa maksuja ei voida periä takaisin, ja osittain siitä, että komissio on toteuttanut kauan sitten suoritettuihin sääntöjenvastaisiin maksuihin liittyviä toimia hitaasti. Komissiolla ei ollut riittäviä kriteereitä päättää, pitäisikö jäsenvaltioiden vai yhteisön vastata kirjanpidosta poistetuista määristä, eikä kattavia tietoja siitä, onko kirjanpidosta poistamista koskevat päätökset pantu täytäntöön asianmukaisella tavalla.

KOMISSION VASTAUKSET

4.116 Tarkistettu takaisinperintäaste oli 20,2 prosenttia toukokuussa 2004 (ks. kohta 30).

Komissio on täysin tietoinen siitä, että takaisinperintäastetta voidaan jäsenvaltioissa vielä parantaa. Se on ottanut tehtäväkseen tämän parannustyön, jota se tekee etenkin perustamassaan takaisinperintää käsittelevässä erityisryhmässä. (Ks. myös kohtaan 4.118 annettu vastaus.)

Joidenkin jäsenvaltioiden (Italia, Kreikka) maksajavirastot ja viranomaiset, jotka vastaavat takaisinperinnästä, ovat aina huomauttaneet, että niiden on odotettava rikosoikeudenkäynnin päättymistä, ennen kuin ne voivat aloittaa takaisinperinnän. Joissakin tapauksissa perintämenettely voidaan kuitenkin aloittaa siviiliprosessina tai hallinnollisena menettelynä tämän estämättä rikosoikeudenkäynnin samanaikaista aloittamista.

Näin ollen jäsenvaltiolle tarjolla olevat valinnanmahdollisuudet (hallinnollinen menettely, siviilioikeudenkäynti, rikosoikeudenkäynti) vaikuttavat takaisinperintään tarvittavaan aikaan. Muutamissa jäsenvaltioissa hallinnollinen takaisinperintämenettely voidaan aloittaa vasta, kun rikosoikeudenkäynti on saatu lopullisesti päätökseen. Tähän voi puolestaan kuluva jopa yli 15 vuotta.

Kun tarkastellaan Italiaa, 46 prosentissa vuotta 1995 edeltävistä tapauksista on aloitettu rikosoikeudenkäynti, kun vastaava osuus vuoden 1995 jälkeisten tapausten osalta on vain 18 prosenttia. Ero voi johtua siitä, että jäsenvaltio on päättänyt toteuttaa tarvittavat hallinnolliset toimenpiteet mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja heti kun sääntöjenvastaisuudesta on ilmoitettu.

Hallinnoitaessa varoja yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa vastuullinen jäsenvaltio on suoraan yhteydessä velalliseen. Komissiolla ei ole valtuuksia velkojen poistamiseen kirjanpidosta. Komissio on asetuksen (EY) N:o 1258/1999 mukaan velvollinen jättämään yhteisön rahoituksen ulkopuolelle kaikki sellaiset menot, joita ei ole toteutettu yhteisön sääntöjen mukaisesti. Sovitteluratkaisujen ja/tai osasuoritusten hyväksyttävyyttä olisi arvioitava tapauskohtaisesti kansallisen lainsäädännön perusteella yhdessä asetuksen (EY) N:o 1258/1999 8 artiklassa säädettyjen kriteerien kanssa.

4.117 Komissio antoi 3. joulukuuta 2002 tiedonannon yhteisön menojen suorasta ja jaetusta hallinnoinnista johtuvien yhteisön saamisten perinnän parantamisesta (KOM(2002) 671, lopullinen) ja päätti sen perusteella perustaa OLAFin ja maatalouden pääosaston yhteisen takaisinperintää käsittelevän erityisryhmän selvittämään kaikki edelleen ratkaisematta olevat vanhat (kaikki vuotta 1999 edeltävät) sääntöjenvastaisia maksuja koskevat tapaukset. Tarkoituksena on laatia päätösehdotus siitä, onko näiden maksujen taloudellisista seurauksista vastuussa yhteisö vai jäsenvaltio.

Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa, ettei komissiolla ole riittäviä kriteerejä, joiden perusteella se voisi päättää, kuuluvatko kirjanpidosta poistetut määrät jäsenvaltion vai yhteisön vastattaviksi. Komissio vastaa tähän, että se on ajan myötä luonut neljä peruseriaatetta ja joukon menettelykriteerejä, joita se on soveltanut saamiensa kokemusten perusteella ja jotka on dokumentoitu heinäkuussa 2002 (ks. myös kohta 44).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

4.118 OLAFilla ja maatalouden pääosastolla on yhteinen vastuu yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisien maksujen käsittelystä; muodolliset ja tosiasialliset vastualueet eroavat kuitenkin toisistaan ja väärinkäsityksiä tapahtuu. Komissio ei hyödynnä sääntöjenvastaisuuksista saamia tietoja järjestelmällisesti ehdottaessaan tai toteuttaessaan yhteisen maatalouspolitiikan muutoksia.

4.119 Musta listaei ole toimiva ratkaisu. Ainoastaan kuusi jäsenvaltiota on tehnyt yritykseen tai yksilöön liittyneen ilmoituksen asianomaisten menettelyjen mukaisesti (yhteensä 37 yksikköä), sillä ne pelkäävät, että yrityksen tai yksilön kirjaaminen mustalle listalle saattaa antaa niille mahdollisuuden ryhtyä oikeustoimiin ja vaatia vahingonkorvausta.

Komission yksiköt ovat vuonna 2003 toteutetun takaisinperintää käsittelevän erityisryhmän perustamisen jälkeen laatineet tarkat kriteerit sisältävän luettelon, jonka perusteella kaikki tapaukset arvioidaan sen selvittämiseksi, onko perimättä jääneistä määristä vastuussa yhteisö vai jäsenvaltio.

4.118 Helmikuun 10. päivänä 1995 laaditun komission asiakirjan SEK(95) 249 liitteessä 2 esitetyn vastuunjaon mukaan kaikki ilmoitukset, jotka jäsenvaltiot tekevät neuvoston asetuksen (ETY) N:o 595/91 mukaisesti, toimitetaan UCLAF/OLAFille, joka on vastuussa kyseisten tapausten tutkinnasta ja seurannasta sekä asianomaisten tietojen tallentamisesta sääntöjenvastaisuuksia koskevaan tietokantaan.

Petoksiin ja sääntöjenvastaisuuksiin liittyvässä takaisinperinnässä OLAFin tehtävänä on laatia yhteenveto kustakin tapauksesta. Yhteenveto sisältää lyhyen kuvauksen käytetyistä menettelyistä sekä sellaisten rahoitusoikaisujen perusteluista, joita ehdotetaan tehtäväksi tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyssä. Vastuu kyseisestä menettelystä on maatalouden pääosastolla, joka toimii tulojen ja menojen hyväksyjänä. Pääosasto toteuttaa menettelyn kuitenkin siten, että OLAF avustaa sitä kaikissa vaiheissa. Ks. myös kohta 4.121.

Komissio ottaa yhteisen maatalouspolitiikan perustana olevan nykyisen lainsäädännön yhteydessä aina huomioon sen, että lainsäädännön olisi oltava petosten osalta aukoton ja tarjottava asianmukaiset valvontamahdollisuudet. Se ottaa tässä yhteydessä huomioon etenkin OLAFin antamat jatkotoimia koskevat suositukset.

Komissio katsoo, että OLAFin ja maatalouden pääosaston välillä on selkeästi määritelty vastuunjakoa: ilmoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien määrien takaisinperinnästä on 10. helmikuuta 1995 annetun komission tiedonannon SEK(95) 249 liitteen 2 mukaan vastuussa OLAF. Summat, joita ei saada perittyä takaisin, voidaan poistaa kirjanpidosta vain päätöksellä, jonka komissio tekee EMOTR:n tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä. Kyseisestä menettelystä vastaa maatalouden pääosasto, OLAFin avustamana.

4.119 Kun uudet ilmoitukset otetaan huomioon, "mustia listoja" käytävien jäsenvaltioiden määrä on noussut seitsemään. Yhteensä annettiin keskimäärin 44 ilmoitusta (kokonaismäärä voi muuttua), jotka koskivat 31 yritystä ja 16 yksittäistä henkilöä.

Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1469/95 perustetaan EMOTR:n tuki-osasto varten komission hallinnoima ilmoitusjärjestelmä sellaisten talouden toimijoiden tunnistamiseksi, jotka aiheuttavat yhteisön talousarviolle suuren riskin. Asetuksen kahdeksan soveltamisvuoden jälkeen näyttää siltä, että ilmoitusten määrä on hyvin vähäinen.

Komissio on käynyt maataloustuotealan sääntöjenvastaisuuksia ja keskinäistä avunantoa käsittelevän työryhmän kokouksissa laaja-alaista keskustelua asiasta ja sitoutunut esittämään Euroopan parlamentille ja neuvostolle toisen kertomuksen, joka sisältää perusteellisen arvioinnin "mustaa listaa" koskevan asetuksen vaikutuksista ja ehdotetuista toimintavaihtoehdoista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.120 Yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien yhteisön saamisen raportointiin jäsenvaltioissa sovelletut erilliset menettelyt ovat viime vuosina parantuneet, mutta niissä on yhä puutteita. Menettelyjen avulla tuotettuja tietoja ei ole mahdollista täsmäyttää sääntöjenvastaisia maksuja koskeviin tietoihin.

4.121 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio harkitsi muutoksia yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisten maksujen raportointia, takaisinperintää ja kirjanpidosta poistamista koskeviin menettelyihin yllä mainittujen puutteellisuuksien korjaamiseksi. OLAFin ja maatalouden pääosaston välisen vastuunjaon olisi oltava selkeämpi. Komission olisi kuultava jäsenvaltioita päätettäessä mustan listan tulevaisuudesta.

KOMISSION VASTAUKSET

4.120 Taulukossa 105 esitetyt EMOTR:n varainhoitovuotta koskevat määrät (selvä saaminen, johon ei liity minkäänlaisia ehtoja, rahassa määritely kiinteämääräinen saaminen ja erääntynyt saaminen, johon ei sovelleta maksuaikaa) poikkeavat ECR-tietokannan sisältämistä määristä (neljännesvuosittain ilmoitetut sääntöjenvastaiset määrät tietyllä ajanjaksolla; nämä määrät voivat tässä vaiheessa olla vasta arvioita, joita tarkennetaan myöhemmin).

Komissio on pyytänyt jäsenvaltioita alustavasti täsmäyttämään ECR-tietokantaan ja taulukkoon 105 sisältyvät tiedot. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin otettava huomioon, ettei kyseisiä tietoja saada koskaan täysin vastaamaan toisiaan. Tähän asti tärkeimpänä tavoitteena on ollut tietojen laadun parantaminen. ECR-tietokantaan sisältyvät tiedot ovat nyt niin luotettavia, että vertailut ovat mahdollisia.

4.121 Jäsenvaltioiden odotetaan lähitulevaisuudessa ottavan käyttöön sääntöjenvastaisuuksien sähköisen ilmoitusmenettelyn, jolla voidaan parantaa tietojen laatua, lisätä ajoissa tehtyjen ilmoitusten osuutta sekä vähentää väärinkäsityksiä ja virheellisiä tulkintoja.

Komissio avustaa parhaillaan jäsenvaltioita tässä työssä ja harkitsee lisäksi ilmoittamiseen velvoittavan raja-arvon nostamista 4 000 eurosta 10 000 euroon vähentääkseen tietomäärää ja keskittyäkseen tärkeimpiin tapauksiin.

Komissio on sitoutunut esittämään ehdotuksen neuvoston asetuksen (ETY) N:o 595/91 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1258/1999 muuttamiseksi korjatakseen puutteet, joita on ilmennyt yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisten maksujen ilmoittamisessa, takaisinperinnässä ja kirjanpidosta poistamisessa.

Komissio katsoo, että OLAFin ja maatalouden pääosaston välillä on selkeästi määritelty vastuunjako: ilmoitettuihin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien määrien takaisinperinnästä on 10. helmikuuta 1995 annetun komission tiedonannon SEK(95) 249 liitteen 2 mukaan vastuussa OLAF. Summat, joita ei saada perittyä takaisin, voidaan poistaa kirjanpidosta vain päätöksellä, jonka komissio tekee EMOTR:n tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä. Kyseisestä menettelystä vastaa maatalouden pääosasto, ja OLAF avustaa sitä kaikissa vaiheissa.

Tilintarkastustuomioistimuksen ehdottamasta mustan listan lakkauttamisesta komissio toteaa, että se on tilintarkastustuomioistimuksen kanssa yhtä mieltä siitä, ettei järjestely toimi kovin hyvin. Se katsoo kuitenkin, että järjestelmää voidaan parantaa, ja pitää lakkauttamista parempana vaihtoehtona sitä, että jäsenvaltiot saadaan tehostamaan listan käyttöä. Järjestelmässä on selvästi parantamisen varaa, ja asetuksen päätavoitteena oleva ennaltaehkäisevä vaikutus luonnollisesti heikkenee, jos asetusta ei sovelleta tehokkaasti. Tässä yhteydessä on huomautettava, että tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevissa tarkastuksissa on järjestelmällisesti alettu ottaa huomioon mustan listan soveltaminen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönotto Euroopan unionissa ⁽⁴⁹⁾

4.122 Nautaeläinten tunnistaminen ja rekisteröinti ovat naudanlihan jäljitettävyyden perusedellytyksiä ja ne kuuluvat ehtoihin, joita on noudatettava erilaisten naudanlihapalkkioiden saamiseksi. Kyseisten palkkioiden määrä oli vuonna 2002 yli 7 miljardia euroa ja vuonna 2004 yli 8 miljardia euroa.

4.123 Tarkastuksen tärkeimpänä tavoitteena oli arvioida nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmää komissiossa (suunnittelu, käyttöönoton valvonta ja seuranta) ja jäsenvaltioissa (toimiva järjestelmä, jolla eläimiä voidaan jäljittää tehokkaasti niiden syntymästä teurastukseen asti ja jolla voidaan varmistaa kaikkien suorien tukien asianmukainen maksaminen).

4.124 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksensa aikana, että käyttöön otettussa nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmässä, jonka oli määrä olla toimintakunnossa viimeistään 31. joulukuuta 1999, on edelleen puutteita. Keskeisin havainto on, että nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmällä ei voida taata nautaeläinten jäljitettävyyttä yhteisön sisäisten ja ulkopuolisten siirtojen osalta, vaikka siirrot koskevat kuitenkin noin kolmea miljoonaa päätä vuodessa (noin neljää prosenttia karjasta).

4.124 Komissio tutkii tarkastajien havainnot, jotka nämä tekivät loka-kuun 2001 ja kesäkuun 2002 välisenä aikana kyseisiin neljään jäsenvaltioon tekemiensä tarkastusmatkojen aikana. Elintarvike- ja eläinlääkintätoimisto teki vuonna 2002 kaikissa jäsenvaltioissa jäljitettävyyttä koskevia tarkastuksia ja laati suosituksia tarkastajien havaitsemien puutteiden korjaamiseksi.

Komissio on havainnut, että nautaeläinten passien hallinnoinnissa esiintyy puutteita jäsenvaltioiden välisen kaupan yhteydessä. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1760/2000 6 artiklan mukaan jäsenvaltio voi "antaa passin toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevia eläimiä varten. Tällöin eläimen mukana sen maahan saapuessa oleva passi luovutetaan toimivaltaiselle viranomaiselle, joka palauttaa sen passin antaneelle jäsenvaltiolle. (...) Jos eläin kuolee, pitäjän on palautettava passi toimivaltaiselle viranomaiselle seitsemän päivän kuluessa eläimen kuolemasta. Jos eläin lähetetään teurastamoon, teurastamon hoitaja on vastuussa passin palauttamisesta toimivaltaiselle viranomaiselle." Lainsäätäjät eli neuvosto ja Euroopan parlamentti eivät ole säätäneet yksityiskohtaisten soveltamissääntöjen antamisesta. Asetuksen hyväksymisen jälkeen komission yksiköt ovat selventäneet tätä asiaa useissa komission työryhmissä käyttyjen keskustelujen aikana.

On jäsenvaltioiden tehtävä ottaa käyttöön kansallinen nautaeläinten atk-tietokanta ja varmistaa, että vaatimuksia noudatetaan. Tietokannan on sisällettävä ajantasaista tietoa kaikista nautaeläimistä ja niiden siirroista, mikä takaa jäljitettävyyden.

Jäljitettävyyden osalta olisi lisäksi huomattava, että yhteisön sisäisessä kaupassa nautaeläinten mukana on oltava neuvoston direktiivin 64/432/ETY mukaisesti terveystodistus, joka sisältää kyseisiä eläimiä koskevat virallista yksilöllistä tunnistamista koskevat tiedot.

⁽⁴⁹⁾ Erityiskertomus nro 6/2004 (julkaistaan lähiaikoina).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.125 Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat määritelleet järjestelmän yleiset puitteet. Komission tehtäväksi annettiin järjestelmän eräiden osa-alueiden toteuttaminen, mutta jäsenvaltiot ovat vastuussa järjestelmän täytäntöönpanosta. Sääntöihin ei sisällytetty eläinten siirtoja koskevaan jäsenvaltioiden kesken käytävään tietojenvaihtoon liittyviä menettelyitä; tietojen vaihto oli käytännössä kyseenalaista, sillä tiedot on esitetty eri jäsenvaltioissa eri muodoissa. Kaikki yritykset eri tietokantoihin sisältyvien tietojen yhdenmukaistamiseksi ovat epäonnistuneet. Jäsenvaltiot ovat tulkinneet yhteisön lainsäädännön tietyt osa-alueita eri tavoin. Komissiolle ei ole annettu tehtäväksi toteuttaa tietokantojen ja niiden valvonnan soveltamista koskevia toimenpiteitä. Tämä selittää osittain jäsenvaltioiden kesken havaitut erot.

4.126 Nykyisiä valvontaa ja seuraamuksia koskevia järjestelmiä ei ole mukautettu koskemaan kaikkia nautaeläinten pitäjiä, kuten kauppiaita, keräyskeskuksia tai teurastamoita. Tietokannoissa olevia tietoja, kuten myöhässä esitettyjä ilmoituksia tai korvamerkin-
töjen määriä, ei ole myöskään käytetty valvonnan välineenä. Myös valvontakäytännöt vaihtelevat huomattavasti jäsenvaltioittain.

4.127 Komissio on tulkinnut roolinsa nautaeläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmän täytäntöönpanon ja seurannan valvon-
nassa rajoitetusti, eikä se ole valvonut tietokantojen käyttöön otta-
mista. Minkäänlaisia yhdenmukaisia hallinnointia koskevia sääntöjä ei ole annettu eikä myöskään tietokantojen toiminnan laatua kos-
kevia indikaattoreita ole laadittu. Tietokantojen käyttökunnon mää-
rittelyyn liittyvät menettelyt ovat epätydyttäviä ja komission rooli rajoittuu liian usein pelkästään tietokannan teknisen olemassaolon toteamiseen, ilman että tietokannan varsinaista toimintaa arvoitai-
siin tarkkojen hallinnointia koskevien sääntöjen tai ennalta määri-
teltyjen laadullisten indikaattoreiden perusteella.

4.128 Komissiolle olisi oltava käytettävissään riittävästi resursseja, jotta se voisi ottaa vastuulleen järjestelmän käytön varsinaiseen val-
vontaan liittyvän tehtävän, varsinkin jotta se voisi laatia yhdenmu-
kaiset hallinnointia koskevat ohjeet, laadulliset indikaattorit sekä yhtenäisen mallin tietojen vaihtoon kansallisten tietokantojen kes-
ken. Tietojen vaihto jäsenvaltioiden kesken ja myös muiden kuin jäsenvaltioiden kanssa olisi järjestettävä siten, että yhteisön sisäiset ja ulkopuoliset siirrot ovat valvonnassa.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.125 Vastuu asetuksen (EY) N:o 1760/2000 täytäntöönpanosta on jäsenvaltioilla. Nautaeläimet on tunnistettava jäsenvaltion vahvistaman ajan kuluessa eläimen syntymästä (viimeistään 20 päivän ikäisinä) ja joka tapauksessa ennen kuin eläin siirretään syntymätilaltaan (4 artikla). Eläinten syntymät, kuolemat ja siirrot on annettava tiedoksi toimivaltaiselle viranomaiselle jäsenvaltion vahvistaman ajan kuluessa, joka on 3—7 päivää (7 artikla). Eläinten viimeisen pitäjän on palautettava passit toimivaltaiselle viranomaiselle (6 artikla).

Komissio on kuitenkin todennut, että on syytä täsmentää määräaika, jonka kuluessa pitäjän on ilmoitettava syntymistä toimivaltaiselle viranomaiselle. Tätä varten on annettu asetus (EY) N:o 911/2004, jossa selvennetään tätä seikkaa.

4.126 Komissio tutkii tarkastajien havainnon, jonka mukaan nykyisiä valvontaa ja seuraamuksia koskevia säännöksiä ei ole mukautettu siten, että se soveltuisi kaikkien nautaeläinten pitäjien käyttöön. Olisi kuitenkin huomattava, että vahvistetut yksityiskohtaiset säännöt koskevat tarkastusten vähimmäismäärää ja hallinnollisia vähimmäis seuraamuksia ja että jäsenvaltiot voivat soveltaa tiukempia vaatimuksia. Tarkastusten osalta on täsmennetty, että tarkastusten vähimmäismäärää on lisättävä välittömästi, jos havaitaan, että tunnistamista koskevaa yhteisön lainsäädäntöä ei ole noudatettu. Vuonna 1997 annettujen ja komission asetuksella (EY) N:o 1082/2003 kodifioitujen tarkastuksia koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen mukaan valittaessa tiloja paikalla tehtäviin tarkastuksiin on otettava huomioon muun muassa se, onko tiedot toimitettu toimivaltaiselle viranomaiselle asianmukaisesti.

4.127 Lainsäädännössä on selkeä velvoite, jonka mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön nautaeläinten atk-tietokanta, jonka olisi oltava täysin käyttökunnossa 31. joulukuuta 1999 mennessä ja jonka avulla voitaisiin milloin tahansa saada kaikkien tilalla olevien eläinten tunnistusnumero ja luettelo kaikista eläinten siirroista tilalle ja tilalta. On jäsenvaltioiden vastuulla varmistaa, että tällaisia vaatimuksia noudatetaan. Se, että komissiolle on rajalliset valtuudet kansallisten tietokantojen täyden käyttökunnon toteamisessa (asetuksen (EY) N:o 1760/2000 6 artiklan 3 kohta), johtuu lainsäätäjän poliittisesta valinnasta säätää yhden yhteisön tietokannan sijasta erillisistä kansallisista tietokannoista eri jäsenvaltioissa. On myös selvää, että lainsäätäjä ei ole halunnut ottaa tavoitteeksi kansallisten tietokantojen ominaisuuksien yhdenmukaistamista, minkä vuoksi jäsenvaltioilla on vapaus suunnitella itse omat tietokantansa. Kuten tarkastajat toteavat, ministerineuvosto on hylännyt komission pyrkimykset varmistaa tai jopa yhdenmukaistaa kansallisten tietokantojen yhteentoi-
mivuus.

4.128 Komissio katsoo, että kansallisille tietokannoille on tarpeen vahvistaa avoimet kriteerit ja yhteisiin standardeihin perustuvat viitearvot (benchmarks). Oikeusperustan puuttumisesta huolimatta komission yksiköt ovat aloittaneet nykyisten kriteerien ja viitearvojen tarkastelun ja vahvistamisen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.129 Olisi myös vertailtava eri jäsenvaltioissa voimassa olevia hallinnollisia tarkastuksia ja määriteltävä nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän ja yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän tietokantojen kesken ennen erilaisten palkkioiden maksamista toteutettavat ristiintarkastukset. Olisi myös syytä tarkastella uudelleen paikalla toimitettavien tarkastusten järjestelmää, seuraamusmenetelmät mukaan lukien, ja laatia nautaeläinten pitäjien mukaan eritellyt lähestymistavat ja otettava pakolliseksi menettelytapa, joka olisi täysin yhtenevä yhdenntyn hallinto- ja valvontajärjestelmän kanssa.

Raakatupakka-alan yhteisen markkinajärjestelyn moitteettoman varainhoidon tarkastus ⁽⁵⁰⁾

4.130 EU:n osuus koko maailman raakatupakan tuotannosta on noin viisi prosenttia, mikä tekee siitä viidenneksi suurimman tuottajan. EU kuitenkin vie yli puolet tuotannostaan, sillä suurin osa tuotetusta tupakasta ei tuoksultaan ja maultaan vastaa sisämarkkinoiden kysyntää. Eniten tuotetaan tuoksultaan ja maultaan mietoja Virginia- ja Burley-lajikkeita, joita käytetään savukkeiden pääasiallisena täyteaineena. Lisäksi tuotetaan pieniä määriä itäisiä lajikkeita, joiden tuoksu ja maku vastaavat kysyntää. EU tuo siis unionin ulkopuolelta tupakkalajikkeita, jotka täyttävät tuoksua ja makua koskevat vaatimukset. Tuonti vastaa yhdeksää prosenttia maailman koko tuotannosta, mikä tekee EU:sta suurimman tuojan. EU:n tärkeimmät tuottajamaat ovat Italia, Kreikka ja Espanja, joiden yhteenlaskettu osuus kokonaistuotannosta on 87 prosenttia. Tupakkatuotannolle on luonteenomaista, että tuottajia on lukuisia ja että yksittäiset viljelyalat ovat pieniä. Tuotanto ei ole kovinkaan koneellistettua, ja tuotantokustannukset ovat suuret. EU:n tupakanviljelijöille ei pystytä takaamaan kohtuullista elintasoja ilman EU:n tukea, sillä tupakapalkkion osuus tuottajien tupakkatuotannosta saamista tuloista on noin 75 prosenttia. EU:n tupakkatuotannon lopettaminen ei vaikuttaisi tupakkatuotteiden valmistajiin, sillä heidän raaka-ainetoimituksensa varmistettaisiin tuontia lisäämällä.

4.131 EU on tukenut tupakanviljelyään yhteisellä markkinajärjestelyllä vuodesta 1970, ja alan vuosibudjetti on noin 1 000 miljoonaa euroa. Markkinoita uudistettiin merkittävästi ensin vuonna 1992, sitten vuonna 1998 ja jälleen vuonna 2004 tarkoituksena tarjota tuottajille asianmukaista tulotukea talousarvion asettamisessa rajoissa, mukauttaa tarjontaa markkinoiden vaatimuksiin ja lisätä tällä tavoin tuotannon arvoa. Tarkoituksena oli, että tupakanviljelijöiden riippuvuus tuista vähenisi. Muilla toimenpiteillä pyritään helpottamaan vapaaehtoista tupakantuotannon lopettamista ja edistämään vaihtoehtoisten tuotteiden viljelyä.

KOMISSION VASTAUKSET

4.129 *Komission kannan mukaan tunnistusjärjestelmän sisällyttäminen yhdenntettyyn hallinto- ja valvontajärjestelmään voisi järjestelmien erilaisten tavoitteiden vuoksi vaarantaa eläinpalkkiojärjestelmän moitteettoman toiminnan ja aiheuttaa oikeudellisten toimien riskin. Yhdenntetty hallinto- ja valvontajärjestelmä koskee muun muassa eläimiä, joista on haettu YMP-tukea. Sen vuoksi varmistetaan ainoastaan, että tällaiset eläimet on kirjattu nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmään.*

Yhdenntettyä hallinto- ja valvontajärjestelmää ja sitä koskevia tulkintoja laadittaessa on pyritty kaikin asianmukaisin keinoin varmistamaan, että tuen vähennyksiä tai tukien ulkopuolelle sulkemisia sovelletaan oikeassa suhteessa rikkomiseen ja ainoastaan silloin kun se on asiaankuuluvaa. Komissio uskoo, että sääntelyn mukaisten tarkastusten olisi oltava mahdollisimman käytännöllisiä ja tehokkaita kuitenkin siten, että tarvittava rahoitukseen liittyvä suoja on varmistettu.

4.130 *Komissio pitää myönteisenä tilintarkastustuomioistuimen kertomusta, mutta sen on vaikea hyväksyä useita tilintarkastustuomioistuimen esittämiä päätelmiä.*

⁽⁵⁰⁾ Erityiskertomus nro 7/2004 (julkaistaan lähiaikoina).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.132 Tilintarkastustuomioistuin on laatinut tupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä kolme aiempaa kertomusta. Uusimassa, vuoden 1997 kertomuksessaan se päätteli, ettei vuonna 1992 käyttöön otetuilla toimenpiteillä ollut konkreettisia vaikutuksia tuen korkeaan tasoon suhteessa tuotannon arvoon, viljelyaloihin, työllisyysasteeseen tai EU:n markkinatilanteeseen.

4.133 Tarkastuksen tavoitteena oli arvioida, oliko vuonna 1998 toteutetuilla uudistuksilla vankat perusteet ja ovatko jäsenvaltiot panneet ne asianmukaisesti täytäntöön. Siinä tutkittiin myös, kuinka komissio oli valvonut ja arvioinut uudistusten täytäntöönpanoa ja onko uudistetun yhteisen markkinajärjestelyn tavoitteet saavutettu.

4.134 Tutkimuksensa perusteella tilintarkastustuomioistuin päätteli, että menettely, jolla komissio laati vuoden 1998 uudistusta koskevat ehdotuksensa, perustui epäluotettaviin tietoihin ja epätarkoituksenmukaiseen markkinaanalyyysiin. Näiden puutteiden vuoksi toimenpiteet, jotka toteutettiin, olivat pitkälti alun perinkin epätarkoituksenmukaisia ja osoittautuivat tehottomiksi monilla alueilla. Yhteisen markkinajärjestelyn vaikutuksesta EU-tuotantoon kysynnän ja tarjonnan välistä epätasapainoa vähentävästi ei ole näyttöä. 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 suurimmassa tuottajavaltiossa.

4.135 Jäsenvaltioissa havaittiin useita puutteita asetuksissa edellytettyjen tarkastusten toimittamisessa, ja keskeisten valvontatoimien tarkastuksia ja rahoituskorjauksien tekemistä tilien hyväksymis- ja tarkastamismenettelyn yhteydessä olisi pitänyt jatkaa. Päätöstä tilien hyväksymis- ja tarkastamismenettelystä ei ollut tehty kesäkuuhun 2004 mennessä.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.134 Komission vuonna 1998 antama uudistusehdotus perustui vuonna 1996 esitettyyn kertomukseen. Kyseinen kertomus perustui luotettavimpiin silloin käytettävissä olleisiin tietoihin, jotka olivat rajallisia. Komissio katsoo, että tietojen puutteellisuus ei vaikuttanut kyseiseen markkina-analyyysiin. Uudistuksella vähennettiin merkittävästi kahden heikkolaatuisimman tupakkaryhmän tuotantoa, ja sillä ratkaistiin näin sellaisten laatujen kasvattamisesta aiheutunut ongelma, jotka eivät vastanneet markkinoiden kysyntää. Komissio seuraa kilpailua rajoittavaa toimintaa, jota tupakka-alalla väitetään olevan (ks. myös kohta 4.139).

4.135 Tilien tarkastamisesta ja hyväksymisestä vastaavat komission yksiköt eivät suinkaan olleet toimettomia tupakka-alan suhteen. Ne käynnistivät oman riskianalyyysinsä ja tilintarkastustuomioistuimen eräiden alustavien huomautusten perusteella tupakkaa koskevan tutkimuksen vuonna 2001 (tarkastukset Kreikassa, Italiassa, Ranskassa ja Saksassa) sekä lisäksi kolme muuta tarkastusta vuonna 2003 (Kreikka, Italia ja Espanja). Saksassa ja Ranskassa vuonna 2001 tehtyjen tarkastusten jälkeiset menettelyt on saatu päätökseen. Komissio myöntää eräitä muita jäsenvaltioita koskevien menettelyiden olevan kuitenkin jonkin verran myöhässä, ja tarkoituksena on saada ne päätökseen mahdollisimman pian.

Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen nyt ehdottaman olennaisten tarkastusten pidennetyt luettelon. Komissio määritteli kuitenkin vuonna 2001 tupakka-alalla suoritettavat olennaiset tarkastukset ja katsoo, että niiden avulla katetaan asetuksessa säädetyt välttämättömät tarkastukset.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.136 Komission toteuttama 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.

4.137 Komissio julkaisi heinäkuussa 2002 yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevan väliarviointinsa ja ehdotti siinä uutta koko maatalousalan kattavaa kestävä kehityksen strategiaa, joka perustuisi tukien irrottamiseen tuotantomääristä ja viljelijöiden tukemiseen maatilalan tulotukijärjestelmästä. Tarkastuksessa selvitettiin myös, miten tämä voisi vaikuttaa tupakka-alan yhteiseen markkinajärjestelyyn.

4.138 Neuvoston huhtikuussa 2004⁽⁵¹⁾ hyväksymä uudistus sisältää tuen asteittaisen irrottamisen tuotantomääristä. Tulevaisuudessa tupakantuottajien tuki sisällytetään maatilalan tulotukijärjestelmään. Tupakan tuotantoalueita koskevaa uudelleenjärjestelyä varten määritellään myös tietty rahoituskehys.

KOMISSIION VASTAUKSET

4.136 Komissio katsoo, että sen valvonta osoittautui tyydyttäväksi.

Asetuksen (ETY) N:o 2075/92 26 artiklan mukaan komission on esitettävä Euroopan parlamentille ja neuvostolle ennen 1. huhtikuuta 2002 kertomus raakatupakka-alan yhteisen markkinajärjestelyn toiminnasta. Komissio antoi kyseisen kertomuksen⁽⁹⁾ seitsemän kuukautta myöhässä marraskuussa 2002.

Sillä välin komissio oli tilannut ulkopuoliselta arvioijalta yhteistä markkinajärjestelyä koskevan arviointitutkimuksen. Tutkimus⁽¹⁰⁾ oli käytettävissä lokakuussa 2003. Valmistellessaan raakatupakka-alan uudistusta komissio toteutti lisäksi laajan vaikutusten arvioinnin⁽¹¹⁾, joka saatiin päätökseen 23. syyskuuta 2003 mennessä.

4.138 Maatalousministerien neuvosto teki 22. huhtikuuta 2004 päätöksen tupakka-alalle myönnettävän tuen laajasta uudistuksesta. Vuoden 2004 uudistuksessa tupakka-alan tuki irrotetaan kokonaan tuotannosta vuodesta 2010. Puolet tuesta siirretään maatilalan tulotukeen ja toinen puoli käytetään maaseudun kehittämissä politiikan mukaiseen tupakantuotantoalueiden rakenneuudistukseen. Neljän vuoden siirtymäkaudella vuodesta 2006 vuoteen 2009 vähintään 40 prosenttia tuesta irrotetaan tuotannosta ja sisällytetään maatilalan tulotukeen. Jäsenvaltiot voivat päättää, että enintään 60 prosenttia tuesta säilyy tuotantoon sidottuna. Tuotantoon sidottua tukea on myönnettävä siten, että taataan tasapuolinen kohdelu viljelijöiden välillä, ja/tai puolueettomien perusteiden mukaisesti, kuten myöntämällä tukea tavoite I -alueilla toimiville tupakantuottajille tai tietynlaatuista lajikkeita tuottaville tupakanviljelijöille. Tulevaisuudessa voidaan harkita muita perusteita. Vuoden 2004 uudistuksella pitäisi periaatteessa voida ratkaista kaikki nykyiset vaikeudet.

⁽⁹⁾ Report to the European Parliament and the Council on the operation of the common organisation of the market in raw tobacco, SEC(2002) 1183, 6.11.2002.

⁽¹⁰⁾ Evaluation of the common organisation of the market in raw tobacco. COGEA, 2003. Rooma. 220 s.

⁽¹¹⁾ Tupakka-alan laaja vaikutusten arviointi. KOM(2003) 554 lopullinen, SEK(2003) 1023.

⁽⁵¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 864/2004 (EUVL L 161, 30.4.2004, s. 48).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

4.139 Tilintarkastustuomioistuin suhtautuu uudistukseen myönteisesti, sillä sen avulla pitäisi pystyä korjaamaan useita tarkastuksessa havaittuja puutteita, vaikka siihen meneekin aikaa. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio selvittää edelleen kilpailunvastaisia käytäntöjä jäsenvaltioissa, ja jos näyttöä löytyy, toteuttaa tarvittavat toimet. Jatkotoimia on toteutettava myös, jos jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet asetuksissa vaadittuja tarkastuksia, ja rahoituskorjauksia on tehtävä mahdollisuuksien mukaan.

KOMISSION VASTAUKSET

4.139 *Komissio antoi joulukuussa 2003 Espanjan ja helmikuussa 2004 Italian osalta väitetiedoksiannot, jotka koskivat kyseisten maiden väitettyjä raakatupakkamarkkinoiden kartelleja. Kyseisiin väitetiedoksiantoihin sisältyy alustava päätelmä komission toteuttamista tutkinnoista, jotka aloitettiin lokakuussa 2001 ja tammikuussa 2002 ja jotka koskevat väitettyä tuottajaryhmittymien ja jalostajien kilpailua rajoittavaa toimintaa kahdessa mainitussa jäsenvaltiossa. Väitetiedoksiannon esittäminen on alustava vaihe menettelyssä, joka voi johtaa asianomaisille yrityksille sakkoja langettavaan kieltopäätökseen.*

Mahdollisten varainhoitoa koskevien oikaisujen osalta komissio viittaa vuosien 2001 ja 2003 tarkastusten jälkeiseen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyyn, joka on vielä käynnissä.

LIITE 1

Keskeisten havaintojen kehitys — Maatalous

	2002	2003		
Pinta-alatuki-järjestelmät	Jäsenvaltioiden toimittamat tulokset oli eritely epäyhdenmukaisesti, mikä vaikuttaa tulosten vertailtavuuteen jäsenvaltioiden kesken sekä riskitekijöihin perustuvien ja satunnaisoitantaan perustuvien testien tulosten vertailuun. IACS-tarkastusten tilastoista olisi saatava tarkempaa tietoa testattujen toimien luokista. Komission olisi tutkittava, miksi satunnaisoitantaan perustuvien testien tulosten virhemäärä on suurempi kuin riskianalyyysiin perustuvien testien tulosten.	Tilintarkastusmuistoihin huomauttaa aivan oikein eräiden jäsenvaltioiden toimittamien tilastojen epäyhdenmukaisuudesta. Asia on vaikeata korjata lyhyellä ajanjaksolla. Suurin osa jäsenvaltioista kuitenkin toimitti vuoden 2001 tulokset asianmukaisesti eritelyinä, ja sekä komissio että jäsenvaltiot ovat jatkaneet raportointiteknikkoiden parantamista vuosina 2002 ja 2003. Komissio on tietoinen useista syistä, jotka ovat johtaneet tilintarkastusmuistoihin mainitsemaan tilanteeseen. Kaikkein vähäisempiä syitä ei liene jäsenvaltioiden riskianalyyysin yleisesti huono suunnittelu ja arviointi, jolla ei aina havaita suurimpia riskejä, vaikka analyysi on laillinen ja kattaa mahdollisimman suuren alan.	IACS-tarkastuksen tuloksista on mahdotonta erotella eri satokasvien tai rehualojen tuloksia. Satunnaisoitantaan perustuvilla tarkastuksilla todettu yleinen virhetaso on 2,4 prosenttia, kun riskien arvioinnin perusteella valittujen tarkastusten virhetaso on 1,5 prosenttia.	Suosituksat Komission olisi pyrittävä: — löytämään syy YMP:n menojä koskevien tarkastusten huonoon laatuun (erityisesti maksujen suorittamisen jälkeen toimitettujen tarkastusten osalta) ja keinoja tarkastusten parantamiseksi; — kehittämään kaikkien valvontajärjestelmien tulosten raportointimallia, vähintäänkin siten, että tarkastettujen maksujen sekä havaittujen virheiden lukumäärän ja arvon jakautuminen käy ilmi talousarvion luvuittain; — käyttämään mainitulla tavalla saatuja tietoja jäsenvaltioiden toimittamien tulosten vertailuun, jotta voidaan: a) yksilöidä tukia, jotka ovat erityisen alhaina petoksille ja virhelle; b) arvioida eri jäsenvaltioiden suoritusta suhteellisesti; ja c) ehdottaa muutoksia asetuksiin ja järjestelmiin, joilla pyritään näiden riskialojen poistamiseen ja virhetason laskemiseen.
Eläinpalkkio-järjestelmät	IACS-tarkastuksissa puuttuviksi tai tukeen kelpaamattomiksi todettujen eläinten yleinen prosenttiosuus vaihtelee vuosittain ja eri jäsenvaltioiden kesken huomattavasti. Sekä yhdenmety hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastusten tulokset että tilintarkastusmuistoihin suositellut tarkastukset osoittavat, että tällä alalla oleva riski on merkittävä. IACS-tarkastusten tilastoista olisi saatava tarkempaa tietoa testattujen toimien luokista.	Yleisesti ottaen jäsenvaltioiden ilmoittamat virhetasot tarkastellaan komission maatalouden tilintarkastuksesta vastaavan yksikön omien havaintojen perusteella, jotka laaditaan asiakirjatarkastuksen ja paikalla toimitettujen tarkastusten toistamisen jälkeen; näissä on usein herännyt epäilyjä eräiden ilmoitettujen lukujen todenperäisyydestä.	Eläinpalkkioita koskevat IACS-tarkastustilastot osoittavat karjankasvattajien ilmoittamien niiden eläinten määrän, joita tarkastajien tekemien havaintojen perusteella ei ole tai jotka eivät ole oikeutettuja kyselyihin. Tilintarkastusmuistoihin mukaan kyseiset tilastot ovat vähemmän luotettavia kuin vastaavat pinta-alatukihakemuksia koskevat tilastot.	Tilintarkastusmuistoihin suosittelee vuosia 2002 ja 2003 koskevien tilintarkastusmuistoihin havaintojen ja edellisen varainhoitovuoden kertomuksen vastauksessa komission esittämien huomautusten perusteella, että komissio tutkisi syyn, miksi pinta-aloja koskevissa IACS-tarkastuksissa satunnaisoitantaan perustuvien testien tulosten virhetaso on jatkuvasti korkeampi kuin riskianalyyysin perusteella valittujen testien tulokset.
Muut menot	Komissio on havainnut puutteita asetusten (ETY) N:o 4045/89 ja (ETY) N:o 386/90 mukaisesti toimitetuissa tarkastuksissa. Komission olisi varmistettava, että välittäjille maksettua vientitukia ja korvauksia koskevien fyysisten tarkastusten, asiakirjatarkastusten ja jälkitarkastusten tilastot ovat yhdenmukaisia ja saatavilla ajallaan ja että niistä käy ilmi tarkastusten kohteena olleiden tilitapahtumien arvo sekä havaittujen säännönvastaaisuuksien arvo ja yleisyys.	Komission yksiköt havaitsivat tilintarkastusmuistoihin havaitsemat puutteet vuonna 2000 toimitettujen seuranta-tarkastusten yhteydessä, jotka toimitettiin niissä jäsenvaltioissa, joissa aikaisempien tarkastusten aikana oli havaittu vakavia puutteita ja joille oli tehty rahoituskellisiä korjauksia. Jokaissessa mainitussa jäsenvaltiossa oli tehty merkittäviä parannuksia. Komission yksiköt antoivat lisäparannuksia koskevia suosituksia. Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle vuosittain 1. toukokuuta mennessä fyysisiä tarkastuksia koskevat vuosittaiset tilastot (jotka käsittelevät kohdassa 4.49 mainitut tiedot). Asiasta vastaavat komission yksiköt seuraavat tarkkaan näitä tilastoja.	Tilintarkastusmuistoihin havaitsi edelleen vakavia virheitä tällä menovalilla ja tarkasti kaksi asianmukaista valvontajärjestelmää: — tarkastukset maksujen suorittamisen jälkeen todettiin laadultaan huonoiksi sekä tarkastusten teko-tavan (yksi viidestä osoitettiin täysin epäluotettavaksi) että virheiden raportoinnin osalta (komissiolla ei ole tietoa siitä, millaisten menojen riski on suurin); — viennin yhteydessä tehdyn tuotteiden fyysiset tarkastukset ja asiakirjatarkastukset käsittelevät vähintään viisi prosenttia tukeaa saavasta viennistä (?). Tuloksista ei käy ilmi hylläytyneiden tukihakemusten määrä eikä eriten virheitä sisältävä viennin laji.	Tilintarkastusmuistoihin suosittelee vuosia 2002 ja 2003 koskevien tilintarkastusmuistoihin havaintojen ja edellisen varainhoitovuoden kertomuksen vastauksessa komission esittämien huomautusten perusteella, että komissio tutkisi syyn, miksi pinta-aloja koskevissa IACS-tarkastuksissa satunnaisoitantaan perustuvien testien tulosten virhetaso on jatkuvasti korkeampi kuin riskianalyyysin perusteella valittujen testien tulokset.

		2002		2003	
		Huomautukset	Komission vastaukset	Huomautukset	Suosituks
Maaseudun kehittäminen	<p>Tämänkaltaisten järjestelmien tukikelpoisuus-edellytykset ovat monimutkaisempia ja niiden noudattamisen varmentaminen on vaikeampaa kuin viljelijöille peltokasveista suoritettujen maksujen tai eläinpalkkioiden maksamisen valvonta. Edellytyksiin kuuluu yleensä "hyvien maatalouskäytäntöjen" sekä ympäristövaikutuksia, hygieniaa ja eläinten hyvinvointia koskevien vähimmäisvaatimusten noudattaminen. "Hyvien maatalouskäytäntöjen" kriteerit olisi selvennettävä tai korvattava selkeämmillä kriteereillä.</p>	<p>Komissio laati jäsenvaltioiden kanssa käytännön menettelytavan vuonna 2000, jolloin "hyvät maatalouskäytännöt" ja vähimmäisstandardit otettiin käyttöön. Komissio seuraa jatkuvasti tarkkaan menettelytavan täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.</p>	<p>IACS:ia ei ole pantu kokonaan täytäntöön Kreikassa eikä aluevirastojen henkilökuunnalla ole aina pääsyä IACS-tietokantaan, joten puuvillan, oliivioilyn ja tupakanviljelijöiden ristiintarkastuksia ei voida toimittaa Espanjalla ja Kreikalla ei ollut kummallakaan toimivaa maantieteellistä tietojärjestelmää vuonna 2003 suoritettuihin maksuihin liittyvällä jaksolla. Keskeinen osa oliivioilyn valvontaelinen työstä liittyy oliivioilynpuristamojen tarkastuksiin (tuottajille maksetaan puristamoissa punnittujen ja jalostettujen määrän perusteella). Mikäli valvontaelimet havaitsevat puristamoissa poikkeamia, ne voivat ehdottaa seuraamuksia, joista vakavin on öljynpuristamon poistaminen hyväksytyjen puristamoiden luettelosta. Vuonna 2002 (vuoden 2003 menojä koskevat tarkastukset) valvontaelimet ehdottivat tätä toimenpidettä yhdelle kymmenestä tarkastetusta öljynpuristamosta. Käytännössä jäsenvaltioiden maatalousministerit asettavat usein lievempiä seuraamuksia.</p>	<p>Komission olisi toteutettava asianmukaiset toimet tilien tarkastus- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä.</p>	
Tuotettujen määrien perusteella maksetut tuot	<p>Alalla on kaksi ilmeistä riskiä: Tuottajilla on usein houkutus ilmoittaa näiden satokasvien viljelyalat todellista pienempinä sekä ilmoittaa pinta-alaperusteisesti tuettujen satokasvien viljelyala todellista suurempana. Järjestelmä perustuu välittäjiin (esimerkiksi öljynpuristamot ja siementenpoistoyritykset), jotka toimittavat tarkat luvut tuotetuista määristä (lukua ei voida enää tarkistaa suoraan myöhempänä ajankohdantana). Komission olisi varmistettava, että oliivioilynpuristamot tarkastukset ja tarkastusten tulokset luokitellaan yhdenmukaisesti.</p>	<p>Kummankin tilintarkastustuomioistuimen mainitseman järjestelmän oli oltava yhteensopiva IACS:n kanssa 1. tammikuuta 2003 alkaen. Komissio olettaa valvontajärjestelmien parantuvan merkittävästi kyseisestä päivästä alkaen. Oliivioilynpuristamot tarkastusten tulokset esitetään aina EMOTR:n vuosittaisessa rahoituskerätyksessä; lisäksi tarkastuksia koskevat tilastot ja tarkastusten tulokset luokitellaan tilastollisissa vertailulukukoissa asianomaisten virastojen tai jäsenvaltioiden vuosittaisten ilmoitusten perusteella.</p>	<p>IACS:ia ei ole pantu kokonaan täytäntöön Kreikassa eikä aluevirastojen henkilökuunnalla ole aina pääsyä IACS-tietokantaan, joten puuvillan, oliivioilyn ja tupakanviljelijöiden ristiintarkastuksia ei voida toimittaa Espanjalla ja Kreikalla ei ollut kummallakaan toimivaa maantieteellistä tietojärjestelmää vuonna 2003 suoritettuihin maksuihin liittyvällä jaksolla. Keskeinen osa oliivioilyn valvontaelinen työstä liittyy oliivioilynpuristamojen tarkastuksiin (tuottajille maksetaan puristamoissa punnittujen ja jalostettujen määrän perusteella). Mikäli valvontaelimet havaitsevat puristamoissa poikkeamia, ne voivat ehdottaa seuraamuksia, joista vakavin on öljynpuristamon poistaminen hyväksytyjen puristamoiden luettelosta. Vuonna 2002 (vuoden 2003 menojä koskevat tarkastukset) valvontaelimet ehdottivat tätä toimenpidettä yhdelle kymmenestä tarkastetusta öljynpuristamosta. Käytännössä jäsenvaltioiden maatalousministerit asettavat usein lievempiä seuraamuksia.</p>	<p>Komission olisi toteutettava asianmukaiset toimet tilien tarkastus- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä.</p>	

(1) Asetus (ETY) N:o 386/90.

LIITE 2

IACS-seurannan osa-alueet — Vuotta 2002 koskeva maksajavirastojen seuranta

Jäsenvaltio	Maksajavirasto	Arviointivuosi (1)	Pinta-ala-tuot			Elänpalkkiot					
			Hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi	Riskianalyysi ja valintamenettelyt tarkastusten tekemiseksi	Tarkastusmenetelmä ja yksittäisiä tuloksista raportointi	Tarkastuksia ja tuloksia koskevien tilastojen laatiminen ja luotettavuus	Hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi	Riskianalyysi ja valintamenettelyt tarkastusten tekemiseksi	Tarkastusmenetelmä ja yksittäisiä tuloksista raportointi	Tarkastuksia ja tuloksia koskevien tilastojen laatiminen ja luotettavuus	
DE (2)	MAKSAJAVIRASTO BAYERN L.	2002									
		2003									
		2004									
FR (2)	OFIVAL (3)	2002									
		2003									
		2004									
	ONIC (4)	2002									
		2003									
		2004									
IT (2)	AGEA	2002									
		2003									
		2004									
NL (2)	LASER	2002									
		2003									
		2004									

A Toimii hyvin, edellyttäen vähän tai vähäisiä parannuksia

B Toimii, mutta parannukset välttämättömiä

C Ei toimi tarkoitettulla tavalla

(1) EMOTR-vuosi alkaa 16. lokakuuta ja päättyy 15. lokakuuta. Pinta-ala-tuotteen osalta se kattaa edellisenä markkinoituvuonna esitetyt hakemusten perusteella maksetut tuet, jotka olisi ollut määrä tarkastaa myös kyseisenä markkinoituvuonna. Esimerkiksi 15. lokakuuta 2002 päättyneen maksuvuosi 2002 kattaa edellisenä markkinoituvuonna 2001 tehdyt ja tarkastetut tukihakemukset. Elänpalkkioita koskevat tuet maksetaan ja tarkastetaan soveltaessaan.

(2) Monet maksajavirastot, joiden maksut tarkastettiin 15. lokakuuta 2002 päättyneen vuoden osalta, joka kattaa markkinoituvuonna 2001 tehtyihin hakemuksiin ja tarkastuksiin liittyvät maksut, eivät kyenneet toteuttamaan korjauksia toimia ajoissa markkinoituvuoden 2002 osalta, mikä vaikutti 15. lokakuuta 2003 päättyneeseen maksuvuoteen. Monissa tapauksissa korjaavia toimia olisi voitu tehdä ajoissa ainoastaan markkinoituvuoden 2003 osalta, mikä vaikuttaa 15. lokakuuta 2004 päättyvän EMOTR-maksuvuoden maksuihin.

(3) Ranska — OFIVAL on elänpalkkioita suorittava maksajavirasto, tukijärjestelmää hallinnoivat ja tarkastavat maatalousministeriön paikallisyksiköt.

(4) Ranska — ONIC on pinta-ala-tuotteen suorittava maksajavirasto, joka myös toimittaa tarkastuksia. Tukijärjestelmää hallinnoivat maatalousministeriön paikallisyksiköt, jotka myös valitsevat tarkastettavat kohteet.

Lähde: Tilintarkastustuomioistimen tarkastus maksajavirastojen IACS-järjestelmistä.

LIITE 3

IACS-seurannan osa-alueet vuonna 2003

jäsenvaltio	MAKSJA/AVIRASTO	Pinta-ala-tuki				Eläinpalkkiot			
		Hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi	Riskianalyysi ja valintamenettelyt tarkastusten tekemiseksi	Tarkastusmenetelmä ja yksittäisiä tuloksista raportointi	Tarkastuksia ja tuloksia koskevien tilastojen laatiminen ja luotettavuus	Hallinnolliset menettelyt ja tarkastukset maksujen oikeellisuuden varmistamiseksi	Riskianalyysi ja valintamenettelyt tarkastusten tekemiseksi	Tarkastusmenetelmä ja yksittäisiä tuloksista raportointi	Tarkastuksia ja tuloksia koskevien tilastojen laatiminen ja luotettavuus
DE	Niedersachsen		2				2		4
ES	Extremadura						2	8	
LU	Luxembourg	1	2			5			10
AT	AMA					6			
FI	Suomi		2				2		
UK	RPA England		2						4
UK	DARD N. Irl.			3		7		9	
"Komission suorittama jäsenvaltion maksija- viraston tarkastus"									

A

Toimii hyvin, edellyttää vähän tai vähäisiä parannuksia

B

Toimii, mutta parannukset välttämättömiä

C

Ei toimi tarkoitettulla tavalla

1

Maarekisteri ei ole ajan tasalla, minkä vuoksi ristiintarkastuksen yhteydessä havaitaan paljon poikkeamia.

2

Riskianalyysin tai yksittäisten valintakriteereiden vaikuttavuutta ei arvioitu/arviointi oli riittämätöntä. Komission asetuksen (EY) N:o 118/2004 (annettu 23 päivänä tammikuuta 2004) mukaisesti tämä on pakollinen markkinointivuodesta 2004 alkaen (maksuvuosi 2005). Erät jäsenvaltiot eivät analysoi olemassa virheitä tai sovelta kaikkia säännösten mukaisia riskitekijöitä.

3

Uudelleentarkastuksen perusteella alkuperäinen tarkastus voidaan asettaa vakavasti kyseenalaiseksi ja laadun valvontamenettelyt ovat riittämättömät.

4

Komissiolle toimitetuissa tiedoissa ja tarkastajille toimitetuissa toimien perustana olevissa tiedoissa on olemassa eroja.

5

Tarkastuksia teurastuspalkkioon oikeuttavan pitoajan osalta ei toimitettu, arviointi 10-20 prosenttia teurastuspalkkioista maksettiin tukeen oikeuttamattomille edunsaajille. Seuraamusten laskeman ja soveltamisen kirjauskeiju erittäin heikko.

6

Laajaperäistämispalkkioihin ei sovellettu seuraamuksia kun peruspalkkioihin sovellettiin seuraamuksia, erät seuraamukset oli laskettu väärin ja aikaisempina vuosina aiheuttomasti suoritettuja määriä ei ollut peritty takaisin.

7

Tukihakemuksia voidaan peruuttaa tarkastuksista ilmoittamisen jälkeen eikä ilman korvaamattomia olevien eläinten osalta sovellettu seuraamuksia.

8

Laadunvarmistusmenettelyjä ei tarkastettu, mikäli eläintarkastukset oli ulkoistettu.

9

Tarkastuksista ilmoitettiin liian tarkkaan ja hakemuksia voidaan peruuttaa tarkastuksista ilmoittamisen jälkeen. Tarkastukset eivät kata edellisen 12 kuukauden aikana jätettyjä hakemuksia eikä hakemusten perustana olleita asiakirjoja tarkastettu. Laadunvalvontaa suoritettiin ainoastaan vakavien virheiden osalta, jolloin toimitettiin pelkästään asiakirjatarkastus.

10

Komissiolle ei toimitettu tilastoja, tarkastuksia koskevia tietoja ei ole saatavilla.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen tarkastus maksajavirastojen IACS-järjestelmistä.

VIIDES LUKU

Rakennetoimet

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	5.1—5.5
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	5.6—5.69
Tarkastuksen tavoite ja sisältö	5.6
Sisäinen valvontaympäristö komissiossa	5.7—5.11
Komission tekemät riskianalyysit: jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät eivät anna vielä riittävää varmuutta menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta	5.8
Sisäisen valvonnan standardien toteuttaminen: edistyminen rakennetoimista vastaavissa pääosastoissa yleensä ottaen tyydyttävää	5.9—5.10
Toimintasuunnitelmaa koskevat jatkotoimet	5.11
Ohjelmakauden 1994—1999 hallinnointi	5.12—5.40
Varainhoidon valvontakehystä parannettiin vasta ohjelmakauden loppupuolella	5.12—5.13
Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät: asetuksiin sisältyviä vaatimuksia jätettiin noudattamatta	5.14—5.22
Tilintarkastustuomioistuimen suorittamat tapahtumien yksityiskohtaiset tarkastukset: lopullisissa menoilmoituksissa on huomattavan paljon virheitä	5.23—5.27
Kauden 1994—1999 ohjelmien päättäminen: viivästyksset jäsenvaltioissa...	5.28
...ja ongelmat komission suorittamissa asiakirjojen tarkastuksissa...	5.29—5.37
...ovat hidastaneet kauden 1994—1999 ohjelmien päättämistä	5.38—5.39
Komission lopputarkastusten rajallisuus	5.40
Ohjelmakauden 2000—2006 hallinnointi	5.41—5.56
Lainsäädäntökehikseen on lisätty varainhoidon valvontaa koskevia vaatimuksia	5.41
Komission harjoittama jäsenvaltioiden järjestelmien valvonta: vain rajallinen varmuus menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta	5.42—5.46
Hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminta jäsenvaltioissa: asetuksiin sisältyvien vaatimusten laiminlyöntiä on edelleen havaittavissa nykyisellä ohjelmakaudella	5.47—5.54
Tilintarkastustuomioistuimen suorittamat tapahtumien yksityiskohtaiset tarkastukset: nykyiselläkin ohjelmakaudella ilmenevät virheet vahvistavat sen, että järjestelmät ovat puutteellisia	5.55—5.56
Pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	5.57—5.62
Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaa koskevat merkittävät varaukset rajoittavat yleistä varmuutta menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta	5.57—5.62
Aiemmissä tarkastuslausumissa esitettyjen huomautusten seuranta	5.63—5.65
Päätelmät ja suositukset	5.66—5.69

	<i>Kohdat</i>
Irlannin kansainvälistä rahastoa (IFI) sekä erityistä tukiohjelmaa rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi Pohjois-Irlannissa ja Irlannin raja-alueiden kreivikunnissa vuosina 1995—1999 koskevassa erityiskertomuksessa nro 7/2000 esitettyjen huomautusten seuranta	5.70—5.86
Erityiskertomuksen sisältö ja tärkeimmät suositukset	5.70—5.71
Irlannin kansainvälinen rahasto	5.72—5.76
Rahoitustarpeiden arviointi	5.72—5.73
Hanhakemusten tarkoituksenmukaiset arviointiperusteet, joita sovelletaan johdonmukaisesti ja kannatetaan	5.74—5.75
IFI-hankkeita koskevan yhteisön rahoitusosuuden tavanomainen seuranta ja hankkeiden vahvuuksien arviointi	5.76
Erityinen tukiohjelma rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi Pohjois-Irlannissa ja Irlannin raja-alueiden kreivikunnissa vuosina 1995—1999	5.77—5.86
Lisäapu täytäntöönpanoelimille, jotka varmistavat paikallisyhteisön hankkeiden ja sosiaaliryhmien valintaperusteiden johdonmukaisuuden, sekä neuvonta ja resurssit näille hankkeille ja ryhmille annettavan avun varmistamiseksi	5.77—5.78
Rahoitustarpeiden arviointi suunnitellun toiminnan perusteella	5.79
Valtioista riippumattomien järjestöjen toiminnan arviointi	5.80—5.81
Dokumentoitu hankkeiden arviointi erityisiä kirjallisia perusteita käyttäen	5.82
Tarkoituksenmukaisten valvontamenettelyjen käyttöönotto	5.83—5.84
IFI:n ja rakennerahastojen välisen synergian ja koordinoinnin arviointi	5.85—5.86
Interreg III -yhteisöaloiteohjelman ohjelmatyöstä annetussa erityiskertomuksessa nro 4/2004 esitetyt tärkeimmät huomautukset	5.87—5.97

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

5.1 Rakennetoimilla tuetaan Euroopan unionin taloudellista ja sosiaalista kehittämistä. Toimet rahoitetaan koheesiorahastosta sekä neljästä rakennerahastosta, jotka ovat Euroopan aluekehitysrahasto (EAKR), Euroopan sosiaalirahasto (ESR), Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosasto (EMOTR-ohjaus) ja kalatalouden ohjauksen rahoitusväline (KOR). Rakennerahastot osallistuvat sosiaalitaloudellisen kehittämisen ohjelmien rahoittamiseen jäsenvaltioissa, kun taas koheesiorahasto osallistuu sellaisten hankkeiden rahoittamiseen, joiden tarkoituksena on parantaa ympäristön tilaa ja kehittää liikenneinfrastruktuuria jäsenvaltioissa, joiden BKTL henkeä kohti on alle 90 prosenttia unionin keskiarvosta ⁽¹⁾.

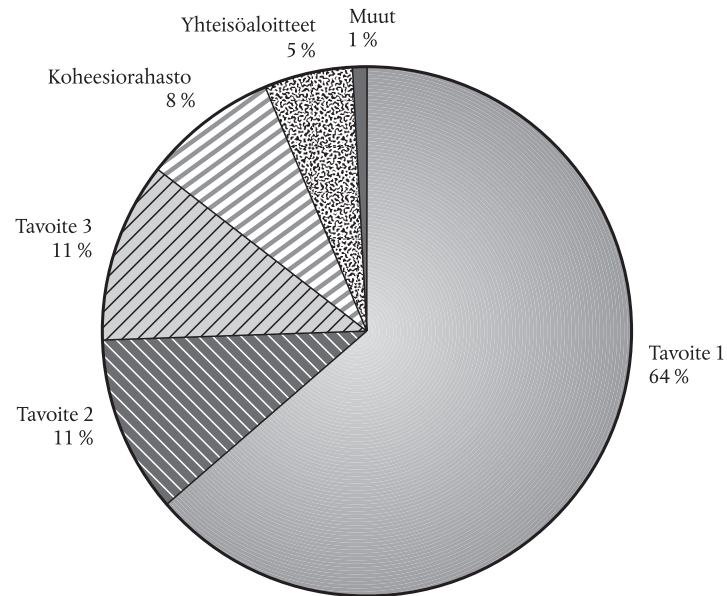
5.2 Kauden 2000—2006 talousarvioon kirjattujen menojen kokonaismäärä on 230 177 miljoonaa euroa ⁽²⁾. **Kaavioista 5.1 ja 5.2** ilmenee maksusitoumusten ja maksujen jakautuminen vuonna 2003. Suurin osa menoista on kohdennettu kolmen ensisijaisen poliittisen tavoitteen saavuttamiseen:

- tavoite 1: kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden kehittämisen ja rakenteellisen sopeuttamisen edistäminen
- tavoite 2: rakenteellisissa vaikeuksissa olevien alueiden taloudellisen ja sosiaalisen muutoksen tukeminen
- tavoite 3: koulutukseen ja työllisyyteen liittyvien politiikkojen ja järjestelmien mukauttamisen ja nykyaikaistamisen tukeminen.

Vuonna 2003 yhteisöaloitteiden osuus rakennetoimia koskevista menoista oli hieman yli 5 prosenttia. Yhteisöaloitteet ovat jäsenvaltioiden komission aloitteesta alueellaan toteuttamia yhteisön edun mukaisia ohjelmia, joilla täydennetään pääasiallisten ohjelmien yhteydessä toteutettuja toimia.

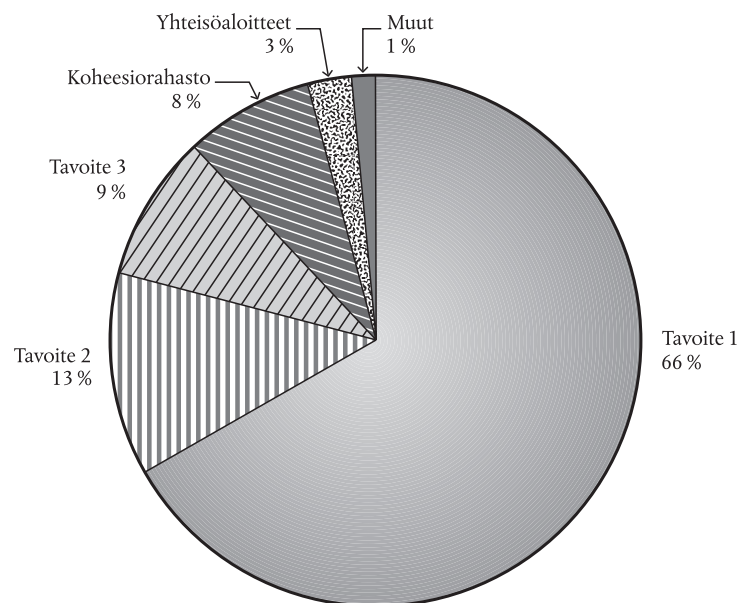
⁽¹⁾ Vuonna 2003: Kreikka, Espanja, Irlanti ja Portugali.

⁽²⁾ Rakennerahastojen osuus on 210 579 miljoonaa euroa ja koheesiorahaston osuus 19 598 miljoonaa euroa (vuoden 2003 hintatasolla).

Kaavio 5.1 — Maksusitoumukset talousarvioaloittain vuonna 2003**Maksusitoumukset yhteensä: 33 987 miljoonaa euroa**

Huom. Tarkemmat tiedot löytyvät liitteen I kaavioista III ja IV.

Lähde: Varainhoitovuoden 2003 tilinpäätös.

Kaavio 5.2 — Maksut talousarvioaloittain vuonna 2003**Maksut yhteensä: 28 528 miljoonaa euroa**

Huom. Tarkemmat tiedot löytyvät liitteen I kaavioista III ja IV.

Lähde: Varainhoitovuoden 2003 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.3 Rakennerahastojen tuki toteutetaan toimenpideohjelmina, joihin kuuluu suuri määrä toimenpiteitä tai hankkeita, kun taas koheesiorahaston tuki perustuu yksittäisiin hankkeisiin myönnettyihin rahoitusosuuksiin ⁽³⁾. Toimet toteutetaan yhteisrahoittamalla kansallisia ja alueellisia ohjelmia ja yksittäisiä hankkeita ⁽⁴⁾. Jokaiselle ohjelmalle tai hankkeelle on saatava komission hyväksyntä ja niistä kullekin laaditaan ohjeellinen rahoitussuunnitelma, jossa täsmennetään yhteisöltä saatava tuki ja jäsenvaltion rahoitusosuus. Kaudella 1994—1999 komissio hyväksyi 1 104 rakennerahasto-ohjelmaa ja 920 koheesiorahastohanketta. Kaudelle 2000—2006 on hyväksytty 470 rakennerahasto-ohjelmaa ja 450 koheesiorahastohanketta ⁽⁵⁾.

5.4 Ohjelmakaudella 1994—1999 ja sitä edeltävinä ohjelmakausina rakennetoimien rahoitusosuudet maksettiin ennakoina sekä ohjelmat tai hankkeet päättävänä loppumaksuina. Ohjelmakaudella 2000—2006 yhteisön rahoitus toteutetaan suorittamalla ennakkomaksu, joka on 7 prosenttia ohjelmaan tai hankkeeseen suoritettavasta kokonaisrahoitusosuudesta, sekä jäsenvaltioiden ilmoittamien menojen perusteella jaksottain maksettavat korvaukset ja loppumaksut. Kyseisiä korvauksia sanotaan välimaksuiksi. Jokainen komission rakennerahastoihin suorittama maksu koskee tiettyä rahastoa ja tiettyä ohjelmaa.

5.5 Rakennetoiimiin sovelletaan jaetun hallinnon periaatetta. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisön talousarvion toteuttaminen on komission vastuulla ja että toimien hallinnoinnista ja valvonnasta vastaavat komissio ja jäsenvaltiot yhdessä; jäsenvaltioiden on toimittava yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen, että menot suoritetaan moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti ⁽⁶⁾. Hallinnointiin ja valvontaan osallistuu neljä komission pääosastoa: aluepolitiikan pääosasto EAKR:n ja koheesiorahaston osalta, työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosasto ESR:n osalta, maatalouden pääosasto EMOTR-ohjauksen osalta ja kalastuksen pääosasto KOR:n osalta. Aluepolitiikan pääosastolla on koordinoiva rooli kaikkia rahastoja koskevissa asioissa, esimerkiksi hallinnollisten aloitteiden kehittämisessä tai jäsenvaltioille tarkoitettujen teknisten ohjeiden antamisessa.

5.5 *Komissio viittaa 6. syyskuuta 2004 antamaansa tiedonantoon (COM(2004) 580), joka koskee komission ja jäsenvaltioiden vastuualoja jaetun hallinnon suhteen.*

⁽³⁾ Lisäksi komissio voi toteuttaa välittömiä innovatiivisia ja teknistä apua koskevia toimenpiteitä, joiden osuus talousarviosta saa olla enintään 0,65 prosenttia.

⁽⁴⁾ Selkeyden vuoksi koko tekstissä käytetään rakennerahastojen tukimuodoista ainoastaan yleiskäsitettä ”ohjelma”. Ohjelmaan voidaan myöntää tukea useammasta kuin yhdestä rahastosta.

⁽⁵⁾ Nämä luvut ovat vuodelta 2004 ennen uusien jäsenvaltioiden ohjelmien ja hankkeiden hyväksymistä.

⁽⁶⁾ Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 274 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen tavoite ja sisältö

5.6 Tarkastuksen tavoitteena oli myötävaikuttaa yleistä talousarviota koskevaan tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaan arvioimalla nimenomaan rakennetoimia kokonaisuutena. Tämän vuoksi tarkastuksen kohteena oli erityisesti komission ja jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien toiminta, ja siinä arvioitiin, missä määrin näihin järjestelmiin sisältyvä sisäinen valvonta mahdollistaa varmuuden saamisen tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Poimittuaan satunnaisotoksen edellisen (1994—1999) ja nykyisen (2004—2006) ohjelmakauden ohjelmista ja hankkeista tilintarkastustuomioistuin tarkasti tilien perustana olevat toimet ulkoisena tarkastuksena saadakseen lisänäyttöä rahastojen toiminnasta. Tarkastuksessa keskityttiin seuraaviin seikkoihin:

- sisäinen valvontaympäristö komissiossa
- ohjelmakauden 1994—1999 hallinnointi
- ohjelmakauden 2000—2006 hallinnointi
- pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat
- viimeaikaisissa tarkastuslausumissa esitettyjen huomautusten seuranta.

Sisäinen valvontaympäristö komissiossa

5.7 Ottaen huomioon käynnissä olevan komission varainhoitoa ja toimintaa koskevien hallinto- ja valvontajärjestelmien uudistuksen tarkastuksen kohteena oli sisäisen valvonnan menettelyjen toiminta komissiossa, erityisesti riskinhallinta ja sisäisen valvonnan standardien toteuttaminen (ks. kohdat 1.87—1.91).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission tekemät riskianalyysit: jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät eivät anna vielä riittävää varmuutta menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

5.8 Rakennetoimista aiheutuvien menojen laillisuuteen ja asianmukaisuuteen mahdollisesti liittyvät pääasialliset riskit johtuvat muun muassa seuraavista syistä: hallinnointivastuu on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken; hallinnointiprosessiin osallistuu runsaslukuinen elinten ja viranomaisten joukko erilaisine valvontarakenteineen ja -käytäntöineen; ohjelmia on paljon, joista jokainen sisältää mahdollisesti tuhansia hankkeita, ja ohjelmien toteuttaminen saattaa kestää vuosia; lisäksi hallinto- ja valvontajärjestelmissä voi olla puutteita. Viime vuoden tapaan tilintarkastustuomioistuin tarkasti rakennetoimien hallinnoinnista vastaavien pääosastojen tekemät riskianalyysit, eikä tarkastuksessa ilmennyt huomautettavaa. Komissio ilmoitti jälleen, että se ei välttämättä pysty saamaan riittävää varmuutta jäsenvaltioissa toteutettujen, ohjelmatyökaluteen 2000—2006 liittyvien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta, sillä jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät eivät aina anna riittävää varmuutta menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Komissio jatkoi vuonna 2003 sisäisen valvonnan järjestelmien ensä tehostamista ja jäsenvaltioiden sille toimittamien järjestelmäkuvausten analysointia. Komission jäsenvaltiossa paikalla tekemissä hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastuksissa ja näiden asiakirjatarkastuksissa on havaittu useita puutteita, vaikka paikalla toimitetut tarkastukset ovat käsittäneet vasta rajallisen määrän järjestelmiä (ks. kohdat 5.42—5.46).

Sisäisen valvonnan standardien toteuttaminen: edistyminen rakennetoimista vastaavissa pääosastoissa yleensä ottaen tyydyttävää

5.9 Tilintarkastustuomioistuin keskittyi tarkastelemaan menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden kannalta erityisen merkittävien kahdeksan sisäisen valvonnan standardin toteuttamista rakennetoimista vastaavissa pääosastoissa (standardeja on kaiken kaikkiaan 24) (7). Vuotta 2002 koskevien toimintakertomusten yhteenvetokertomuksessa edellytettiin kaikkien standardien toteuttamista vuoden 2003 loppuun mennessä.

5.10 Aluepolitiikan pääosastossa sekä työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosastossa standardien toteuttaminen oli yleensä todettu hyväksi. Kalastuksen pääosastossa oli kahden (8) standardin ja maatalouden pääosastossa yhden standardin toteuttaminen vielä kesken (ks. myös kohta 4.23). Standardin nro 17 "valvonta" osalta voidaan todeta, että molemmat pääosastot kehittävät tai laativat muodollisia menettelyitä valvonnan täytäntöönpanon loppuun saattamiseksi.

5.8 Komissio katsoo, että komission toteuttama jäsenvaltioiden valvonta on riittävä keino ottaa huomioon tilien perustana olevien toimien säännönvastaisuutta koskeva riski. Tietynä vuotena komissio voi omilla tarkastuksillaan kattaa vain suppean määrän jäsenvaltioiden järjestelmiä, varsinkin mitä tulee muihin riskeihin, kuten tilintarkastustuomioistumin mainitsemaan edeltävän ohjelmakauden päättämiseen. Komissiolla on omaa tarkastustyötään varten monivuotinen tarkastusstrategia, jonka tavoitteena on saavuttaa kohtuullinen varmuus järjestelmien toimivuudesta ohjelmakauden aikana.

(7) Standardi nro 11 "riskien arviointi ja hallinta", standardi nro 12 "asianmukainen tiedonhallinta", standardi nro 14 "säännönvastaisuuksista ilmoittaminen", standardi nro 17 "valvonta", standardi nro 18 "poikkeuksien kirjaaminen", standardi nro 20 "sisäisen valvonnan puutteiden kirjaaminen ja niiden korjaaminen", standardi nro 21 "tarkastuskertomukset" ja standardi nro 22 "sisäisen tarkastuksen rakenne".

(8) Standardit nro 17 "valvonta" ja nro 22 "sisäisen tarkastuksen rakenne".

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Toimintasuunnitelmaa koskevat jatkotoimet

5.11 Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli jatkotoimenpiteitä, jotka rakennetoimista vastaavat pääosastot olivat toteuttaneet havaittujen puutteiden korjaamiseksi laaditun komission toimintasuunnitelman perusteella (toimista kaksi koskee jaettuun hallintoon liittyviä näkökohtia). Toimintasuunnitelman toimia, jotka sisältyivät vuoden 2001 yhteenvetokertomukseen ja jotka oli määrä saada päätökseen vuonna 2004, ei ole vielä kaikilta osin toteutettu (ks. myös kohdat 1.84—1.86).

5.11 Jaettua hallintoa koskevien kahden toimen täytäntöönpanossa on edistytty merkittävästi. Komissio on syyskuuhun 2004 mennessä antanut tiedonannot oikeudellisesta vastuusta jaetussa hallinnossa (COM(2004) 580) sekä tarkastusmenetelmien yhdenmukaistamisesta tällä alalla (C(2004) 3115); joulukuussa 2003 komissio lisäksi julkaisi tarkistetut rakennerahastojen ja koheesiorahaston tarkastuskäsikirjat. Rakennerahastojen kaudella 2007—2013 koskevassa lainsäädäntöluonnoksessa komissio on myös ottanut esille ajatuksen riippumattoman tarkastuselimen antamista vuosittaisista lausumista, mikä mainittiin myös toimen 17 yhteydessä.

Ohjelmakauden 1994—1999 hallinnointi

Varainhoidon valvontakehystä parannettiin vasta ohjelmakauden loppupuolella

5.12 Marraskuussa 1997 voimaan tullut komission asetus (EY) N:o 2064/97⁽⁹⁾ oli merkittävä edistysaskel rakennerahastojen hallinto- ja valvontajärjestelmien kehittämisessä. Siinä määriteltiin jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevat yhteiset vähimmäisvaatimukset. Tärkeimmät osatekijät ovat:

- jäsenvaltioita koskeva vaatimus ottaa käyttöön hallinto- ja valvontajärjestelmiä, jotka tuottavat maksuja koskevien hakemusten asianmukaisuuden varmistamiseksi tyydyttävän tosisteiston
- riittävä kirjausketju, joka mahdollistaa komissiolle tehtyjen ilmoitusten ja jäsenvaltioissa olevan kirjanpitoaineiston täsmäyttämisen sekä yhteisön varojen kohdentamista koskevan erittelyn
- riippumattomien tarkastusten vähimmäistaso (vähintään 5 prosentin otos) toimien päivittäisen hallinnon tarkastusten lisäksi hallinto- ja valvontajärjestelmien vaikuttavuuden, yhteisön vaatimusten noudattamisen ja menoilmoitusten täsmällisyyden todentamiseksi, ja

⁽⁹⁾ Komission asetus (EY) N:o 2064/97, annettu 15 päivänä lokakuuta 1997, yksityiskohtaisista järjestelyistä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 soveltamiseksi jäsenvaltioiden suorittaman rakennerahastojen yhteisrahoittamien toimien varainhoidon valvonnan osalta (EYVL L 290, 23.10.1997, s. 1). Koheesiorahaston järjestelmiä säännellään koheesiorahastosta 16 päivänä toukokuuta 1994 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 1164/94 (EYVL L 130, 25.5.1994, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

— jäsenvaltioita koskeva (8 artiklan mukainen) vaatimus esittää komissiolle kunkin ohjelman päättämisenvaiheessa toimeenpanevasta elimestä toiminnallisesti riippumattoman henkilön tai organisaation antama lausuma; lausumassa on esitettävä tiivistelmä edellisinä vuosina suoritettujen tarkastusten tuloksista ja yleispäätelmä lopullisen menoilmoituksen perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

5.13 Jäsenvaltioiden oli kehitettävä valvontarakenteitaan täyttäkseen edellä mainitut vaatimukset. Asetus tuli kuitenkin voimaan vasta marraskuussa 1997 ja asianmukaisessa ohjauksessa oli viipeitä. Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin todennut ⁽¹⁰⁾, oli liian myöhäistä, jotta se olisi vaikuttanut hallinto- ja valvontajärjestelmien alkuperäiseen rakenteeseen; aikaisempi asetuksen täytäntöönpano olisi auttanut välttämään jotkut jäsenvaltioiden järjestelmien puutteet.

5.13 Asetuksen 2064/97 antaminen vahvisti merkittävästi rakennerahojen valvontajärjestelyjä. Asetuksessa vaadittiin jäsenvaltioita mukautamaan rakenteensa, ja se tuli voimaan neljä vuotta ennen tukikelpoisuuskauden päättymistä ja yli viisi vuotta ennen päättämisasiakirjojen jättämiselle asetettua lopullista määräaikaa. Komissio pyrki asetuksen hyväksymispäivästä lähtien tarjoamaan runsaasti opastusta, se vastasi jäsenvaltioiden kysymyksiin ja toteutti tarkastuksia asianmukaisen täytäntöönpanon takaamiseksi.

Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät: asetuksiin sisältyviä vaatimuksia jätettiin noudattamatta

5.14 Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaa rakennerahastomien erityisarvion yhteydessä seitsemän komission suorittamaa loppumaksua käsittävän satunnaisotoksen perusteella (Saksassa, Espanjassa, Ranskassa, Irlannissa, Italiassa ja Portugalissa) ⁽¹¹⁾.

Riittämätön tehtävien erottaminen toisistaan

5.15 Yhdessä tilintarkastustuomioistuinten tarkastamassa ohjelmassa maksuehdotuksista vastaava yksikkö suoritti suuren osan riippumattomista hankkeiden tarkastuksista ⁽¹²⁾, ja kahdessa muussa tapauksessa osan hankkeista tarkastivat henkilöt, jotka toimittivat hallinnointia koskevia tarkastuksia tai osallistuivat lopullista menoilmoitusta koskevaan menettelyyn ⁽¹³⁾. Tämä on ristiriidassa tehtävien erillään pitämistä koskevan perustavan valvontaperiaatteen kanssa.

5.15 Komissio sai vuosina 2001—2002 toteuttamiensa järjestelmä-tarkastusten kautta tiedon ongelmasta, joka koskee asetuksen 2064/97 3 artiklassa tarkoitettuja tarkastuksia suorittavien elinten riippumattomuutta. Ohjelmien päättämistä koskevissa komission suuntaviivoissa annettiin riippumattomille elimille ohjausta siitä, miten asiaa pitäisi käsitellä.

Esille otetuissa tapauksissa komissio katsoi riippumattomalta elimeltä tästä asiasta saatujen tietojen perusteella, että asetuksen vaatimusten täyttämiseksi oli suoritettu riittävät tarkastukset.

⁽¹⁰⁾ Tilintarkastustuomioistuinten erityiskertomus nro 10/2001 rakennerahojen varainhoidon valvonnasta, komission asetukset (EY) N:o 2064/97 ja (EY) N:o 1681/94 (EYVL C 314, 8.11.2001), sekä tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 5.16—5.21.

⁽¹¹⁾ Loppumaksuista 3 koski EAKR:a, 2 ESR:a, 1 EMOTR-ohjausosastoa ja 1 koheesiorahastoa.

⁽¹²⁾ Irlanti, EMOTR-ohjaus tavoite 1, 94IR16006.

⁽¹³⁾ Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015, Saksa (Thüringen), EAKR:n tavoite 1, 940209005.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Toimien hallinnointia koskevissa tarkastuksissa havaitut puutteet

5.16 Eräässä ohjelmassa, jossa hankkeesta vastaava organisaatio oli antanut useimpien hankkeiden täytäntöönpanon toisen elimen tehtäväksi, hallinnointia koskevat tarkastukset rajoittuivat organisaation alihankkijalta saamien laskujen tarkastamiseen ⁽¹⁴⁾. Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin korostanut alihankkijoiden kustannuksista aiheutuvia erityisiä riskejä ⁽¹⁵⁾.

Riippumattomissa tarkastuksissa havaitut puutteet

5.17 Hallinto- ja valvontajärjestelmien tehokkuuden ja menoilmoitusten todentamiseksi tarvittaviin riippumattomiin tarkastuksiin (5 prosentin otos) sovellettava otantaperiaate ei ollut aina selvillä. Kahdesta ohjelmasta mainittiin riskitekijöitä, mutta ei ilmoitettu selkeästi, miten ne oli otettu huomioon ⁽¹⁶⁾. Eräästä ohjelmasta esitettiin joukko yhdenmukaisia toimenpiteitä, joista satunnaisotos voitiin poimia, mutta toimenpiteisiin ei liittynyt erityisiä riskitekijöitä ⁽¹⁷⁾. Eräässä toisessa tapauksessa riskianalyysia ei tehty ⁽¹⁸⁾.

5.18 Jäsenvaltioiden tarkastukset kattoivat tilintarkastustuomioistuimen tarkastamien ohjelmien osalta yleensä koko asetuksessa edellytetyn ajanjakson. Asetuksen säännösten mukainen riippumattomien tarkastusten täytäntöönpanoprosessi alkoi kuitenkin vasta vuonna 2000 ja joissakin jäsenvaltioissa vuonna 2001 ⁽¹⁹⁾.

5.16 *Alihankinnan osalta komissio viittaa kohtia 5.20 ja 5.23 koskeviin vastauksiinsa sekä vuoden 1999 vuosikertomuksen kohtaa 3.66 koskevaan vastaukseensa.*

5.17 *Loppulausumia koskevissa ohjeissaan komissio teki selväksi, että lausuman antavan elimen on itse varmistuttava siitä, että otantaperiaate on asianmukainen. Komissio tarkisti tätä asiaa koskevat tiedot käydessään läpi lausumat.*

Lausumasta kävi ilmi, että Azoreita koskevan ohjelman otos oli tasapainoinen ohjelman eri toimenpiteiden suhteen ja siinä otettiin huomioon rahoitusmäärät.

Irlannin osalta (EMOTR-ohjaus) komissio katsoi saatavilla olevien tietojen ja varsinkin riippumattomalta elimeltä saadun vahvistuksen perusteella, että asetuksen vaatimusten täyttämiseksi oli toteutettu riittävät riippumattomat tarkastukset.

⁽¹⁴⁾ Italia (Emilia-Romagna), ESR:n tavoite 3, 940009I3.

⁽¹⁵⁾ Tilintarkastustuomioistuin — vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999, kohta 3.66.

⁽¹⁶⁾ Portugali (Azorit), EAKR:n tavoite 1, 941209013; Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015.

⁽¹⁷⁾ Saksa (Thüringen), EAKR:n tavoite 1, 940209005.

⁽¹⁸⁾ Irlanti, EMOTR-ohjaus tavoite 1, 94IR16006.

⁽¹⁹⁾ Tilintarkastustuomioistuin, erityiskertomus nro 10/2001 rakennerahastojen varainhoidon valvonnasta, kohta 33.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.19 Asetuksessa määritellään tarkastusten kohteet, kuten hallinto- ja valvontajärjestelmien soveltaminen käytäntöön ja niiden vaikuttavuus, kirjanpitoaineiston ja tositteiden keskinäinen vastaavuus, yhteisön vaatimusten noudattaminen ja asianmukaisen kansallisen osarahoituksen järjestäminen. Kolmen ohjelman tarkastuksissa ei joissakin tapauksissa huomioitu erityisiä näkökohtia, jotka liittyvät rakennerahastojen osittain rahoittamien menojen tukikelpoisuuteen ⁽²⁰⁾.

5.20 Kahdessa tapauksessa jäsenvaltiot eivät olleet tehneet hankkeita koskevia tarkastuksia paikalla. Yhdessä tapauksessa jäsenvaltio — viitaten komission kanssa käytyyn erilliseen kirjeenvaihtoon — toimitti riippumattomia tarkastuksia yksinomaan asiakirjojen perusteella ilman tarkastuskäyntejä paikalle, koska hankkeille oli järjestelmällisesti tehty hallinnointia koskevia tarkastuskäyntejä. Tämä on vastoin komission yleisiä ohjeita ⁽²¹⁾. Eräässä toisessa tapauksessa ilman virallista sopimusta toiminut alihankkija ei kyennyt esittämään todisteita hankkeen edistäjältä veloittamistaan määräämistä ⁽²²⁾. Kahdessa muussa tapauksessa tarkastukset rajoittuivat tukea hallinnoivaan organisaatioon; laskuja tarkastettiin vain pieni osa ⁽²³⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

5.19 Komissio tutkii parhaillaan tilintarkastustuomioistuimen tekemiä havaintoja asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisilta saatujen vastausten perusteella. Se ottaa tulokset huomioon päättämisvaiheen tarkastuksissaan. Komissio katsoo, että Portugalissa annetut ohjeet tarkastusten sisällöstä olivat kattavat.

5.20 Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuimen tekemiä havaintoja asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisilta saatujen vastausten perusteella. Se ottaa tulokset huomioon päättämisvaiheen tarkastuksissaan. Kun komissio on havainnut tapauksia, joissa jäsenvaltiot eivät olleet tarkastaneet lopullisten edunsaajien hallussa olevia tositteita, se on vaatinut niitä esittämään kyseessä olevat menot määrällisesti ja suorittamaan tarvittaessa lisätarkastuksia.

Irlannin osalta (EMOTR-ohjaus) komissio katsoi saatavilla olevien tietojen ja varsinkin riippumattomalta elimeltä saadun vahvistuksen perusteella, että vuosina 1994—1999 annettujen asetusten vaatimusten täyttämiseksi oli toteutettu riittävät tarkastukset.

Alaviitteessä 21 tarkoitettua Italian (Emilia-Romagnan) ESR-tapauksessa komission Italian viranomaisille lähettämässä ohjeissa todetaan, että riippumaton elin voi myös tukeutua asianmukaisesti dokumentoituihin tarkastuksiin, jotka on jo suoritettu paikan päällä, mutta niissä on luonnollisesti noudatettava tiettyjä edellytyksiä, jotka tämän riippumattoman elimen on tarkastettava; tarkastukset on esimerkiksi suoritettava asianmukaisten menetelmien mukaisesti ja niiden riippumattomuuden ja luotettavuuden tason on oltava riittävä. Komissio, joka noudatti omia ohjeitaan, ei siis ole esittänyt, että näitä tarkastuksia ei tarvitsisi tehdä paikan päällä.

Mitä tulee alaviitteessä 22 tarkoitettuun Portugalin (Madeiran) ESR-alihankintatapaukseen, komissio valvoo erityisesti tekaistuja tai tarpeettomia alihankintoja, joiden tarkoituksena on ennen kaikkea lisätä ilmoitettuja kuluja. Tätä varten se on antanut tukikelpoisia menoja koskevaan lomakkeeseen nro 4.2 sisältyvän säännön, jonka mukaan perustelematon tai lisäarvoa antamaton alihankinta ei ole tukikelpoista.

⁽²⁰⁾ Irlanti, EMOTR-ohjaus tavoite 1, 94IR16006, Saksa (Thüringen), EAKR:n tavoite 1, 940209005; Portugali (Azorit), EAKR:n tavoite 1, 941209013.

⁽²¹⁾ Italia (Emilia-Romagna), ESR:n tavoite 3, 94000913.

⁽²²⁾ Portugali (Madeira), ESR:n tavoite 1, 947000P1.

⁽²³⁾ Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015; Irlanti, EMOTR-ohjaus tavoite 1, 94IR16006.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.21 Tarkastusten kohteena eivät yleensä olleet hankkeet kokonaisuudessaan. Joissakin tapauksissa jäsenvaltiot sisällyttivät hankkeen kustannukset laskelmiin, jotka koskivat viiden prosentin vaatimusta, jota ei ollut tarkastettu asianmukaisesti otantaperiaatteella ⁽²⁴⁾. Yhdessä ohjelmassa tarkastamattomat hankkeet sisällytettiin tarkastusten prosentuaalista kattavuutta koskeviin laskelmiin, koska järjestelmätarkastus oli tehty ja erään yksittäisen hankkeen tarkastuksessa havaittu systemaattinen virhe oli korjattu kaikista hankkeista, jota asia koski. Tämä nosti merkittävästi ilmoitettua prosentuaalista kattavuutta ⁽²⁵⁾. Eräässä toisessa ohjelmassa tarkastukset olivat kattaneet 28 prosenttia kokonaismenoista. Tilintarkastustuomioistuimen suorittama tarkastus kuitenkin osoitti, että hallinnollisesta yksiköstä riippumattomat henkilöt olivat tarkastaneet paikalla vain osan hankkeisiin liittyvistä menoista ja että nämä tarkastukset olivat suurimmaksi osaksi keskittyneet yhteen kolmesta hallinnointielimestä ⁽²⁶⁾.

Lopullisiin menoilmoituksiin liittyvät lausumat: jäsenvaltiot arvioivat virheet todellista vähäisemmiksi

5.22 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti osan maksusuorituksista poimitusta otoksesta ja tarkastuksessa ilmeni, että menoilmoituksissa ja niihin liittyvissä lausumissa, jotka jäsenvaltiot toimittavat ohjelmien päättämisympäristössä osoittaakseen menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden, on huomattavan paljon virheitä (ks. kohdat 5.23—5.27). Näiden jäsenvaltioiden antamissa loppulausumissa on kuitenkin yleensä ilmoitettu hyvin pieni virhemäärä (alle 1 prosentti). Tämä johtuu suoritettujen tarkastusten huonosta laadusta ja rajallisesta kattavuudesta ja siitä, että tarkastettujen tapausten osalta jäsenvaltiot eivät pyrkineet tekemään tarkastuksista asianmukaisia, koko ohjelmaa koskevia päätelmiä ⁽²⁷⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

5.21 Komissio tutkii parhaillaan tilintarkastustuomioistuimen tekemiä havaintoja asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisilta saatujen vastausten perusteella. Se ottaa tulokset huomioon päättämisympäristön tarkastuksissaan. Loppulausumiin sisältyvien tietojen mukaan kaikissa kolmessa EAKR-tapauksessa tarkastettujen menojen prosenttiosuus ohjelman kokonaismenoista oli suurempi kuin vähimmäisvaatimuksena oleva 5 prosenttia (7,9 %, 12,8 % ja 23,9 %).

Alaviitteessä 25 (ESR, Portugali, Madeira) tarkoitettua tapauksessa on lisättävä, että Portugalin viranomaiset ovat kyllä noudattaneet tehtäviä tarkastuksia koskevaa vähimmäisprosenttiosuutta.

Irlannin (EMOTR-ohjaus) osalta katso vastaus kohtaan 5.15.

5.22 Jäsenvaltioille osoitetuissa ohjeissaan 8 artiklassa tarkoitettua lausumasta komissio korosti, että 8 artiklassa tarkoitettujen elinten antavat lausunnon suoritettujen tarkastusten laadusta, ilmoittavat havaittujen virheiden määrän sekä osoittavat ja ilmaisevat määrällisesti mahdolliset järjestelmään liittyvät ongelmat. Kun 8 artiklassa tarkoitettujen lausumien tarkastelu on osoittanut lausumien olevan näiden seikkojen suhteen puutteellisia, komissio on vaatinut jäsenvaltioilta lisätietoja tai lisätarkastuksia tai ehdottanut rahoitusoikaisuja.

Komissio aikoo kaikissa tapauksissa toteuttaa asianmukaisia toimia, kun jäsenvaltioilta on ensin saatu täydelliset tiedot ja ne on tutkittu.

Alaviitteessä 27 tarkoitettua Portugalin (Madeiran) ESR-tapauksessa Portugalin viranomaiset ovat toteuttaneet ohjelmakauden aikana riippumattomia tarkastuksia, jotka koskevat koko kautta. Ne ovat lisäksi noudattaneet vaadittua suoritettavien tarkastusten vähimmäisprosenttiosuutta. Lisäksi todetut poikkeavat tilanteet on korjattu, ja saman toimijan kaikki hankkeet on tarkastettu. Virheitä aiheuttavat tilanteet on käyty läpi ja otettu huomioon seuraavia tarkastuksia koskevassa riskianalyysissä.

⁽²⁴⁾ Saksa (Thüringen), EAKR:n tavoite 1, 940209005; Portugali (Azorit), EAKR:n tavoite 1, 941209013; Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015.

⁽²⁵⁾ Portugali (Madeira), ESR:n tavoite 1, 947000P1.

⁽²⁶⁾ Irlanti, EMOTR-ohjaus tavoite 1, 94IR16006.

⁽²⁷⁾ Portugali (Madeira), ESR:n tavoite 1, 947000P1; Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015; Saksa (Thüringen), EAKR:n tavoite 1, 940209005.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuimen suorittamat tapahtumien yksityiskohtaiset tarkastukset: lopullisissa menoilmoituksissa on huomattavan paljon virheitä

5.23 Jäsenvaltioissa suoritettaviin yksityiskohtaisiin tarkastuksiin valittiin yhteensä 139 hanketta 7 ohjelmasta (ks. kohta 5.14). Tarkastuksissa ilmeni huomattava määrä asetuksiin sisältyvien säännösten laiminlyöntejä: tukeen oikeuttamattomia menoja ja hankkeita⁽²⁸⁾, menoilmoituksia ilman tositteita⁽²⁹⁾, yhteisön rahoitusosuus oli laskettu virheellisesti⁽³⁰⁾ ja muita puutteita⁽³¹⁾.

5.24 Jäsenvaltioissa tarkastetuissa kolmen EAKR-ohjelman alaohjelmissä⁽³²⁾ tilintarkastustuomioistuin havaitsi säännönvastaisuuksia, jotka olivat osoituksena merkittävistä liian suurista maksuista.

5.23 Komissio tutkii parhaillaan tilintarkastustuomioistuimen tekemiä havaintoja asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaisilta saatujen vastausten ja muiden tarvittujen lisätietojen perusteella. Tarkastelun päätyttyä komissio aikoo toteuttaa tarvittavat toimenpiteet.

Komissio vahvistaa lisäksi, että sopimussuhteessa alihankkijan ei tarvitse palvelujen suorittamisen jälkeen perustella laskuttamista, kun se on sopimuslausekkeiden mukaista. Jos alihankinnalla/palvelujen tarjoamisella on lisäarvoa ja jos sovellettavat hinnat ovat markkinahintoja, voitto on sallittua ja oikeutettua.

5.24 Komissio toteuttaa tapausten perusteella jatkotoimia, joissa selvitetään tarkasti, paljonko tukea on tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien virheiden vuoksi maksettu liikaa. Jäsenvaltioiden esittämät huomiot otetaan täysimääräisesti huomioon.

⁽²⁸⁾ Tukeen oikeuttamattomia menoja ja hankkeita:

Ilmoitetut hankemenot eivät vastanneet ohjelmakriteereitä: Saksa (Thüringen), EAKR, tavoite 1, 940209005.

Ilmoitetut menot olivat aiheutuneet tukikelpoisen alueen tai ajanjakson ulkopuolella: Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015, Portugali (Madeira), ESR:n tavoite 1, 947000P1.

Samat menot ilmoitettiin kahdesti: Portugali (Azorit), EAKR:n tavoite 1, 941209013; Irlanti, EMOTR-ohjaus tavoite 1, 94IR16006; Saksa (Thüringen), EAKR:n tavoite 1, 940209005.

Työpaikkojen luomista koskevia vaatimuksia ei noudatettu: Saksa (Thüringen), EAKR:n tavoite 1, 940209005.

Ilmoitetut menot liittyivät tukea hakevan julkishallinnollisen elimen päivitäisiin hallintotehtäviin eivätkä oikeuttaneet tukeen: Irlanti, EMOTR-ohjaus tavoite 1, 94IR16006.

Muut tukeen oikeuttamattomat menot: Irlanti EMOTR-ohjaus tavoite 1, 94IR16006.

⁽²⁹⁾ Menoja koskevat tositteet puuttuivat:

Menoja koskevat asianmukaiset tositteet puuttuivat: Irlanti, EMOTR-ohjaus tavoite 1, 94IR16006, Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015, Portugali (Madeira), ESR:n tavoite 1, 947000P1.

Ilmoitettiin arvioidut menot tosiasiallisten menojen asemesta: Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015, Portugali (Madeira), ESR:n tavoite 1, 947000P1.

Yhteisön rahoituksen yksilöimiseksi ei käytetty erillistä kirjanpitojärjestelmää tai asianmukaisia kirjanpitokoodeja: Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015.

Yleiskustannuksia kohdennettiin hankkeisiin ilman, että tukena olisi ollut asiamukainen laskelma: Portugali (Madeira), ESR:n tavoite 1, 947000P1.

⁽³⁰⁾ Yhteisön rahoitusosuus laskettiin virheellisesti:

Mahdollisten tulojen tai muiden tuottojen muodostumista ei otettu huomioon laskettaessa yhteisön rahoitusosuutta hankkeissa: Portugali (Azorit), EAKR:n tavoite 1, 941209013.

Julkiselle tuelle asetettu enimmäismäärä ylitettiin: Saksa (Thüringen), EAKR:n tavoite 1, 940209005.

⁽³¹⁾ Muita puutteita: Rakennerahastoista myönnettyyn osarahoitukseen liittyviä tiedotus- ja julkistamistoimenpiteitä ei toteutettu: Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015; Saksa (Thüringen), EAKR:n tavoite 1, 940209005; Portugali (Azorit), EAKR:n tavoite 1, 941209013; Portugali (Madeira), ESR:n tavoite 1, 947000P1.

⁽³²⁾ Saksa (Thüringen), EAKR:n tavoite 1, 940209005; Ranska (Pays de la Loire), EAKR:n tavoite 2, 970313015; Portugali (Azorit), EAKR:n tavoite 1, 941209013.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.25 Eräässä ESR-ohjelmassa jäsenvaltion riippumattomat tarkastukset oli kohdistettu vuosina 1998 ja 1999 toteutettujen toimien otokseen, minkä seurauksena ilmoitettuja menoja oli korjattu tarkastustulosten ekstrapoloinnin perusteella. Tilintarkastustuomioistuimien havaitseminen enemmän virheitä kyseisessä otoksessa⁽²²⁾. Erot johdettavat suurelta osin siitä, että kansallisissa säädöksissä ja niiden soveltamisessa ilmeneviä epäkohdankomukaisuuksia kohdellaan eri tavoin.

5.26 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa, joka koski eräiseen yhteisrahoitettuun ohjelmaan sisältyviä EMOTR-toimia⁽³⁴⁾ paljastui huomattava määrä sääntöjenvastaisia menoja. Tarkastukset, jotka kohdistuivat koko ohjelmakauden aikana toteutettaviin toimiin, osoittavat järjestelmän olleen puutteellinen. Näihin puutteisiin viitattiin jo asiakirjoissa, jotka jäsenvaltio toimitti loppusuoritusta koskevan pyynnön mukana.

5.27 Tarkastuksen kohteena olleista ohjelmista yhdenkään hallinto- ja valvontajärjestelmät eivät täysin täyttäneet asetuksen (EY) N:o 2064/97 vaatimuksia. Asetuksessa ei säädetä nimenomaisesti päivittäisen hallinnon tarkastuksia koskevista vaatimuksista, ja on selvää, että 5 prosentin oston koskevat riippumattomat lisätarkastukset eivät yksistään voi korvata hallinnon tarkastusten puutteita. Tilintarkastustuomioistuimen hankkeiden osalta toimittamien tarkastusten tulokset vahvistavat, että tällä on vaikutusta menojen laillisuuteen ja asianmukaisuuteen. Kaiken kaikkiaan virheiden esiintymistiheys ja vaikutukset ovat samankaltaisia kuin tilintarkastustuomioistuimien on aiempinakin vuosina havainnut.

Kauden 1994—1999 ohjelmien päättäminen: viivästykset jäsenvaltioissa ...

5.28 Alkuperäinen asetuksissa vahvistettu määräaika, johon mennessä jäsenvaltioiden piti lähettää kauden 1994—1999 ohjelmien loppusuoritusta koskevat pyynnöt, oli 30. kesäkuuta 2002⁽³⁵⁾. Jäsenvaltiot eivät kyenneet yleensä noudattamaan tätä määräaika. Rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (kesäkuussa 1999) annettussa neuvoston asetuksessa N:o 1260/1999 säädettiin, että komissio vapauttaa kauden 1994—1999 ohjelmiin sidottujen määrien osat, joista komissiolle ei ole toimitettu loppusuoritusta koskevaa pyyntöä viimeistään 31. maaliskuuta 2003. Mainitun päivämäärän tulkittiin tarkoittavan todellista lopullista määräaika, jonka jälkeen varat menetettäisiin, mutta jäsenvaltioiden oli vaikea noudattaa tätäkin määräaika. Jäsenvaltiot toimittivat monissa tapauksissa puutteellisia asiakirjoja noudattaakseen tätä määräaika. Sen vuoksi komission oli pyydettävä lisätietoja ja se johti suorituksia koskevien pyyntöjen käsittelyn viivästymisiin.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.25 Vuosien 1998 ja 1999 toimien tarkastusten lisäksi Portugalin viranomaiset ovat ohjelmakaudella suorittaneet koko ohjelmakautta koskevia riippumattomia tarkastuksia.

5.26 Irlannin (EMOTR-ohjaus) osalta komissio katsoi saatavilla olevien tietojen ja varsinkin riippumattomalta elimeltä saatujen vahvistusten perusteella, että ohjelma voidaan päättää. Kaikkia tilintarkastustuomioistuimen esille ottamia lisäseikkoja, jotka perustuvat sen tekemään tarkastukseen paikan päällä, tullaan seuraamaan asianmukaisesti.

5.27 Asetuksen 2064/97 2 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden järjestelmillä olisi tarkastettava menojen oikeellisuus ja tukikelpoisuus. Vaikka asetuksessa ei tarkenneta tätä vaatimusta, monissa tapauksissa kansallisissa hallintojärjestelmissä huolehditaan tarkastuksista hallintotasolla. Komissio esitti tämän vaatimuksen meneillään olevan kauden osalta asetuksen 438/2001 4 artiklassa.

Tilintarkastustuomioistuimen esille tuomista ongelmista huolimatta komissio katsoo, että päättämistä koskevien asiakirjojen perinpohjainen tarkastus, riskianalyysin pohjalta poimittuun ohjelmien otokseen kohdistuvat päättämävaiheen tarkastukset sekä rahoitusoikaisujen soveltaminen riittämättömiin tarkastuksiin tai yksittäisiin virheisiin tarjoavat vankan pohjan kohtuullisen varmuuden saamiseksi osarahoitetuista menoista.

⁽³³⁾ Portugali (Madeira), ESR:n tavoite 1, 947000P1.

⁽³⁴⁾ Irlanti, EMOTR-ohjaus tavoite 1, 94IR16006.

⁽³⁵⁾ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2082/93, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1993, asetuksen (ETY) N:o 2052/88 soveltamisesta rakennerahastojen toiminnan yhteensovittamisen osalta toisaalta keskenään ja toisaalta Euroopan investointipankin toiminnan ja muiden rahoitusvälineiden kanssa annetun asetuksen (ETY) N:o 4253/88 muuttamisesta, 21 artiklan 4 kohta (EYVL L 193, 31.7.1993, s. 20).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

... ja ongelmat komission suorittamissa asiakirjojen tarkastuksissa ...

5.29 Komission päättämismenettelyn tärkein osa on varmuuden saaminen jäsenvaltion maksatusta varten ilmoittamien menojen tukikelpoisuudesta ja asianmukaisuudesta. Komissio todentaa varsinkin 8 artiklassa tarkoitetun lausuman⁽³⁶⁾, loppukertomuksen kattavuuden sekä lopullisen menoilmoituksen ja loppukertomuksen ja 8 artiklassa tarkoitetun lausuman keskinäisen vastaavuuden. Tällöin on annettava selvitys siitä, onko kaikki havaitut säännönvastaisuudet käsitelty tyydyttävällä tavalla (muun muassa toteutettu asianmukaiset perintämenettelyt) seuraavien näkökohtien osalta:

- a) loppusuoritusta koskevan pyynnön mukana tuleva lausuma komission asetuksen (EY) N:o 2064/97 8 artiklan mukaisesti (5 prosentin otoksen tarkastukset mukaan luettuna)
- b) jäsenvaltioiden yhteisön petostentorjuntavirastolle ilmoittamat⁽³⁷⁾ tai viraston havaitsemat säännönvastaisuudet
- c) muiden kansallisten elinten, komission tai tilintarkastustuomioistuimen suorittamat tarkastukset.

5.30 Kaudella 1994—1999 toteutetuista 858 EAKR-ohjelmasta komission oli suoritettava lisätiedusteluja 317 ohjelman 8 artiklassa tarkoitetun lausuman osalta (eli lähes 40 prosentissa ohjelmista). Tällaisissa tapauksissa komission on hankittava lisätietoja tai pyydyttävä jäsenvaltiota suorittamaan lisätarkastuksia. Tällaisia lisätarkastuksia oli suoritettu 31. maaliskuuta 2004 mennessä 51 ohjelman kohdalla. Komissio voi tarvittaessa ehdottaa jäsenvaltion maksupyyntöjen pienentämistä tai peruuttamista. Komissio oli jo tehnyt päätöksen tai ehdotuksen tällaisesta toimenpiteestä 127 tapauksessa (lähes 15 prosentissa kauden 1994—1999 kaidista EAKR-ohjelmista) samaan ajankohtaan mennessä.

5.31 Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli loppusuoritusta koskevien jäsenvaltioiden pyyntöjen käsittelyä komissiossa 2 170:stä komission saamasta pyynnöstä poimitun 77 asiakirjaa käsittävän otoksen perusteella⁽³⁸⁾.

⁽³⁶⁾ Komission asetus (EY) N:o 2064/97, annettu 15 päivänä lokakuuta 1997, yksityiskohtaisista järjestelyistä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4253/88 soveltamiseksi jäsenvaltioiden suorittaman rakennerahastojen yhteisrahoittamien toimien varainhoidon valvonnan osalta (EYVL L 290, 23.10.1997, s. 1), 8 artikla.

⁽³⁷⁾ Asetuksessa (EY) N:o 1681/94 edellytetyllä tavalla.

⁽³⁸⁾ Pyyntöistä 33 koski EAKR:a (joista 2 oli saatu päätökseen), 27 ESR:a (joista 5 oli saatu päätökseen), 13 EMOTR-ohjausosastoa (joista 5 oli saatu päätökseen) ja 4 KOR:a (joista päätökseen ei ollut saatu yhtään).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.32 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti 33 EAKR-ohjelman asiakirjat ja totesi, että 29 ohjelman maksumenettelyissä havaitut viivästykset tai keskeytykset liittyivät 8 artiklassa tarkoitettuun lausumaan. Komissio oli todennut, että lausumiin sisältyi joukko varauksia, joita ei ollut otettu huomioon lopullisessa menoilmoituksessa tai maksupyynnössä:

- a) selvittämättömiä säännönmukaisuuksia, tukeen oikeuttamattomia menoja ja muita ongelmia ⁽³⁹⁾
- b) eroavuuksia jäsenvaltioiden petostentorjuntavirastolle ilmoittamien säännönmukaisuuksien ja 8 artiklassa tarkoitettua lausumasta ja/tai lopullisesta menoilmoituksesta ilmenevien säännönmukaisuuksien välillä ⁽⁴⁰⁾
- c) epätydyttävä hankkeiden täytäntöönpano varsinkin seuraavilta osin: kustannusten ylitykset, tarjouskilpailumenettelyihin liittyvät ongelmat, ympäristövaatimusten laiminlyönti ja rakennustöiden epäyhdenmukaisuus ⁽⁴¹⁾
- d) epäselvyyksiä toteutetuissa riippumattomissa viiden prosentin tarkastuksissa tai lopullisia edunsaajia koskevien tarkastusten laiminlyönti ⁽⁴²⁾; lausumissa ei aina annettu yksityiskohtaista tietoa 5 prosentin menotarkastuksiin liittyvien hankeotosten perustana olevasta riskianalyysistä ⁽⁴³⁾; yhdessä tarkastetussa tapauksessa komission pyytämä vahvistus riippumattoman elimen tekemästä työstä — myös siitä, oliko hankkeiden osalta suoritettu 5 prosentin menotarkastukset — jäi ohjelmaa hallinnoivan viranomaisen annettavaksi ⁽⁴⁴⁾ ja
- e) tarve selvittää, sisältyivätkö perintää koskevat määrät lopullisiin menoilmoituksiin ⁽⁴⁵⁾.

5.32 Komissio esitti jäsenvaltioille toukokuussa 2002 antamissaan päätöksiä koskeissa ohjeissa, että 8 artiklassa tarkoitettujen elimen tekemät varaukset olisi esitettävä määrällisesti ja otettava huomioon. Ohjeissa käsiteltiin lisäksi säännönmukaisuuksien käsittelyä sekä otantatarkastusten täytäntöönpanoa.

⁽³⁹⁾ Brandenburg 940209002, Sachsen-Anhalt 940209003, Sachsen 940209004, Länsi-Berliini tavoite 2 1997—1999 970213004, Sachsen tavoite 1 pääosasto V 940209015, Attika 940809001, Länsi-Kreikka 940809003, matkailupolitiikka 940809016, tiet, satamat ja lentokentät 940809019, Asturia 941109002, Kanariansaaret 941109003, alueelliset aloitteet 941109015, paikalliset ympäristöhankkeet 941109024, Baskimaa tavoite 2 1997—1999 971109007, Korsika 940313024, Guadeloupe 940313025, Guyana 940313026, yhteisrahoitettu matkailun toimintaohjelma (Irlanti) 940409003, teollisuuden kehittäminen (Irlanti) 940409007, talouden perusrakenteet (Irlanti) 940409005, Sardinia 940509001, Puglia 940509002, tieliikenteen perusrakenteet 940509016, Calabria 940509011, Hainaut 941013001.

⁽⁴⁰⁾ Alueelliset aloitteet 941109015, Aragonia tavoite 2 1997—1999 971109001, Baskimaa tavoite 2 1997—1999 971109007, Guadeloupe 940313025, yhteisrahoitettu matkailun toimintaohjelma (Irlanti) 940409003, teollisuuden kehittäminen (Irlanti) 940409007, talouden perusrakenteet (Irlanti) 940409005, tieliikenteen perusrakenteet 940509016.

⁽⁴¹⁾ Sachsen 940209004, Sachsen tavoite 1 pääosasto V 940209015, Länsi-Kreikka 940809003, tiet, satamat ja lentokentät 940809019, Aragonia tavoite 2 1997—1999 971109001, Baskimaa tavoite 2 1997—1999 971109007, Guadeloupe 940313025, Sardinia 940509001, Puglia 940509002, tieliikenteen perusrakenteet 940509016.

⁽⁴²⁾ Brandenburg 940209002, Sachsen 940209004, Sachsen tavoite 1 pääosasto V, Aragonia tavoite 2 1997—1999 971109001, Baskimaa tavoite 2 1997—1999 971109007; Kaakkois-Brabant tavoite 2 1997—1999.

⁽⁴³⁾ Kaakkois-Brabant tavoite 2 1997—1999; Ricerca tavoite 1 1994—1999.

⁽⁴⁴⁾ Ricerca tavoite 1 1994—1999.

⁽⁴⁵⁾ Brandenburg 940209002, Sachsen-Anhalt 940209003, Sachsen 940209004, Sachsen tavoite 1 pääosasto V, Korsika 940313024, Réunion 940313028, Hainaut 941013001.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.33 Työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosastossa toimitettu tarkastus osoitti, että komission luettelo todistuksen myöntävistä elimistä ei ollut kattava 8 artiklassa tarkoitetun lausuman laatimisesta jäsenvaltioissa vastaavien elinten riippumattomuuden tarkastamisen osalta. Komissio lykkäsi usean asiakirjan käsittelyn päätökseen saattamista ja pyysi jäsenvaltioilta selvityksiä ja lisätietoja 8 artiklassa tarkoitetun lausuman toimittavan elimen riippumattomuudesta tai lopullisen menoilmoituksen sisällöstä. Kahdessa tapauksessa lausumiin ja loppukertomuksiin ei sisällynyt mitään informaatiota jäsenvaltion ohjelmien aikana tekemistä tarkastuksista, eikä komissio ollut pyytänyt asiasta lisätietoja ⁽⁴⁶⁾. Tarkastus osoitti, että viidessä ohjelmassa ei ollut tehty hankkeisiin kohdistuvia viiden prosentin tarkastuksia paikalla ⁽⁴⁷⁾. Kahdessa tapauksessa kesti 8 kuukautta, ennen kuin komissio pyysi jäsenvaltiota lisätietoja ⁽⁴⁸⁾.

5.34 Maatalouden pääosaston asiakirjojen tarkastus osoitti, että jäsenvaltioiden toimittamien asiakirjojen laatu vaihteli ja että tarkastettuja tapauksia koskevat asiakirjat olivat riittämättömät ⁽⁴⁹⁾ ohjelmien päättämiseksi. Niistä puuttuivat esimerkiksi tiedot tarkastusten kattamasta ajanjaksosta ⁽⁵⁰⁾; tarkastettavia hankkeita poimittaessa ei ollut käytetty riskianalyysejä ⁽⁵¹⁾; 5 prosentin menotarkastukset suorittavan elimen riippumattomuus ei ollut riittävä, hankkeita ei aina tarkastettu paikalla ja tarkastukset tehtiin ennen hankkeiden loppumaksujen suorittamista ⁽⁵²⁾.

5.35 Viidessä tilintarkastustuomioistuimen tarkastamassa EMOTR-ohjausosaston ohjelmassa jäsenvaltiot eivät olleet asianmukaisesti arvioineet järjestelmien tai hankkeiden tarkastuksessa todettujen valvonnan puutteiden taloudellisia vaikutuksia ⁽⁵³⁾. Eräissä muissa tapauksissa komissio pidättyi tuen maksamisesta, mutta ei virallisesti ilmoittanut jäsenvaltiolle menettelyn keskeyttämisestä: kahdessa tarkastetussa ohjelmassa komissio pyysi ensimmäisen keran tietoja vasta toukokuussa 2004 ⁽⁵⁴⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.33 Komissiolle oli hallussaan riippumattomien elinten luetteloa koskevia täydentäviä tietoja, joiden perusteella voitiin arvioida elimen riippumattoman luonne. Lisäksi asianomaisten tahojen riippumattomuuden tarkistamiseen suunnattiin asetuksen 2064/97 täytäntöönpanoon liittyviä tarkastuksia, joiden tulokset otetaan huomioon päättämisasiakirjojen 1994—1999 analyysissä. Alaviitteen 46 osalta 8 artiklassa tarkoitetun lausuman tarkastamista ei ollut aloitettu tilintarkastustuomioistuimen tekemän tarkastuksen aikaan, sillä kummankaan ohjelman alun perin analysoituja loppuraportteja ei ollut hyväksytty.

Alaviitteen 47 osalta komissio viittaa kohtaa 5.20 koskevaan vastaukseensa.

Alaviitteen 48 osalta näiden asiakirjojen käsittelyyn mennyt kahdeksan kuukauden mittainen aika selittyy sillä, että oli kuultava muita yksiköitä, jotta voitiin varmistua säännönmukaisuusasiain asianmukaisesta käsittelystä.

5.34 Loppulausumien laatu vaihteli, vaikka komissio oli antanut loppulausumien laatimista koskevat suuntaviivat ja muistuttanut jäsenvaltioita niiden noudattamisesta.

Tapauksissa, joissa maatalouden pääosasto katsoi, että ilmeni ongelmia, joihin liittyi EMOTR-ohjausta koskeva riski, jäsenvaltioille esitettiin selvennys- tai lisätietopyyntöjä ennen päättämistä.

⁽⁴⁶⁾ Saksa 941001D1, Saksa 943001D3.

⁽⁴⁷⁾ Italia 940019I1, 940013I2, 940012I3, 940022I1, 940017I1.

⁽⁴⁸⁾ Espanja 940112ES1, 970234ES2.

⁽⁴⁹⁾ Espanja 94ES06016, Italia 94IT06045, Portugali 94PT16004, Espanja Interreg Z1 97EU16002, Yhdistynyt kuningaskunta 94UK060160 5a, Irlanti 94IR06009, Ranska (Bretagne) 94FR06016 5b, Ranska (Guadeloupe) tavoite 1 94FR16002SPD, Sisilia 94IT16033, Espanja 94ES06032, Saksa 94DE06007, Italia 94IT06056, Itävalta 95AT06016.

⁽⁵⁰⁾ Espanja 94ES06016.

⁽⁵¹⁾ Espanja 94ES06032, Italia 94IT16033.

⁽⁵²⁾ Irlanti 94IR06009, Yhdistynyt kuningaskunta 94UK06016.

⁽⁵³⁾ Espanja (Andalusia) 94ES06016, Italia 94IT06045, Ranska (Guadeloupe) tavoite 1 94FR16002SPD, Portugali 94PT16004, Yhdistynyt kuningaskunta 94UK060160 5a.

⁽⁵⁴⁾ Yhdistynyt kuningaskunta 94UK06016, Espanja 94ES06016.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.36 Useimpia KOR-ohjelmia ei ole vielä saatu päätökseen, suurimmaksi osaksi kalastuslaivastorekisterin ja jäsenvaltioiden laatimien kertomusten välisten ristiriitaisuuksien sekä päätösasiakirjojen tarkasteluun tarvittavan ajan vuoksi. Yhden tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman ohjelman (jonka osuus KOR-rahoituksesta on 37,2 prosenttia) 8 artiklan mukaisesti laadittua 17:ää lausumaa ei ollut analysoitu yli vuoden kuluttua asiakirjojen saamisesta ⁽⁵⁵⁾. Tarkastettaessa jäsenvaltioiden riippumattomia tarkastuksia havaittiin seuraavat puutteet:

- tiedot olivat riittämättömiä sen arvioimiseksi, oliko hankkeet poimittu vaaditulla tavalla ⁽⁵⁶⁾
- hallinnoinnin tarkastukset on laskettu mukaan viiden prosentin riippumattomiin tarkastuksiin ⁽⁵⁷⁾.

5.37 Jäsenvaltioiden toimittamien asiakirjojen vaihteleva laatu hankaloittaa niiden tarkastamista komissiossa ja johtaa lisätiedusteluihin. Tämä lisää sitä riskiä, että lopullisiin menoilmoituksiin sisältyy tukeen oikeuttamattomia menoja.

... ovat hidastaneet kauden 1994—1999 ohjelmien päättämistä

5.38 **Taulukossa 5.1** esitetään 31. joulukuuta 2003 tai 31. maaliskuuta 2004 mennessä päätetyt ohjelmat kunkin rakennerahaston osalta ⁽⁵⁸⁾. Taulukon mukaan alle 10 prosenttia ohjelmista oli päätetty ennen vuotta 2003. Vaikka komission tarkoituksena oli alun perin ollut päättää suurin osa jäljellä olevista ohjelmista vuoden 2003 aikana, vain 331 ohjelmaa 1 090 pääasiallisesta ohjelmasta ja 251 ohjelmaa 1 080 yhteisöaloiteohjelmasta päätettiin vuoden 2003 loppuun mennessä.

KOMISSION VASTAUKSET

5.36 KOR osallistuu myös yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteiden täytäntöönpanoon varsinkin kalastuslaivastojen monivuotisten ohjausohjelmien noudattamiseen liittyvästi. On siis aiheellista tarkastaa, että tuet on myönnetty näiden velvollisuuksien mukaisesti.

Kalastuksen pääosasto päätti suorittaa ennen ohjelmien loppuunsaattamista tarkastuksia paikan päällä; niiden seurauksena asianomaisilta viranomaisilta pyydettiin lisätietoja tai -tarkastuksia.

Komissio pyysi jäsenvaltiota laajentamaan otosta ja tarkastamaan enemmän hankkeita asetuksen 2064/97 vaatimusten täyttämiseksi.

Komissio katsoo, että suoritettavat tarkastukset täyttävät asetuksen 2064/97 3 artiklan vaatimukset.

5.37 Komissio hyväksyi loppumaksut vasta saatuaan kohtuullisen varmuuden siitä, että esitetyt menot, joihin tehtiin mahdolliset vähennykset tai rahoitusoikaisut päättämistä koskevien asiakirjojen perinpohjaisen tarkastuksen ja pyydettyjen lisäselvitysten ja -tarkastusten seurauksena, olivat asianmukaisia ja tukikelpoisia. Tarkastuksissa otettiin huomioon asetuksen 2064/97 noudattamista koskevat tarkastukset ja aiempi hankkeen tarkastus. Tällä tavoin komissio toteutti asianmukaisia toimenpiteitä puuttuakseen alkuperäisissä päättämistä koskevissa asiakirjoissa oleviin puutteisiin, mikä käy ilmi niiden tapausten lukumäärästä, joissa se keskeytti maksatuksen kunnes asiakirjatarkastuksissa havaitut ongelmat oli ratkaistu. Säännönvastaisten menojen osarahoittamisen riskiä pienentää myös se, että paikan päällä tehdään päättämisvaiheen tarkastuksia, jotka ovat olleet komission vuosittaisissa tarkastussuunnitelmissa vuodesta 2002.

5.38 Komissio ei ole voinut saavuttaa alkuperäistä tavoitettaan, koska pääosa loppusuorituksia koskevista pyynnöistä saatiin jäsenvaltioilta vain hieman ennen määräaikaan 31.3.2003. Koska päättämistä koskevien asiakirjojen laatu vaihteli, monissa tapauksissa oli tehtävä lisätiedusteluja, ennen kuin pyyntöjä voitiin käsitellä.

⁽⁵⁵⁾ Espanja tavoite 1 94ES14101.

⁽⁵⁶⁾ Italia 94IT14101.

⁽⁵⁷⁾ Yhdistynyt kuningaskunta tavoite 1 94UK16003.

⁽⁵⁸⁾ Jos saman ohjelman rahoitukseen osallistuu enemmän kuin yksi rahasto, jokaisen rahaston osuus ohjelmasta päätetään erikseen. Näin ollen luvut eivät ole yhtenevät kohdassa 5.3 esitettyjen ohjelmien kokonaismäärien kanssa.

Taulukko 5.1a — Rakennetoimet: Euroopan aluekehitysrahaston ohjelmat (vuosilta 1994—1999), jotka päätettiin 31. joulukuuta 2003 tai 31. maaliskuuta 2004 mennessä

Talousarvioala ⁽¹⁾	Yhteensä		Päätetty ennen vuotta 2003		31. maaliskuuta 2003 mennessä saatujen päättämishakemusten määrä	Päätetty vuoden 2003 aikana		Päätetty 31. maaliskuuta 2004	
	Ohjelmien lukumäärä	Suunniteltu yhteisön rahoitusosuus (euroa)	Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)		Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)	Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)
Tavoite 1	181	57 571 255 951	5	1 630 221 560	181	39	10 590 871 154	48	13 655 869 930
Tavoite 2 1994—1996	84	5 165 903 927	62	2 963 694 368	84	8	540 680 214	77	3 917 833 116
Tavoite 2 1997—1999	73	7 157 716 211	0	0	73	13	841 930 911	24	1 706 724 903
Tavoite 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 5 (a)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 5 (b)	84	3 302 548 791	0	0	84	25	1 050 903 786	37	1 485 522 350
Tavoite 6	2	355 453 472	0	0	2	1	149 180 357	1	149 180 357
Yhteisöaloitteet	520	9 223 064 769	38	245 322 179	520	103	932 468 362	184	1 446 640 578
Yhteensä	944	82 775 943 121	105	4 839 238 107	944	189	14 106 034 784	371	22 361 771 234

⁽¹⁾ Rakennetoimia koskevat tavoitteet on sitemmin ryhmitelty uudelleen ohjelmakauden 2000—2006 osalta.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen laatima taulukko komission toimittamien tietojen perusteella.

Taulukko 5.1b — Rakennetoimet: Euroopan sosiaalirahaston ohjelmat (vuosilta 1994—1999), jotka päätettiin 31. joulukuuta 2003 tai 31. maaliskuuta 2004 mennessä

Talousarvioala ⁽¹⁾	Yhteensä		Päätetty ennen vuotta 2003		31. maaliskuuta 2003 mennessä saatujen päättämishakemusten määrä	Päätetty vuoden 2003 aikana		Päätetty 31. maaliskuuta 2004 ⁽²⁾	
	Ohjelmien lukumäärä	Suunniteltu yhteisön rahoitusosuus (euroa)	Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)		Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)	Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)
Tavoite 1	102	22 806 888 948	0	0	102	20	4 263 436 869	20	4 263 436 869
Tavoite 2 1994—1996	82	1 597 251 132	70	1 225 350 076	82	0	0	70	1 225 350 076
Tavoite 2 1997—1999	72	2 112 708 834	1	6 262 842	72	9	103 030 011	10	109 292 853
Tavoite 3	56	13 221 222 835	1	53 748 169	56	9	748 564 221	10	802 312 390
Tavoite 4	16	2 614 128 525	0	0	16	3	121 340 718	3	121 340 718
Tavoite 5 (a)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 5 (b)	83	1 057 483 760	0	0	83	5	51 049 826	5	51 049 826
Tavoite 6	2	177 902 801	0	0	2	1	104 798 749	1	104 798 749
Yhteisöaloitteet	373	4 664 895 421	2	41 705 618	373	66	526 991 851	119	733 794 136
Yhteensä	786	48 252 482 256	74	1 327 066 705	786	113	5 919 212 245	238	7 411 375 617

⁽¹⁾ Rakennetoimia koskevat tavoitteet on sitemmin ryhmitelty uudelleen ohjelmakauden 2000—2006 osalta.

⁽²⁾ Saatavilla olevat luvut ovat 15 päivältä huhtikuuta 2004.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen laatima taulukko komission toimittamien tietojen perusteella.

Taulukko 5.1c — Rakennetoimet: Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston ohjausosaston ohjelmat (vuosilta 1994—1999), jotka päätettiin 31. joulukuuta 2003 tai 31. maaliskuuta 2004 mennessä

Talousarvioala ⁽¹⁾	Yhteensä		Päätetty ennen vuotta 2003		31. maaliskuuta 2003 mennessä saatujen päättämishakemusten määrä	Päätetty vuoden 2003 aikana		Päätetty 31. maaliskuuta 2004	
	Ohjelmien lukumäärä	Suunniteltu yhteisön rahoitusosuus (euroa)	Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)		Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)	Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)
Tavoite 1	69	14 301 716 000	0	0	69	4	565 075 313	6	667 787 313
Tavoite 2 1994—1996	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 2 1997—1999	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 5 (a)	66	5 544 906 000	8	17 989 829	66	22	403 297 357	31	481 336 186
Tavoite 5 (b)	84	3 163 701 000	0	0	84	21	693 559 284	30	856 877 069
Tavoite 6	2	288 794 000	0	0	2	0	0	0	0
Yhteisöaloitteet	167	1 156 618 000	2	6 659 147	167	36	126 223 742	45	161 625 841
Yhteensä	388	24 455 735 000	10	24 648 976	388	83	1 788 155 696	112	2 167 626 409

⁽¹⁾ Rakennetoimia koskevat tavoitteet on sitemmin ryhmitelty uudelleen ohjelmakauden 2000—2006 osalta.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen laatima taulukko komission toimittamien tietojen perusteella.

Taulukko 5.1d — Rakennetoimet: Kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen ohjelmat vuosilta (1994—1999), jotka päätettiin 31. joulukuuta 2003 tai 31. maaliskuuta 2004 mennessä

Talousarvioala ⁽¹⁾	Yhteensä		Päätetty ennen vuotta 2003		31. maaliskuuta 2003 mennessä saatujen päättämishakemusten määrä	Päätetty vuoden 2003 aikana		Päätetty 31. maaliskuuta 2004	
	Ohjelmien lukumäärä	Komission päätöksissä suunniteltu yhteisön rahoitusosuus (euroa)	Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)		Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)	Ohjelmien lukumäärä	Maksettu yhteisön rahoitusosuus yhteensä (euroa)
Tavoite 1	18	1 797 039 031	0	0	18	1	32 744	1	32 744
Tavoite 2 1994—1996	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 2 1997—1999	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 5 (a)	12	850 431 000	1	2 060 003	12	1	21 655 834	2	23 715 837
Tavoite 5 (b)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tavoite 6	2	8 260 000	0	0	2	1	3 523 447	1	3 523 447
Yhteisöaloitteet	20	127 103 242	0	0	20	4	2 245 131	6	13 212 790
Yhteensä	52	2 782 833 273	1	2 060 003	52	7	27 457 156	10	40 484 818

⁽¹⁾ Rakennetoimia koskevat tavoitteet on sitemmin ryhmitelty uudelleen ohjelmakauden 2000—2006 osalta.

Lähde: Tilintarkastustuomioistuimen laatima taulukko komission toimittamien tietojen perusteella.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.39 Tavoitteeseen 2 sisältyy 15 ohjelmaa kaudella 1994—1996, joiden maksattamatta olevien maksusitoumusten arvo on 35,15 miljoonaa euroa. Näitä ohjelmia ei ollut ilmoitettu päättyneiksi 31. joulukuuta 2003, viisi vuotta ohjelmien päättymisen jälkeen.

Komission lopputarkastusten rajallisuus

5.40 Kuten vuoden 2002 vuosikertomuksessa jo todettiin (kohta 5.21), komissio suorittaa useimmiten maksupyyntöjen perustana olevien menojen tarkastukset vasta sen jälkeen, kun loppumaksut on suoritettu. Aluepolitiikan pääosasto oli suorittanut 17 ohjelman jälkitarkastuksen vuoden 2003 loppuun mennessä. Työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosasto on lykännyt suurimman osan jälkitarkastuksistaan vuoteen 2005. Maatalouden pääosasto aloitti jälkitarkastukset vasta vuoden 2004 puolivälissä ja kalastuksen pääosasto on päättänyt jatkaa tarkastuksiaan (joista se on toimitannut 15) ennen ohjelmien päättämistä, yksittäisten hankkeiden tarkastukset mukaan lukien, osana päätösasiakirjojen analyysiä. Tilintarkastustuomioistuimen ja komission suorittamissa tarkastuksissa havaittujen virheiden määrä osoittaa, että on syytä korostaa ohjelmia koskevien menoilmoitusten perusteellisten jäsenvaltioissa toimitettujen tarkastusten merkitystä päättämisvaiheessa. Kussakin tapauksessa tarkastusten tulokset on ulotettava tarkastettuun ohjelmaan kokonaisuudessaan.

*Ohjelmakauden 2000—2006 hallinnointi***Lainsäädäntökehykseen on lisätty varainhoidon valvontaa koskevia vaatimuksia**

5.41 Komission asetuksissa (EY) N:o 438/2001⁽⁵⁹⁾ ja (EY) N:o 448/2001⁽⁶⁰⁾ säädetään neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999⁽⁶¹⁾ soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja rakennerahasto-ohjelmien edellyttämistä hallinto- ja valvontajärjestelmistä ohjelmakaudella 2000—2006. Asetukset pohjautuvat samoihin periaatteisiin kuin asetus (EY) N:o 2064/97. Niissä kehitetään valvontakehystä ja esitetään lisäksi tiettyjä vaatimuksia, erityisesti seuraavat:

- a) käyttöön otettavien hallinto- ja valvontajärjestelmien osatekijät, erityisesti:
 - (i) tehtävien määrittely, jako ja erottelu sekä

KOMISSIION VASTAUKSET

5.39 Myös näissä ohjelmissa suurin osa jäsenvaltioista ylitti loppusuorituksia koskeville pyynnöille asetetun määräajan 30.6.1999.

5.40 Vuonna 2003 suoritettujen päättämisvaiheen tarkastusten taso heijastaa sitä, miten kukin pääosasto on kohdentanut tarkastusresurssiaan ottaen huomioon muut tarkastusprioriteettinsa, jotka koskevat vuosien 2000—2006 rakennerahasto-ohjelmia, koheesiorahastoa ja liittymistä edeltävän tuen järjestelmiä. Komissio katsoo, että se kolmiosainen strategia, jota se on noudattanut säännönmukaisuutta koskevissa ennakotarkastuksissaan, päättämistä koskevien asiakirjojen tarkastuksissa sekä päättämisvaiheen tarkastuksissa, vähentää säännönvastaisten loppumaksujen riskiä huolimatta siitä, että joissakin tapauksissa jäsenvaltioiden tekemät tarkastukset ovat riittämättömiä. Komissio soveltaa rahoitusoikaisuja laajemmin, kun on havaittu järjestelmään liittyviä virheitä.

⁽⁵⁹⁾ Komission asetus (EY) N:o 438/2001, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2001, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävän tuen hallinto- ja valvontajärjestelmien osalta (EYVL L 63, 3.3.2001, s. 21).

⁽⁶⁰⁾ Komission asetus (EY) N:o 448/2001, annettu 2 päivänä maaliskuuta 2001, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1260/1999 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä rakennerahastoista myönnettävään tukeen liittyvän varainhoitoa koskevan oikaisumenettelyn osalta (EYVL L 64, 6.3.2001, s. 13).

⁽⁶¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 1).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- (ii) ohjelmien toteuttamisen aikana suoritettujen tarkastusten ("päivittäisen hallinnon tarkastusten") ja järjestelmien vaikuttavuuden ja menoilmoitusten täsmällisyyden todentamiseksi suoritettavien otantatarkastusten ("riippumattomien 5 prosentin otantatarkastusten") eriyttäminen
- b) väliaikaiset ja lopulliset menoilmoitukset, joiden mukana on oltava hakemuksia käsittelevistä yksiköistä toiminnallisesti riippumattoman henkilön tai yksikön laatima todistus
- c) jäsenvaltion kunkin ohjelman päättämisaikavälillä annettu todistus, jonka on laatinut hallintoviranomaisesta riippumaton henkilö tai yksikkö ja jossa esitetään lausunto ohjelman aikana suoritetuista tarkastuksista sekä menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta
- d) tarvittavien varainhoitoa koskevien oikaisujen tekeminen on ensi sijassa jäsenvaltioiden velvollisuus.

Komission harjoittama jäsenvaltioiden järjestelmien valvonta: vain rajallinen varmuus menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

5.42 Vuonna 2003 aluepolitiikan pääosasto jatkoi hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastamista. Hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointi saatettiin päätökseen useimpien jäsenvaltioiden osalta ⁽⁶²⁾. Vuoden 2002 loppuun mennessä pääosasto oli tarkastanut EAKR:n järjestelmiä kaikissa jäsenvaltioissa. Vuonna 2003 tarkastuskäyntejä tehtiin 7 jäsenvaltioon EAKR:n osalta ja jokaiseen koheesiorahaston toimien piiriin kuuluvista 4 jäsenvaltiosta, mutta koska ohjelmien järjestelmät voivat olla erilaisia, tarkastusten kattavuus on ollut rajallinen. EAKR:n tarkastusten yhteydessä testattiin hankkeita vain harvoin.

5.43 Työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosaston jäsenvaltioissa vuoden 2003 loppuun mennessä suorittamat järjestelmätarkastukset käsittävät 46 prosenttia ESR:n ohjelmakauden 2000—2006 talousarvioon kirjatusta kokonaismäärästä. Pääosaston pääjohtaja on tämän vuoksi esittänyt varauksen ESR:n jaettua hallinnointia koskevan varmuuden osalta, koska tarkastusten kattavuutta pidetään riittämättömänä ja koska joissakin jäsenvaltioissa tarkastetuissa järjestelmissä on havaittu puutteita.

KOMISSION VASTAUKSET

5.42 Eräillä jäsenvaltioilla on järjestelmiä, joiden yhteisiä osia sovelletaan monissa ohjelmissa, kun taas toisilla järjestelmät ovat suhteellisen erilaisia eri ohjelmissa. Paikan päällä tarkastettuja ohjelmia koskevat numerotiedot antavat liian pienen arvion siitä prosenttiosuudesta järjestelmiä, jonka komissio on tarkastanut, sillä ohjelmien kesken on päällekkäisyyksiä. Vuosina 2001—2003 toteutetuissa EAKR:n järjestelmätarkastusten ensimmäisessä vaiheessa ei ollut mahdollista tarkastaa hankkeita, sillä menoja oli aiheutunut vain vähän. Toisessa järjestelmätarkastuksessa, joka alkaa vuoden 2004 jälkipuoliskolla, tällaisia tarkastuksia toteutetaan. Vuoden 2003 loppuun mennessä aluepolitiikan pääosasto oli tarkastanut 27 prosenttia ohjelmista, joissa EAKR oli mukana. Vuonna 2003 se suoritti koheesiorahastoon liittyviä hallintojärjestelmien tarkastuksia yhteensä 10 sekä 6 hanketarkastusta.

5.43 Ohjelmakauden 2000—2006 talousarviosta tarkastettiin 46 prosentin suuruinen osuus, minkä avulla oli mahdollista kattaa kaikki jäsenvaltiot ja suuri otos käytössä olevista eri järjestelmistä.

Ohjelmakauden 2000—2006 tarkastusstrategia perustuu yhtenäisen tarkastuksen periaatteeseen, jonka mukaan tarkastustulokset annetaan yhteiseen käyttöön (ks. vastaus kohtaan 5.68). Tarkastusstrategian tavoitteena on saavuttaa vuoden 2004 loppuun mennessä kohtuullinen varmuus merkittävästä määrästä hallinto- ja valvontajärjestelmiä niin, että katettaisiin noin 70 prosenttia ESR 2000—2006:n kokonaistalousarviosta 15 jäsenvaltion osalta.

⁽⁶²⁾ Yhteisöaloitteita sekä järjestelmien loppupäätelmiä koskevaa arviointia ei ollut saatettu päätökseen Kreikan, Espanjan, Yhdistyneen kuningaskunnan (Pohjois-Irlannin) ja yhden Portugalissa toteutettavan ohjelman osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Esitetty varauma koskee ESR:n jaettua hallintoa (kansallisen, alueellisen ja/tai paikallisen tason järjestelmät). Työllisyyden pääosaston käyttöön ottama valvontajärjestelmä on toiminut hyvin, ja sen avulla on havaittu järjestelmiä, joissa on vakavia puutteita.

5.44 Maatalouden pääosasto on tarkastellut jokaisen 141 EMOTR-ohjausosaston ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja suorittanut 38 ohjelmaa käsittävät tarkastukset. Se on saattanut päätökseen 25 ohjelman järjestelmien arvioinnin. Jäljellä olevista 116 ohjelmasta se on pyytänyt lisäselvityksiä. Vuoden 2003 loppuun mennessä hallinto- ja valvontajärjestelmien arviointi saatiin päätökseen ohjelmista, jotka käsittävät 7 prosenttia ohjelmakauden 2000—2006 talousarvioon kirjatusta kokonaismäärästä.

5.45 Aluepolitiikan pääosasto (yhteisrahoitettujen ohjelmien osalta) ja kalastuksen pääosasto ovat tarkastelleet kalatalouden ohjauksen rahoitusvälineen jokaisen 50 ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmiä ja kalastuksen pääosasto on suorittanut 16 ohjelman (joista se on ensisijaisessa vastuussa) tarkastukset (13 jäsenvaltiossa). Maaliskuun 2004 loppuun mennessä komissio oli saanut päätökseen arvointinsa ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmistä. Näiden ohjelmien osuus oli 24 prosenttia ohjelmakauden 2000—2006 talousarvioon kirjatusta kokonaismäärästä.

5.46 Varainhoidon valvontakehystä on vahvistettu edellisen ohjelmakauden jälkeen, mutta yhä ongelmia aiheuttavat mainitut puutteet, jotka estävät komissiota saamasta varmuutta jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien luotettavuudesta — ja siten menoilmoitusten luotettavuudesta sekä komission osittain rahoittamien menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

5.46 *Komissio pyrkii edelleen saamaan paremman varmuuden jäsenvaltioiden järjestelmien luotettavuudesta sekä ilmoitettujen menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta ohjauksen, hyvien toimintatapojen levittämisen, tarkastusten ja tarvittaessa rahoitusoikaisujen avulla.*

Hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminta jäsenvaltioissa: asetuksiin sisältyvien vaatimusten laiminlyöntiä on edelleen havaittavissa nykyisellä ohjelmakaudella

5.47 Edellistä ohjelmakautta koskevien tarkastusten tavoin (kohta 5.14) tilintarkastustuomioistuin tarkasteli jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaa poimimalla satunnaisotoksen, joka käsitti 11 loppumaksua, jotka komissio oli suorittanut jäsenvaltioiden väliaikaisten menoilmoitusten perusteella (Belgia 2, Saksa 1, Kreikka 1, Espanja 3, Italia 2, Alankomaat 1 ja Yhdistynyt kuningaskunta 1) ⁽⁶³⁾. **Liitteessä 1** esitetään yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuinten suorittaman tarkastuksen tuloksiin.

5.47 *Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuinten esittämiä havaintoja asianomaisilta jäsenvaltioilta saamiensa vastausten perusteella. Se esittää kaikki tarvittavat suositukset järjestelmien parantamiseksi.*

⁽⁶³⁾ Loppumaksuista 5 koski EAKR:a, 4 ESR:a, 1 EMOTR-ohjausosastoa ja 1 KOR:a.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Epäselvä tehtävien määrittely, jako ja erottelu

5.48 Tehtävien erottelu todettiin useissa tapauksissa puutteelliseksi:

- yhdessä ohjelmassa osaa järjestelmien toimintaa koskevista tarkastuksista suorittavalla elimellä oli myös väliaikaiset valtuudet maksujen hyväksymiseen ja loppulausuman antamisesta vastaava elin osallistui myös väliaikaisia menoja koskevien lausumien varmentamisen perustana oleviin tarkastuksiin; todistuksen myöntävä elin ei siis ollut kyseisten todistusten laatimisen suhteen riippumaton ⁽⁶⁴⁾
- erään ohjelman osassa ei tehty eroa hallintoviranomaisten ja maksuviranomaisten välillä ⁽⁶⁵⁾
- kahdessa ohjelmassa organisaatiot, joilla oli ohjelman hallintoihin liittyviä tehtäviä, saivat myös yhteisön varoja ohjelman perusteella ⁽⁶⁶⁾.

Päivittäisen hallinnoinnin tarkastuksissa havaitut puutteet

5.49 Hallinto- ja valvontajärjestelmissä on oltava menettelyt sen todentamiseksi, että yhteisrahoitetut tuotteet ja palvelut on toimitettu, että esitetyt menot ovat todenmukaisia ja että asianomaisia sääntöjä on noudatettu. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi jäsenvaltioiden järjestelmissä joukon puutteita, jotka olivat samankaltaisia kuin aiempina vuosina havaitut puutteet. Kolmessa tapauksessa puutteet ovat vakavia: menojen tukikelpoisuutta koskevien rakennerahaston sääntöjen noudattaminen on jätetty tarkastamatta ja tarkastuksiin on ryhdytty niin myöhään, että vain rajallinen määrä hankkeita on tarkastettu ⁽⁶⁷⁾. Yhdessä tapauksessa menettelyt eivät riittäneet varmistamaan, että toteutetut hankkeet noudattivat ohjelman ehtoja sekä voimassa olevia kansallisia ja yhteisön sääntöjä. Samassa ohjelmassa todettiin riittämättömiksi myös tarkastukset sen selvittämiseksi, saivatko hankkeet rahoitusta samanaikaisesti useammasta kuin yhdestä rahastosta, mikä ei asetusten mukaan ole sallittua, tai ylittikö hankkeisiin myönnetty julkinen rahoitus sallitun enimmäismäärän ⁽⁶⁸⁾.

5.48 Loppulausuman antamisesta vastuussa oleva elin on toiminnallisesti riippumaton, mutta sillä oli joitakin ristiriidassa olevia tehtäviä asetukseen 438/2001 liittyvästi. Asianomainen jäsenvaltio on parantanut tehtävien erilläänpitoa nimeämällä toisen elimen suorittamaan 9 artiklassa tarkoitetun menojen todentamisen.

Ohjelmaa Belgia, KOR, muut kuin tavoite 1, koskevasti asianomainen jäsenvaltio on ilmoittanut, että tarvittavat toimenpiteet toteutetaan, jotta taataan hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen erottaminen toisistaan.

Puglian ohjelman suhteen voi olla laillista, että sama elin, kuten paikallisviranomainen, on samanaikaisesti edunsaaja ja hallintotehtävien suorittaja, jos se suorittaa viimeksi mainitut tehtävät riippumattomasti.

5.49 Alaviitteen 69 osalta (ESR, Alankomaat) on asetuksen 1260/1999 kautta täytäntöön pantavalle ilmoitusjärjestelmälle ominaista, että välimaksuihin liittyvien menoilmoitusten kaikkia valvonta- ja tarkastustoimia ei vielä ole saatettu loppuun. Siksi ei ole myöskään poikkeuksellista, että seuraavassa välimaksuihin liittyvässä menoilmoituksessa tehdään korjauksia aiemmin ilmoitettuihin menoihin.

EMOTR-ohjauksen (alaviitteet 68 ja 70) osalta tehtiin vuoden 2004 alussa maatalouden pääosastoon liittyvästi samaa ohjelmaa koskeva tarkastusmatka, jossa havaittiin samankaltaisia ongelmia. Niistä keskustellaan parhaillaan kansallisten viranomaisten kanssa.

Espanjan EAKR-tapauksessa komissio sopi vuoden 2004 alussa Espanjan viranomaisten kanssa toimintasuunnitelmasta, jolla parannetaan EAKR:a koskevia espanjalaisia hallinto- ja valvontajärjestelmiä, varsinkin hallintoihin liittyviä tarkastuksia. Suositeltuja parannuksia pannaan täytäntöön Galiciassa.

⁽⁶⁴⁾ Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001.

⁽⁶⁵⁾ Belgia, KOR, muut kuin tavoite 1, 2000BE14FDO001.

⁽⁶⁶⁾ Italia (Puglia), EAKR:n tavoite 1, 1999IT161PO009; Espanja (Galicia), EAKR:n tavoite 1, 2000ES161PO011.

⁽⁶⁷⁾ Espanja (Galicia), EAKR:n tavoite 1, 2000ES161PO011; Italia (Piemonte) EAKR:n tavoite 2, 2000IT162DO007; Yhdistynyt kuningaskunta (East Midlands) EAKR:n tavoite 2, 2000GB162DO004.

⁽⁶⁸⁾ Espanja (Andalusia), EMOTR-ohjaus tavoite 1, 2000ES161PO003.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

Kahdessa muussa ohjelmassa hankkeiden menojen ilmoitettuja määriä ei ollut tarkastettu asianmukaisella tavalla, mistä seurasi, että komissiolle ilmoitettiin epäluotettavia määriä, ja sen vuoksi oli tehtävä oikaisuja ja peruutuksia ⁽⁶⁹⁾. Kahdessa tapauksessa suoritettuja tarkastuksia ei ollut dokumentoitu ⁽⁷⁰⁾. Lisäksi yhdessä tapauksessa tarkastusten kohteena oli lähinnä kansallisten sääntöjen noudattaminen, ja tarkastusten sisältö oli epäselvä ⁽⁷¹⁾.

Hallinto- ja valvontajärjestelmien ja menoilmoitusten riippumattomissa tarkastuksissa havaitut puutteet

5.50 Asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot suorittavat hankkeita koskevia riippumattomia tarkastuksia, joiden on edellisen ohjelmakauden tapaan katettava vähintään 5 prosenttia kaikista tukikelpoisista menoista, ja että tarkastukset perustuvat hyväksytyjen hankkeiden edustavaan otokseen ja riskianalyysiin.

5.51 Useissa tapauksissa kauden 1994—1999 ohjelmien päättämiseksi toteutetut toimet johtivat viivästyksiin ohjelmakauden 2000—2006 riippumattomien tarkastusten järjestelmien organisoimisessa. Ohjelmakauden 2000—2006 hallinto- ja valvontajärjestelmiä sekä menojen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat riippumattomat tarkastukset alkoivat monessa tapauksessa vasta vuonna 2003 tai jopa vuonna 2004, mikä jälleen heikensi tarkastusten ennalta ehkäisevää vaikutusta. Joissakin tapauksissa tarkastuksia ei ollut vielä aloitettu tai ne eivät olleet vielä kovin pitkällä ⁽⁷²⁾, vaikka asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltioiden on pyrittävä kohdistamaan tarkastusten suorittaminen tasaisesti koko ohjelmakaudelle.

5.52 Joissakin ohjelmissa jäsenvaltio ei soveltanut hankkeiden tarkastuksiin asianmukaista otantaperiaatetta ⁽⁷³⁾ tai jätti otantaperusteet määrittelemättä ⁽⁷⁴⁾.

5.51 Myös komissio on pannut merkille, että riippumattomien tarkastusten myöhäinen aloitusajankohta on yksi keskeisistä järjestelmien ongelmista kaudella 2000—2006. Rakennerahastojen tarkastuskäsikirjan liitteessä 2 olevissa otantatarkastuksia koskeissa ohjeissa esitetään selvästi, että vaikka tarkastusten ei välttämättä tarvitse käsittää viittä prosenttia menoista joka vuosi, niiden on kuitenkin alettava riittävän aikaisin, jotta niillä on ennalta ehkäisevä vaikutus ja jotta vältetään liian raskas työtaakka kauden lopussa.

5.52 Komissio on antanut jäsenvaltioille ohjeita otantamenetelmistä rakennerahastojen tarkastuskäsikirjan liitteessä 4.

⁽⁶⁹⁾ Saksa (Thüringen), ESR:n tavoite 1, 1999DE161PO002; Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001.

⁽⁷⁰⁾ Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001 (Haagin toimintakeskus); Espanja (Andalusia), EMOTR-ohjaus tavoite 1, 2000ES161PO003.

⁽⁷¹⁾ Italia (Puglia) EAKR:n tavoite 1 1999IT161PO009.

⁽⁷²⁾ Belgia (Hainaut), EAKR:n tavoite 1, 1999BE161DO001; Espanja, ESR:n tavoite 1, 2000ES053PO311; Yhdistynyt kuningaskunta (East Midlands), EAKR:n tavoite 2, 2000GB162DO004.

⁽⁷³⁾ Espanja (Galicia), EAKR:n tavoite 1, 2000ES161PO011; Yhdistynyt kuningaskunta (East Midlands), EAKR:n tavoite 2, 2000GB162DO004; Italia (Puglia), EAKR:n tavoite 1, 1999IT161PO009.

⁽⁷⁴⁾ Espanja (Andalusia), EMOTR-ohjaus tavoite 1, 2000ES161PO003.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.53 Useissa ohjelmissa oli mahdotonta arvioida riippumattomien tarkastusten sisältöä, koska ne oli vasta aloitettu. Eräissä muissa tapauksissa on tarpeen parantaa tarkastusten ja kertomusten laatua esimerkiksi hankkeita koskevien tarkastuskäyntien aikana tarkastettavien tapausten poimintamenetelmän osalta ⁽⁷⁵⁾. Lisäksi yhdessä tapauksessa ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäyntiä tarkastukset olivat riittämättömiä, koska hankkeita koskevia tarkastuskäyntejä paikalle oli tehty tuskin lainkaan ⁽⁷⁶⁾.

Riittävä kirjausketju ei ollut varmistettu

5.54 Tilintarkastustuomioistuimen suorittamassa tarkastuksessa ilmeni yksi tapaus, jossa ei ollut lainkaan kirjausketjua ⁽⁷⁷⁾. Kyseisessä tapauksessa määrä, jota komissio piti kansallisena rahoitusosuutena koulunkäynnin keskeyttämisen estämishanketta varten, perustui siihen olettamukseen, että kiinteämääräisen rahoitusjärjestelmän mukaisesti kansallinen rahoitusosuus vastaa yhteisön rahoitusosuutta. Tähän tarkoitukseen kustakin kiinteämääräisestä summasta tosiasiallisesti varattua määrää ei kuitenkaan yksilöity tai merkitty erikseen kirjanpitoon, joten todellista kansallista osarahoitusta ei voida varmentaa. Menopuolella ilmoitetut määrät koskevat hankkeita, jotka eivät vastaa ESR:n ohjelman toimen kuvausta ja jotka kattavat erityisten opinto-ohjelmien kustannukset kokonaisuudessaan ohjelmankuvauksessa eriteltyjen lisäkustannusten sijaan. Sellaisten toimien kustannuksia, jotka vastaavat kuvausta, ei ole joko sellaisiksi yksilöity tai merkitty erikseen kirjanpitoon. Lisäksi kahdessa muussa ohjelmassa kirjausketju oli riittämätön ⁽⁷⁸⁾.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.53 Rakennerahastojen tarkastuskäsikirjan liitteessä 2 annetaan ohjeita riippumattomia tarkastuksia koskevista vaatimuksista.

Alaviitteessä 76 tarkoitettussa tapauksessa (ESR, Saksa, Thüringen) asianomainen jäsenvaltio on toteuttanut nopean korjaavan toimen, ja riippumattomia tarkastuksia koskevassa loppuraportissa todetaan, että vuotta 2003 koskevat paikan päällä tehtävät tarkastuskäynnit on saatu päätökseen, ja 10 artiklan 2 kohtaa koskevien tarkastusten toteutusprosentti on hyvä.

5.54 Alaviitteessä 77 tarkoitettussa Alankomaiden ESR-tapauksessa koulut voivat päättää itsenäisesti vuosittaisen talousarvion kohdentamisesta noudattaen kansallista lainsäädäntöä, jossa tarkennetaan koulujen tavoitteet ja rahoitusmekanismit. Asetuksessa säädetään myös, että laitoksen on pidettävä huolellisesti kirjaa rahoituksesta ja menoista ja varmistettava, että ne ovat tunnistettavissa pääkirjoissa (erillisen kirjanpidon velvollisuus). Komission tarkastukset osoittivat, että tarkastetuissa paikoissa oli menetely näin. Yhteisön rahoitusosuus ei sisälly kiinteään määrään, mutta kansallista talousarviota käytetään osarahoituksena ESR-hankkeissa. Koska ESR-hankkeiden kansallinen osarahoitus on merkitty sekä koulun talousarvioon että ESR-rahoitusta koskevaan hakemukseen, jonka keskusten johtaja on allekirjoittanut, osarahoitus ja kirjausketju ovat selkeitä.

Eri kouluille vuosittain myönnettävä talousarvio perustuu henkilöstömäärään n-2. Siksi henkilöstömäärän n-2 ja koulujen tosiasiallisten menojen välillä vuonna n ei ole mitään yhteyttä. Tämä vahvistaa myös sen, että kansallista talousarviota voidaan käyttää autonomisesti.

Belgian KOR-tapauksessa jäsenvaltio on ilmoittanut, että se on toteuttanut tarvittavat toimenpiteet täydellisen kirjausketjun takaamiseksi.

⁽⁷⁵⁾ Italia (Puglia), EAKR:n tavoite 1, 1999IT161PO009; Italia (Piemonte) EAKR:n tavoite 2, 2000IT162DO007; Yhdistynyt kuningaskunta (East Midlands), EAKR:n tavoite 2, 2000GB162DO004.

⁽⁷⁶⁾ Saksa (Thüringen), ESR:n tavoite 1, 1999DE161PO002.

⁽⁷⁷⁾ Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001.

⁽⁷⁸⁾ Belgia, KOR, muut kuin tavoite 1, 2000BE14FDO001; Italia (Piemonte), EAKR:n tavoite 2, 2000IT162DO007.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tilintarkastustuomioistuimen suorittamat tapahtumien yksityiskohtaiset tarkastukset: nykyisellään ohjelmakaudella ilmenevät virheet vahvistavat sen, että järjestelmät ovat puutteellisia

5.55 Yksityiskohtaisiin tarkastuksiin poimittiin yhteensä 109 hanketta 11 ohjelmasta (ks. kohta 5.47), jotta saataisiin lisänäyttöä rahastojen toiminnasta. Tarkastuksissa ilmeni huomattava määrä asetuksiin sisältyvien säännösten laiminlyöntejä: tukeen oikeuttamattomia menoja ja hankkeita ⁽⁷⁹⁾, menoilmoituksia ilman tositteita ⁽⁸⁰⁾, yhteisön rahoitusosuus oli laskettu virheellisesti ⁽⁸¹⁾ ja muita puutteita ⁽⁸²⁾. Vastaavanlaisia virheitä havaittiin tarkastetuissa kauden 1994—1999 ohjelmissa.

⁽⁷⁹⁾ Tukeen oikeuttamattomia menoja ja hankkeita:

Ilmoitetut kustannukset eivät liittyneet ohjelmiin tai hankkeisiin: Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001; Belgia, KOR, muut kuin tavoite 1, 2000BE14FDO001; Yhdistynyt kuningaskunta (East Midlands), EAKR:n tavoite 2, 2000GB162DO004; Belgia (Hainaut), EAKR:n tavoite 1, 1999BE161DO001; Italia (Puglia), EAKR:n tavoite 1, 1999IT161PO009; Espanja (Andalusia), EMOTR-ohjaus tavoite 1, 2000ES161PO003.

Ilmoitetut menot olivat aiheutuneet tukikelpoisen kauden ulkopuolella: Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001; Espanja (Andalusia), EMOTR-ohjaus tavoite 1, 2000ES161PO003; Yhdistynyt kuningaskunta (East Midlands), EAKR:n tavoite 2, 2000GB162DO004; Espanja (Galicia), EAKR:n tavoite 1, 2000ES161PO011.

Takaisin perittävien arvonlisäverojen ilmoittaminen: Belgia (Hainaut), EAKR:n tavoite 1, 1999BE161DO001.

Menot ilmoitettiin, vaikka lopulliset edunsaajat eivät olleet suorittaneet varoja hankkeisiin: Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001.

⁽⁸⁰⁾ Menoilmoitusten perusteena ei ollut tositteita:

Ilmoitettiin arvioituiden menot tosiasiallisten menojen asemesta: Saksa (Thüringen), ESR:n tavoite 1, 1999DE161PO002; Espanja, ESR:n tavoite 1, 2000ES053PO311.

Menoilmoitusten perusteena ei ollut asianmukaisia tositteita: Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001; Saksa (Thüringen), ESR:n tavoite 1, 1999DE161PO002; Espanja, ESR:n tavoite 1, 2000ES053PO311; Yhdistynyt kuningaskunta (East Midlands), EAKR:n tavoite 2, 2000GB162DO004; Belgia (Hainaut), EAKR:n tavoite 1, 1999BE161DO001; Espanja (Galicia), EAKR:n tavoite 1, 2000ES161PO011.

Yleiskustannuksia kohdennettiin hankkeisiin ilman, että tukena olisi ollut asianmukainen laskelma: Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001; Saksa (Thüringen), ESR:n tavoite 1, 1999DE161PO002; Espanja, ESR:n tavoite 1, 2000ES053PO311; Yhdistynyt kuningaskunta (East Midlands), EAKR:n tavoite 2, 2000GB162DO004; Espanja (Galicia), EAKR:n tavoite 1, 2000ES161PO011.

Yhteisön rahoituksen yksilöimiseksi ei käytetty erillistä kirjanpitojärjestelmää tai asianmukaisia kirjanpitoakoodeja: Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001.

⁽⁸¹⁾ Yhteisön rahoitusosuus oli laskettu virheellisesti: Mahdollisten tulojen tai muiden tuottojen muodostumista ei otettu huomioon laskettaessa yhteisön rahoitusosuutta hankkeissa: Espanja (Andalusia), EMOTR-ohjaus tavoite 1, 2000ES161PO003; Yhdistynyt kuningaskunta (East Midlands), EAKR:n tavoite 2, 2000GB162DO004; Espanja (Galicia), EAKR:n tavoite 1, 2000ES161PO011; Italia (Puglia), EAKR:n tavoite 1, 1999IT161PO009.

⁽⁸²⁾ Muita puutteita:

Asianmukaisen kansallisen osarahoituksen käytettävissä oloa ei tarkastettu: Saksa (Thüringen), ESR:n tavoite 1, 1999DE161PO002.

Ympäristövaikutuksia ei arvioitu: Italia (Puglia), EAKR:n tavoite 1, 1999IT161PO009.

Rakennerahastoista myönnettyyn osarahoitukseen liittyviä tiedotus- ja julkistamistoimenpiteitä ei toteutettu: Alankomaat, ESR:n tavoite 3, 1999NL053DO001; Espanja (Galicia), EAKR:n tavoite 1, 2000ES161PO011.

Julkisten sopimusten tekemistä koskevia yhteisön sääntöjä ei noudatettu: Belgia, KOR, muut kuin tavoite 1, 2000BE14FDO001; Yhdistynyt kuningaskunta (East Midlands), EAKR:n tavoite 2, 2000GB162DO004; Belgia (Hainaut), EAKR:n tavoite 1, 1999BE161DO001; Espanja (Galicia), EAKR:n tavoite 1, 2000ES161PO011; Italia (Puglia), EAKR:n tavoite 1, 1999IT161PO009.

Hankkeeseen tehdyistä huomattavista muutoksista ei ilmoitettu: Saksa (Thüringen), ESR:n tavoite 1, 1999DE161PO002.

5.55 Komissio päättää tilintarkastustuomioistuimen tekemien havaintojen ja kansallisten viranomaisten vastausten tarkastelun sekä toteuttaa tarvittavat toimet.

Alaviitteessä 79.4 tarkoitettua Alankomaiden ESR-tapauksen osalta komissio on tulkitsevassa huomautuksessa (nro 108097, 7.9.2001) todennut, että jos lopullinen edunsaaja ei itse ole yhteisön varojen lopullinen vastaanottaja, lopulliset edunsaajat suorittavat avustusten ennakkomaksut lopullisille vastaanottajille. Lopullisten edunsaajien hallinnoivalle tai maksavalle viranomaiselle tai välittävälle elimelle ilmoittamien menojen on kuitenkin liityttävä lopullisille vastaanottajille aiheutuneisiin tosiasiallisiin menoihin, joista on oltava todistena kuitatut laskut tai todistusarvoltaan vastaavat asiakirjat.

Mitä tulee alaviitteessä 80 olevaan viittaukseen Espanjaan, komissio viittaa kohtia 5.20 ja 5.23 koskeviin vastauksiinsa, joissa käsitellään alihankintaa.

Mitä tulee tilintarkastustuomioistuimen esittämään ohjelmaa Belgia, KOR, muut kuin tavoite 1, koskevaan huomautukseen ”ilmoitetut kustannukset eivät liittyneet ohjelmiin tai hankkeisiin”, kyseinen jäsenvaltio hyväksyy tilintarkastustuomioistuimen huomautuksen ja komissio valvoo, että virhe korjataan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.56 Yksityiskohtaisten tarkastusten tulokset vahvistivat kohdissa 5.48—5.54 kuvatut jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmiin liittyvät puutteet. Havaitut virheet eivät merkittäväällä tavalla poikkea aiempina vuosina havaituista. Tämä vahvistaa tilintarkastustuomioistuimen aiemman huomautuksen⁽⁸³⁾, jonka mukaan komission olisi jatkettava tarkastuksiansa jäsenvaltioissa ja sovellettava tarvittaessa säännöksiä, jotka mahdollistavat välimaksujen lykkäämisen tilanteissa, joissa havaitaan merkittäviä säännönvastaisuuksia⁽⁸⁴⁾, tai kun havaitaan merkittäviä hallinto- ja valvontajärjestelmien puutteita, jotka saattavat johtaa systeemisiin säännönvastaisuuksiin⁽⁸⁵⁾.

Pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaa koskevat merkittävät varaukset rajoittavat yleistä varmuutta menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta

5.57 Pääosastojen pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat ovat komission uudistuksen keskeisiä osatekijöitä. Rakennetoimista vastaavien pääosastojen pääjohtajat vakuuttavat saaneensa riittävän varmuuden siitä, että pääosastojen järjestelmät antavat takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Pääosastojen pääjohtajat esittävät kuitenkin joukon perusteltuja varauksia, jotka koskevat hallinto- ja valvontajärjestelmien toimintaa jäsenvaltioissa.

5.58 Aluepolitiikan pääosaston pääjohtajan esittämät varaukset perustuvat lähinnä pääosaston yksiköiden jäsenvaltioissa tekemiin asiakirjatarkastuksiin ja muihin tarkastuksiin (jotka on suoritettu jäsenvaltioiden toimittamien järjestelmäkuvausten perusteella), joskin EAKR:n osalta tältä kaudelta on toimitettu rajallisia säännönmukaisuuden tarkastuksia ja yksityiskohtaisia tarkastuksia. Valtaosa vuoden 2003 lausumaan sisältyvistä varauksista, jotka kaikki koskevat ohjelmakautta 2000—2006, esitettiin jo vuonna 2002. Tälläkin kertaa esitetään varauksia kahden jäsenvaltion⁽⁸⁶⁾ hallintojärjestelmistä EAKR:n osalta. Samoin koheesiorahaston osalta esitetään varauksia kolmen jäsenvaltion⁽⁸⁷⁾ valvontajärjestelmien toiminnasta. EAKR:n yhteisöaloitteita (URBAN ja Interreg) koskevan yleisen varauksen katsotaan olevan aiheellinen, koska jäsenvaltioilta saatujen asiakirjojen analyysia ei ole vielä saatu valmiiksi. Aiemmista ohjelmakausista ei ole esitetty varauksia; vuonna 2003 näitä kausia varten maksettiin 2 397 miljoonaa euroa. Varauksia ei ole esitetty määrällisesti eikä niiden olennaisuutta ole osoitettu.

KOMISSION VASTAUKSET

5.56 *Komissio aikoo jatkossakin käyttää suuren osuuden tarkastusresursseistaan jäsenvaltioiden järjestelmien tarkastamiseen käynnissä olevan kauden suhteen. Se viittaa kohtia 5.8 ja 5.40 koskeviin vastauksiinsa. Se on jo käyttänyt ja aikoo jatkossakin käyttää tarvittaessa valtuuksiaan keskeyttää maksatukset ohjelmille, joiden järjestelmissä esiintyy vakavia, yhteisön varat vaarantavia puutteita.*

5.58 *Edeltävien ohjelmakausien maksut liittyvät päättämismenettelyyn, jonka osalta sovellettuja menettelytapoja pidettiin riittävinä tarjoamaan kohtuullisen varmuuden. Määrällistä esittämistä ei katsottu tarpeelliseksi varauksien luonteen vuoksi.*

⁽⁸³⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 5.24.

⁽⁸⁴⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, 38 artiklan 5 kohta.

⁽⁸⁵⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1260/1999, 39 artiklan 2 kohta.

⁽⁸⁶⁾ Kreikka ja Espanja.

⁽⁸⁷⁾ Kreikka, Espanja ja Portugali.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.59 ESR:n osalta työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosaston pääjohtajan lausumaan sisältyy ristiriita tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevan yleisen varmuuden sekä jaettua hallintoa ja jäsenvaltioiden järjestelmien toimintaa koskevan varauksen välillä. Pääjohtaja toteaa, että pääosaston yksiköt eivät ole vielä voineet todentaa muutoksia, joita jäsenvaltiot ovat tehneet hallinto- ja valvontajärjestelmiin sen jälkeen, kun komissio suoritti 46 prosenttia ohjelmakauden 2000—2006 suunnitelluista menoista käsittäneet tarkastukset (ks. kohta 5.43). Mitään mainintaa ei ole esitetty ESR:n ohjelmakautta 1994—1999 koskevasta varmuudesta; vuonna 2003 tätä kautta varten maksettiin 768 miljoonaa euroa. Suunnitellut maksujen jälkitarkastukset suoritetaan vasta vuoden 2004 lopussa tai vuonna 2005.

5.60 Maatalouden pääosaston pääjohtaja esitti varauksen kaikista kauden 2000—2006 EMOTR-ohjausosaston ohjelmiin vuonna 2003 suoritetuista maksuista. Varauma johtui siitä, että pääosaston yksiköt eivät olleet vielä saaneet vastauksia tiedusteluihinsa, jotka koskevat tarkasteltavina olleita jäsenvaltioiden järjestelmäkuvaus- ja jäsenvaltioissa suoritettujen järjestelmätarkastusten alustavia tuloksia. Tarkastusten osoittamien puutteiden vaikutuksista ei annettu arviota.

5.61 Myös kalastuksen pääosaston pääjohtaja esitti varauksen jaetusta hallinnosta ja jäsenvaltioiden järjestelmien toiminnasta, koska jäsenvaltioissa toimitettujen järjestelmätarkastusten alustavien tulosten seurauksena yhdeksässä jäsenvaltiossa on edelleen voimassa kahdenvälisiä sopimuksia. Varaumaa ei ole esitetty määrällisesti eikä sen olennaisuutta ole osoitettu.

5.62 Vaikka pääosastojen pääjohtajat eivät esittäneet ohjelmakautta 1994—1999 koskevia varauksia, tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus osoittaa, että päätetyissä ohjelmissa on edelleen huomattavia laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä ongelmia. Myös nykyistä kautta varten jäsenvaltioissa käyttöön otetuissa järjestelmissä on merkittäviä puutteita. Ne kolme pääosastoa, jotka vastaavat rakennetoimista, esittivät järjestelmiä koskevia yleisiä varauksia. Aluepolitiikan pääosasto rajasi varauksensa kahteen jäsenvaltioon.

Aiemmissä tarkastuslausumissa esitettyjen huomautusten seuranta

5.63 Tilintarkastustuomioistuimen aiemmin suorittamat rakennetoimien hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevat tarkastukset ovat tuoneet ilmi puutteita sekä komissiossa että jäsenvaltioissa, ja nämä puutteet ovat osaltaan johtaneet tukeen oikeuttamattomien menojen ilmoittamiseen ja aiheettomiin maksuihin. **Liitteessä 2** esitetään tiivistelmä niiden keskeisten osatekijöiden kehityksestä, jotka ovat tulleet esiin tilintarkastustuomioistuimen viimeaikaisissa tarkastuksissa ja jotka vaikuttavat toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen.

KOMISSION VASTAUKSET

5.59 Ohjelmakauden 2000—2006 osalta annettu varauma koskee jäsenvaltioiden järjestelmiä, joissa on havaittu vakavia puutteita ja joihin liittyvästi näiden valtioiden on toteutettava korjaavia toimenpiteitä. Komissio viittaa myös kohtaan 5.43 liittyvään vastaukseensa siltä osin kuin se koskee toimintasuunnitelmaa järjestelmien kattavaa tarkastusta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

Pääjohtaja ei ole esittänyt ESR:a koskevaa varauksia ohjelmakaudelta 1994—1999, koska tilintarkastustuomioistuimen mainitsema maksettu määrä koskee tapauksia, joita pidetään ongelmattomina, sillä ne ovat läpäisseet perinpohjaiset asiakirjoihin pohjautuvat tarkastusmenettelyt.

Työllisyyden pääosasto on ennen vuotta 2003 toteuttanut menotarkastusten lisäksi asetuksen 2064/97 soveltamista koskevia järjestelmätarkastuksia. Niiden tulokset otetaan huomioon päätettäessä ohjelmakautta 1994—1999.

5.62 Ohjelmakauden 1994—1999 ohjelmia koskevien varauksien puuttuminen on perusteltua, sillä pääosastoissa käytössä olevat menettelyt ovat tiukkoja ja loppulausumien luotettavuuden tarkistamiseksi toteutetaan päättämisvaiheen tarkastuksia. Pääosastot antoivat ohjelmakaudelle 2000—2006 yleisesti laajemman varmuustason vuonna 2003. Varauksiensa sisältöä määriteltessään kukin pääosasto otti huomioon valmiiksi saatujen, ohjelmakautta 2000—2006 koskevien järjestelmätarkastusten tason sekä oman tarkastusstrategiansa. Aluepolitiikan pääosasto otti huomioon useimpien jäsenvaltioiden suhteen positiiviset päätelmänsä, jotka perustuivat järjestelmäkuvausten arviointiin.

5.63 Komissio viittaa vastauksiinsa, jotka liittyvät seuraaviin kohtiin: liitteessä 2 esitetyt huomautukset, ohjelmakautta 2000—2006 koskeva kohta 5.46, ohjelmakautta 1994—1999 koskeva kohta 5.37 ja pääjohtajien vuotuisissa lausumissa annettua varmuustasoa koskeva kohta 5.62.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.64 Tilintarkastustuomioistuin arvioi toimenpiteet, jotka komissio oli toteuttanut viimeaikaisissa tarkastuslausumissa esitettyjen huomautusten perusteella. ESR:n, EMOTR-ohjausosaston ja KOR:n osalta arviointi ei antanut aihetta erityisiin huomautuksiin.

5.65 EAKR:oon liittyvien tapausten osalta aluepolitiikan pääosasto oli seurannut tilintarkastustuomioistuimen huomautuksia, vaikka joissakin tapauksissa sen kannanottojen ja tarkoituksenmukaisten perintämenettelyjen käynnistämisen todettiin viivästyneen. On kuitenkin tapauksia, joissa perintämenettelyjä ei ole aloitettu ⁽⁸⁸⁾ tai joissa perinnässä ei ole otettu huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautuksia kaikilta osin ⁽⁸⁹⁾.

5.65 Rahoitusoikaisumenettelyjä on käynnissä sekä Nordrhein-Westfalenin että Piemonten tapauksissa. Lisäksi komissio aikoo Italian viranomaisten esittämien perustelujen ja juridisen analyysin tulosten perusteella päättää vuonna 2004 lentoaseman infrastruktuuria koskevan tapauksen ilman perintää. Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan toiset tapaukset käsiteltiin ohjelmia päätettäessä, ja komissio katsoo, että tehdyt korjaukset olivat asianmukaisia.

Päätelmät ja suositukset

5.66 Vuonna 2001 aloitettu uudistus on lujittanut komission sisäistä valvontaympäristöä. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan voi saada tarvittavaa varmuutta pääosastojen pääjohtajien lausumien perusteella.

5.66 Parantamalla lausumien sisältöä ja laajentamalla niiden kattavuutta sekä valvomalla lausumien pohjana olevien standardien noudattamista komissio pyrkii tekemään vuotuisista lausumista luotettavan indikaattorin suorituksesta ja strategiastaan havaittuihin riskeihin puuttumiseksi, jotta tilintarkastustuomioistuin voi käyttää niitä varmuuden saamisen perustana.

5.67 Ohjelmakauden 1994—1999 ohjelmien päättämisessä on toistaiseksi edistytty vain rajallisesti, mikä johtuu paljolti jäsenvaltioiden loppusuorituksia koskevien pyyntöjen mukana toimittamista puutteellisista ja riittämättömistä asiakirjoista ja komission ongelmista tapausten käsittelyssä. Tarkastelluissa tapauksissa jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät eivät noudattaneet täysin asetuksiin sisältyviä vaatimuksia. Menoja ei tarkastettu riittävällä tavalla, ja loppusuorituksia koskevien pyyntöjen mukana tulevien lausumien luotettavuus on kyseenalainen. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat ongelmat ovat samanlaisia kuin sen edellisten vuosien päättämisen yhteydessä havaitsemat ongelmat ⁽⁹⁰⁾.

5.67 Komission suorittamat päättämisen valmisteluun liittyvät tarkastukset, päätettävistä 1 104 ohjelmasta esitettyjen päättämisasiakirjojen tarkastelu sekä suoritettujen päättämisvaiheen tarkastusten tulokset ovat osoittaneet komissiolle, että jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen pyrkineet vakavasti noudattamaan asetuksen 2064/97 vaatimuksia ja että jäsenvaltioiden ennen päättämistä suorittamien tarkastusten taso on merkittävästi korkeampi kuin aiempina ohjelmakausina.

Komission vuosien 1994—1999 ohjelmien päättämisessä noudattama strategia on vähentänyt sitä riskiä, että säännönvastaisista menoista suoritettaisiin loppumaksuja. Asetuksen 8 artiklassa tarkoitettujen lausumien tarkastelun tuloksena komissio on pyytänyt jäsenvaltioita selvittämään päättämismenettelyä koskevia seikkoja tai suorittamaan lisätarkastuksia tarvittaessa. Se on eräissä tapauksissa käynnistänyt rahoitusoikaisumenettelyjä 8 artiklassa tarkoitettujen lausumien tarkastelun perusteella, ja aikoo tehdä niin toisissakin tapauksissa päättämisvaiheen tarkastusten perusteella. Komissio aikoo ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämät havainnot omista tarkastuksissaan ja seurata tilintarkastustuomioistuimen tarkastamissa ohjelmissa havaittuja säännönvastaisia menoja sekä tehdä tarvittavat korjaukset.

⁽⁸⁸⁾ Yhdessä tapauksessa aluepolitiikan pääosasto ei jatkanut toimia (Nordrhein-Westfalen, tavoite 2, 1992—1993); kahdessa tapauksessa se ei esittänyt lopullista kantaa (Piemonte 1994—1996, Italian lentokenttien perusrakenteet 1997—1999).

⁽⁸⁹⁾ Italia, Aree attrezzate 1989—1993; Greater Manchester, Lancashire ja Cheshire, tavoite 2, 1997—1999.

⁽⁹⁰⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 1996; erityiskertomus nro 14/98 EAKR:n interventiomuotojen päättämisestä (EYVL C 368, 27.11.1998).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.68 Hallinto- ja valvontajärjestelmiä koskevia, asetuksiin sisältyviä vaatimuksia tiukennettiin kaudeksi 2000—2006, mutta tilintarkastustuomioistuimen suorittama tarkastus osoitti järjestelmissä olevan vakavia puutteita. Tilintarkastustuomioistuimen suorittamat tarkastukset toivat esiin samantyyppisiä virheitä kuin kaudella 1994—1999. Ellei järjestelmiin tehdä huomattavia parannuksia, ohjelmakauden 1994—1999 päättämisen yhteydessä havaittujen ongelmien uusiutumista ei voida välttää.

5.69 Rakennetoimien hallinnointi on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken, ja menojen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat keskeiset valvontajärjestelmät sijaitsevat jäsenvaltioissa. Komissio vastaa kuitenkin talousarvion toteuttamisesta. Ottaen huomioon järjestelmissä havaitut lukuisat puutteet (ks. esimerkiksi **liite I**) komission on vaadittava jäsenvaltioilta järjestelmien parantamista. Komission on syytä käyttää mahdollisuutta maksujen lykkäämiseen tapauksissa, joissa järjestelmissä havaitaan vakavia puutteita. Komission tulisi yhteisön laajenemisen yhteydessä ja seuraavan ohjelmakauden lähestymistavassa pyrkiä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa lujittamaan ja järjeistämään rakennetoimia koskevia varainhoidon valvonnan menettelyjä. Olisi määriteltävä selkeä ja kattava tarkastus- ja valvontastrategia, kuten tilintarkastustuomioistuin suositteli äskettäin yhtenäisestä tarkastusmallista antamassa lausunnossaan ⁽⁹¹⁾.

IRLANNIN KANSAINVÄLISTÄ RAHASTOA (IFI) SEKÄ
ERITYISTÄ TUKIOHJELMAA RAUHAN JA SOVINNON
AIKAANSAAMISEKSI POHJOIS-IRLANNISSA JA IRLANNIN
RAJA-ALUEIDEN KREIVIKUNNISSA VUOSINA 1995—1999
KOSKEVASSA ERITYISKERTOMUKSESSA NRO 7/2000
ESITETTYJEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Eryiskertomuksen sisältö ja tärkeimmät suositukset

5.70 Eryiskertomuksessa keskityttiin näille kahdelle ohjelmalle myönnetyn yhteisön rahoituksen laillisuuteen ja asianmukaisuuteen ja tarkasteltiin toimenpiteistä ja hankkeista poimitun laajan otoksen avulla varojen maksatusmenettelyjen tehokkuutta ja vaikuttavuutta.

5.71 Irlannin kansainvälistä rahastoa (IFI) ⁽⁹²⁾ sekä erityistä tukiohjelmaa rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi (Peace-ohjelma) ⁽⁹³⁾ koskevia tärkeimpiä suosituksia käsitellään jäljempänä.

KOMISSIION VASTAUKSET

5.68 Näihin seikkoihin puuttumiseksi komisso noudattaa monivuotista strategiaa, johon sisältyy riskien suhteen oikeassa suhteessa oleva tarkastusten taso käynnissä olevalla kaudella ja jossa otetaan huomioon muut prioriteetit ja lisäksi sovelletaan yhtenäisen tarkastuksen lähestymistapaa sen omien ja jäsenvaltioiden tarkastusten vaikutuksen maksimoimiseksi. Jäsenvaltioiden kanssa käytävää tarkastustulosten vaihtoa on parannettu nykyisen sääntelykehityksen puitteissa, ja tarkastustyötä koordinoidaan, jotta vältetään päällekkäisyydet ja taataan, että niiden järjestelmien, joita sekä komissio että kansalliset tarkastajat pitävät kaikkein riskialteimpina, tarkastusprosentti on hyvä. Lisäksi komissio levittää jäsenvaltioille ohjeita ja hyviä toimintatapoja.

5.69 Jäsenvaltioilta vaadittavat hallinto- ja valvontastandardit vahvistetaan asetuksissa, ja komissio pyrkii varmistamaan, että niitä noudetaan. Komissio esittää jäsenvaltioille tavanomaisten tarkastusmenettelyjen ja -standardien yhteydessä yksityiskohtaisia suosituksia, jos on havaittu puutteita, ja se seuraa pyydettyjen parannusten toteuttamista. Se käyttää valtuuksiaan keskeyttää maksut ja soveltaa ohjelmiin rahoitusoikaisuja tarvittaessa, jos se toteaa, että niiden järjestelmät sisältävät vakavan riskin yhteisön varoille. Komissio tutkii hallinto- ja valvontajärjestelmiä tarkemmin uusissa jäsenvaltioissa nykyisellä ohjelmakaudella. Se on jo ehdottanut seuraavalle kaudelle hallinto- ja valvontapuutteita, jotka perustuvat aiempiin kokemuksiin ja joissa lujitetaan ja selkeytetään jäsenvaltioiden valvontavastuuta noudattaen kuitenkin suhteellisuutta koskevia vaatimuksia.

⁽⁹¹⁾ Tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/2004.

⁽⁹²⁾ Eryiskertomuksen kohdat 70 a, 70 c ja 70 d.

⁽⁹³⁾ Eryiskertomuksen kohdat 71 a, 71 b, 71 c, 71 d, 71 e ja 71 f.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Irlannin kansainvälinen rahasto***Rahoitustarpeiden arviointi**

5.72 Yhteisön rahoitustuesta vuosina 2003 ja 2004 joulukuussa 2002 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2236/2002 edellytetään, että rahaston rahoitustarpeet arvioidaan ennen kutakin IFI:lle suoritettavaa maksua. Komissio ja IFI ovat sopineet tämän arvioinnin nimenomaisesta sisällöstä. On myös sovittu, että komissio suorittaa maksut aina kun käteisvarojen saldo laskee (hankkeisiin suoritettavien) kahden vuoden maksujen tasolle tai sen alle. Vaikka tämä merkitsee IFI:n hallussa olevien käteisvarojen määrän tuntuvaa pienenemistä nykytasoon verrattuna, sen käytettävissä on edelleen tarpeettoman paljon käteisvaroja.

5.73 Ennen maksua suoritettavaa arviointia koskevaa vaatimusta ei otettu käyttöön 24 päivänä tammikuuta 2000 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 214/2000. Sen sijaan komissio päätti muuttaa ennakkomaksujärjestelmää siirtymällä 80 prosenttia vuotuisesta rahoitusosuudesta käsittävistä kertamaksusta kahteen 40 prosenttia käsittävään maksuun.

Hankehakemusten tarkoituksenmukaiset arviointiperusteet, joita sovelletaan johdonmukaisesti ja kannatetaan

5.74 Komissio ei ole antanut asiasta suuntaviivoja tai ohjeita, vaikka se onkin tarkastusten aikana antanut suosituksia. Suositusten antamisen jälkeen IFI julkaisi alkuvuodesta 2004 tukimenettelyjen ohjekirjan, jossa käsitellään hankehakemusten arviointia.

5.75 Vaikka ohjekirjassa annetaan ohjeita arvioitavien osaluokkien valintaa ja muiden potentiaalisten rahoittajien lausuntojen hankkimista varten, IFI ei ole tehnyt päätöstä yksityiskohtaisista arviointiperusteistaan omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Ohjekirjaan sisältyvät yleiset neuvot eivät riittävällä tavalla kata kaikkia IFI:n rahoittamia hanketyyppejä.

IFI-hankkeita koskevan yhteisön rahoitusosuuden tavanomainen seuranta ja hankkeiden vahvuuksien arviointi

5.76 IFI seuraa säännöllisesti hankkeiden taloudellista täytäntöönpanoa — mutta ei muita kuin rahoitusta koskevia tietoja, mikä estää rahoitettujen hankkeiden vahvuuksien arvioimisen.

5.72 Vaikka lakisääteinen vaatimus arvioida rahaston rahoitustarpeet ennen maksamista otettiin käyttöön vasta vuoden 2002 asetuksessa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa esitettyjen suositusten ja komission vuoden 2000 lopussa tekemän tarkastuksen seurauksena, komissio oli yhteistyössä rahaston hallintoneuvoston kanssa alkanut mukauttaa yhteisön maksuja nykyiseen tavoitteeseen jo vuonna 2000 aiemman asetuksen nojalla. Komissio tunnustaa, että IFI:n pankkitileillä tällä hetkellä oleva käteisvarojen saldo ylittää sen välittömät tarpeet. Se arvioi piakkoin uudelleen rahaston rahoitustilanteen ja odottaa käteisvarojen saldon laskevan tavoitetasolle (kahden vuoden maksut hankkeille) vuoden 2004 loppuun mennessä. Käteisvarojen korkoja käytetään rahaston toimiin.

5.73 Vuoden 2000 asetusta valmisteltaessa komissio ei ollut vielä saanut erityiskertomuksessa esitettyä muodollista suositusta. Saatuaan sen komissio ehdotti uutta vaatimusta vuoden 2002 asetukseen. Vuodesta 2000 lähtien hallintoneuvoston puheenjohtaja on kuitenkin komission pyynnöstä allekirjoittanut jokaisesta maksusta lausunnon, jossa todetaan, että jos rahaston rahoitustilanne on sellainen, että uusien varojen käyttö ei ole taattu, tai jos sillä on käyttämättömiä varoja, rahasto maksaa varat takaisin komissiolle.

5.74 Komissio korostaa, että rahasto on riippumaton oikeushenkilö, joka toimii kahden jäsenvaltion ja muiden lahjoittajahallitusten väliseen kansainväliseen sopimukseen perustuvien perustamissääntöjen mukaisesti. Komissio on tarkkailijana rahaston hallintoneuvostossa ja voi vaikuttaa sen politiikkaan muttei määrittää sitä.

5.75 Komissio on rohkaisut IFI:tä kehittämään hankehakemusten arviointikriteerejä ja -menettelyjä ja rohkaisee sitä edelleen. Käynnissä olevan strategisen arvioinnin pitäisi myötävaikuttaa edistymiseen.

5.76 Komissio myöntää, että IFI voisi seurata toimiensa vaikutuksia paremmin. Vuodeksi 2004 suunnitellaan ulkopuolisten konsulttien tekemää arviointia, joka hyödyttäisi käynnissä olevaa strategista arviointia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Erityinen tukiohjelma rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi Pohjois-Irlannissa ja Irlannin raja-alueiden kreivikunnissa vuosina 1995—1999

Lisäapu täytäntöönpanoelimille, jotka varmistavat paikallisyhteisön hankkeiden ja sosiaaliryhmien valintaperusteiden johdonmukaisuuden, sekä neuvonta ja resurssit näille hankkeille ja ryhmille annettavan avun varmistamiseksi

5.77 Ohjelmassa määritellään paikallisyhteisön hankkeita ja sosiaaliryhmiä sekä valintaperusteet, joita kehitellään edelleen ohjelmasiikirjan täydennyksessä ⁽⁹⁴⁾. Hallintoviranomainen antoi lisäohjeita alkuvuodesta 2003, loppuvuodesta 2003 ja alkuvuodesta 2004. Vaikka tämä noudattaa tilintarkastustuomioistuimen suositusta, suuri osa ohjeista on annettu ohjelman varsin myöhäisessä vaiheessa.

5.78 Tekniseen apuun tarkoitetun tuen määrää korotettiin 18,8 miljoonasta eurosta 50,5 miljoonaan euroon joulukuussa 2003.

Rahoitustarpeiden arviointi suunnitellun toiminnan perusteella

5.79 Eurooppa-neuvosto päätti maaliskuussa 1999 Peace II -ohjelmaan myönnetystä määrärahasta, jonka suuruus oli 500 miljoonaa euroa. Määräraha perustui kuitenkin pelkkään Peace I -ohjelman määrärahan pohjalta laadittuun arvioon.

Valtioista riippumattomien järjestöjen toiminnan arviointi

5.80 Paikalliset strategiset kumppanuudet luotiin virallisesti huhtikuussa 2002, rahoitusta välittävät elimet vuoden 2001 lopussa ja kreivikuntien valtuustojen johtamat työryhmät vuoden 2002 puolivälissä. Sitten hallintoviranomainen on suorittanut (elokuussa 2003 julkaistun) arvioinnin selvittääkseen, hallinnoiko jokainen täytäntöönpanoelin Peace II -ohjelmaa sekä voimassa olevien ohjeiden että hallintoviranomaisen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisella tavalla.

5.81 Annettua suositusta on noudatettu, mutta arviointi suoritettiin ohjelman myöhäisessä vaiheessa. Lisäksi ohjelman toteuttamisesta vastaavien viranomaisten olisi laadittava tilannekatsaus säännöllisin väliajoin.

Dokumentoitu hankkeiden arviointi erityisiä kirjallisia perusteita käyttäen

5.82 Ohjelman arviointiperusteet ovat osa ohjelmaa ja ohjelmasiikirjan täydennystä ja niitä on kehitelty edelleen hallintoviranomaisen antamissa ohjeissa. Myös tarkistusluetteloita on otettu käyttöön.

5.77 Ohjeiden antaminen viivästyi siksi, että vahvistettiin uudet hallintojärjestelyt.

5.78 Komissio rohkaisi tekemään korotuksen. Tekninen apu on välttämätöntä, jotta paikallisyhteisö ja kansalaisjärjestöt saataisiin osallistumaan ohjelmaan mahdollisimman tiiviisti.

5.79 Peace I -ohjelmassa oli käytetty 98 prosenttia sen määrärahoista, ja sama määräraha myönnettiin Peace II -ohjelmalle.

5.81 Täytäntöönpanoelimille oli annettava aikaa sijoittautua ennen arvioinnin käynnistämistä. Hallintoviranomainen aikoo toteuttaa jatko-toimia saatujen kokemusten perusteella koko ohjelman keston ajan.

⁽⁹⁴⁾ Ohjelmasiikirjan täydennys on lisäasiakirja, jossa annetaan yksityiskohtaisempia tietoja ohjelman toteuttamisesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkoituksenmukaisten valvontamenettelyjen käyttöönotto

5.83 Molemmat asianomaiset jäsenvaltiot ovat toimittaneet komissiolle Peace II -ohjelmaa koskevien hallinto- ja valvontajärjestelmiensä kuvaukset komission asetuksen (EY) N:o 438/2001 mukaisesti, joskaan kumpikaan ei noudattanut asetettua määräaika-a. Komissio on vakuuttunut siitä, että Irlannin järjestelmäkuvaukset täyttävät asetetut vaatimukset. Näin ei ole kuitenkaan vielä asianlaita Yhdistyneen kuningaskunnan osalta. Lisäksi komissio tarkasti joulukuussa 2003 kuvausten mukaisten järjestelmien säännönmukaisuuden Irlannissa ja Pohjois-Irlannissa. Tarkastuksessa ilmeni tiettyjä puutteita sekä se, että rakenteet on otettu käyttöön myöhään.

5.84 Hallintoviranomainen on sittemmin antanut varainhoidon valvontaa koskevia ohjeita ja tarkistusluetteloita asetuksessa vaadittuja tarkastuksia varten. Lisäksi kaikille täytäntöönpanoelimille on vuonna 2004 järjestetty koulutusseminaareja, jotka koskevat hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastuksia, todentamista ja muita merkityksellisiä hallinnollisia seikkoja.

IFI:n ja rakennerahastojen välisen synergian ja koordinoinnin arviointi

5.85 IFI:n mukanaolo Peace II -ohjelman seurantakomiteassa tarkkailijana ja komission mukanaolo IFI:n hallintoneuvostossa tarkkailijana on ainoa toteutunut koordinoinnin osatekijä. Hallintoviranomainen ei edelleenkaan ole IFI:n hallintoneuvoston jäsen. IFI:n ja Peace II -ohjelman hallintoviranomaisen ja maksuviranomaisen välillä ei ole toimivia yhteyksiä, jotka varmistaisivat säännöllisen ja konkreettisen koordinoinnin. Tämän vuoksi IFI:n ja Peace II -ohjelman välisiä synergiavaikutuksia ei voida saavuttaa.

5.86 Sellaisia hankkeita varten, joihin on mahdollista saada rahoitusta useasta lähteestä, ei ole olemassa muodollista järjestelyä tai menettelyä sen arvioimiseksi, millä rahoittajista on parhaat edellytykset varmistaa hankkeen rahoitus ja hallinnointi, eikä tällaista ole suunnitteilla lähiaikoina.

INTERREG III -YHTEISÖALOITEOHJELMAN OHJELMATYÖSTÄ ANNETUSSA ERITYISKERTOMUKSESSA NRO 4/2004 ESITETYT TÄRKEIMMÄT HUOMAUTUKSET ⁽⁹⁵⁾

5.87 Interreg-yhteisöaloite käynnistettiin vuonna 1990 pyrittäessä estämään rajaseutujen eristyneisyys. Yhteisöaloite antaa eri jäsenvaltioiden kumppaneille mahdollisuuden työskennellä yhdessä ja edistää siten rajojen avautumista. Aloite uudistettiin vuosiksi 1994—1999 (Interreg II) ja 2000—2006 (Interreg III). Interreg III:n maksusitoumusmäärärahat ovat 4 875 miljoonaa euroa, ja näin ollen se on yhteisöaloitteista suurin.

5.83 Uusien hallintojärjestelyjen käyttöönotosta aiheutunut viive johti viipeeseen järjestelmäkuvausten toimitamisessa.

Komissio toteuttaa jatkotoimia Pohjois-Irlannissa tekemänsä tarkastukseen liittyvästi ja varmistaa, että puutteet korjataan. Olennaisin puute johtui siitä, että asetuksen 438/2001 10 artiklan mukaiset riippumattomat tarkastukset aloitettiin myöhäisessä vaiheessa.

5.85 Komissio myöntää, että nykyisten koordinoitimekanismien lisäksi tarvitaan systemaattisempia järjestelyjä, joilla koordinoidaan päätöksiä sekä IFI:n että Peace II:n osallistumisesta hankkeisiin.

Komissio pyrkii edelleen auttamaan IFI:n ja Peace II:n johtoa kehittämään mahdollisia synergioita, ja se aikoo ottaa esiin joitakin käytännön ehdotuksia (esim. yhteiset tarkistusluettelot), joista keskustellaan parhaillaan kyseisten kahden hallintoviranomaisen kesken.

⁽⁹⁵⁾ Erityiskertomus nro 4/2004 (julkaistaan lähiaikoina).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.88 Tilintarkastustuomioistuimen suorittama Interreg III -ohjelman tarkastus kattoi komission suuntaviivojen laadinnan ja edunsaajien hankkeiden ensimmäisten hyväksymispäätösten välisen ajanjakson. Tavoitteena oli vastata seuraaviin kysymyksiin:

- a) Voidaanko suuntaviivojen avulla edistää aloitteen tavoitteiden saavuttamista?
- b) Onko komissio tarkastellut ohjelmaa koskevia ehdotuksia asianmukaisin menettelyin ja onko asiaa koskevat päätökset tehty määräajan kuluessa?
- c) Onko osallistujien välinen yhteistyö suuntaviivojen mukaista?
- d) Onko ohjelmaan osallistuvien alueiden lähtötilanteen tarkastelu yhdenmukainen ohjelman toimintalinjojen ja toimenpiteiden kanssa, kuten suuntaviivoissa edellytetään?
- e) Voidaanko saavutettua edistystä mitata jälkikäteen?

5.89 Interreg III:sta annettujen suuntaviivojen painopiste on ohjelmien toteuttamista koskevissa menettelyissä, ja tarkoituksena on yhteistyön lujittaminen. Suuntaviivat annettiin kuitenkin vasta siinä vaiheessa, kun ohjelmaa koskevien ehdotusten valmistelun aloittamisesta oli kulunut 12 kuukautta. Suuntaviivoissa ei määritellä tarkoin kohdennettuja, mitattavissa ja määrällisesti ilmaistavissa olevia tavoitteita. Ei ole vahvistettu indikaattoreita, joiden avulla olisi mahdollista mitata saavutettua edistystä yleisellä tasolla.

5.90 Komission menettelyt ohjelmaa koskevien ehdotusten arvioinnissa on määritelty ja toteutettu. Arviointikriteereitä ei kuitenkaan hiottu riittävästi, ja ehdotuksissa havaittujen merkittävien puutteiden korjaamistoimet olivat riittämättömiä. Ohjelmien hyväksyminen on viivästynyt, mistä on aiheutunut keskeytyksiä tukikelpoisten alueiden välisessä yhteistyössä sekä käytettävissä olevien määrärahojen vajaakäyttöä.

5.91 Ohjelmia on valmisteltu kuulemismenettelyn avulla suuntaviivojen suositusten mukaisesti. Eri jäsenvaltioiden yhteistyökumppanit osallistuvat yleensä yhteisvoimin ohjelman toteuttamiseen. Esteitä ilmenee kuitenkin ohjelman toteuttamista koskevien yhteisten rakenteiden luomisessa sekä EAKR-varojen myöntämisessä.

5.89 *Rajat ylittävien ohjelmien suuren määrän, kyseisten alueiden heterogeenisuuden ja ensisijaisen tavoitteen (rajojen yli toimivien taloudellisten ja sosiaalisten keskusten kehittäminen) perusteella komissio on päättänyt soveltaa suuntaviivoissaan alhaalta ylös etenevää lähestymistapaa ("bottom-up"). Tämän vuoksi ohjelmaloheja A ja C koskevissa suuntaviivoissa mainittavia ensisijaisia aloja käsitellään suhteellisen yleisluontoisesti eikä tyhjentävästi. Toiminnasta saatava lisäarvo perustuu rajat ylittävän yhteistyön kehittämiseen ja siitä saataviin kerrannaisvaikutuksiin. Indikaattoreiden olisi mitattava tällä alalla saavutettua edistystä. Monien toimien immateriaalinen luonne on kuitenkin vaikeuttanut kohdennettujen indikaattoreiden kehittämistä.*

Päätoimijat olivat tietoisia suuntaviivojen päälinjoista. Komissio oli säännöllisesti yhteydessä kyseisiin toimijoihin hyvissä ajoin ennen suuntaviivojen julkaisemista.

5.90 *Vaikka parantamisen varaa on edelleen, komissio katsoo valmis-telleensa menettelyitä riittävästi ja onnistuneensa korjaamaan suurimmat puutteet neuvottelutilanteen sallimissa rajoissa. Ohjelmien hyväksymisen viivästyminen on johtunut suurelta osin puutteiden korjaamiseen tarvittavasta ajasta, sillä korjausten tekemiseen on saatava kaikkien asianomaisten jäsenvaltioiden suostumus. Viipeiden vaikutus ohjelmien käynnistämiseen on ollut vähäinen.*

5.91 *Yhteistyöohjelmien täytäntöönpanoa voitaisiin helpottaa luomalla todelliset yhteiset hallintorakenteet, joilla on oikeushenkilöllisyys. Komissio on ehdottanut uutta kautta koskevassa asetusaluosnospaketissaan uutta oikeudellista välinettä.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

5.92 Yhdenmukaisuuden osalta todetaan, että ohjelmalohkoihin A ja B kuuluviin ohjelmiin sisältyy lukuisia analyysejä. Niistä ei kuitenkaan ole juuri hyötyä. Toimintalinjat ja toimenpiteet laadittiin muista huolestuneisuutta herättävistä syistä, joita ohjelmissa ei selitetä. Ei ole myöskään tehty sellaisia päätöksiä, joiden avulla pyrittäisiin ratkaisemaan rajoihin liittyviä erityisongelmia eikä näiden analyysien avulla voida määrittellä sitä lähtötilannetta, johon asian edistymistä verrataan. Ensimmäiset hyväksytyt hankkeet on valmisteltu ja ne toteutetaan eri kumppanien välisenä yhteistyönä. Kumppanien osuus raja-alueisiin liittyvien ongelmien ratkaisemisessa ei kuitenkaan ole aina kovin merkittävä, koska osa hankkeista rajoittuu vain kokemusten vaihtoon.

5.93 Määritetyt indikaattorit ovat riittämättömiä saavutetun edistyksen arvioimiseen jälkikäteen. Niiden yhteys tavoitteisiin on liian väljä. Joitakin indikaattoreita olisi selkiytettävä ja niiden muodostamisessa käytettävät tietolähteet olisi täsmennettävä. Suurimmassa osassa tarkastelluista tapauksista ei käytetty tietotekniikkajärjestelmiä.

5.94 Meneillään olevalle kaudelle tilintarkastustuomioistuin suositaa, että jokaisen ohjelman kohdalla käytössä oleviin indikaattorijärjestelmiin olisi tehtävä parannuksia ja niitä olisi yksinkertaistettava, jotta niiden vaikutusta voitaisiin asianmukaisesti mitata. Hankkeiden valintaperusteita pitäisi tehostaa hankkeiden lisäarvon parantamiseksi eli niiden osuutta rajoihin liittyvien ongelmien ratkaisemisessa pitäisi kehittää.

5.95 Mikäli aloite uusitaan vuoden 2006 jälkeen, komission pitäisi suorittaa analyysi rajoihin liittyvien ongelmien määrittelyä varten. Riippumatta noudatetusta lähestymistavasta analysoiminen auttaisi asettamaan konkreettiset, aloitteessa ensisijaisina pidettävät tavoitteet ja varmistamaan, että aloite tuo mukanaan lisäarvoa. Tämän vuoksi indikaattorit olisi määritettävä kunkin ohjelmalohkon mukaan. Tämän jälkeen komission laatimien ja ohjelmaehdotuksia koskevien yksityiskohtaisten arviointikriteerien pitäisi kannustaa aktiivisempaan lähestymistapaan jäsenvaltioita kohtaan. Kunkin ohjelman tasolla pyydettyjen analyysien pitäisi tukea erityisten tavoitteiden asettamista ja edistymisen arviointia kyseisellä tasolla.

5.96 Menettelytapoihin liittyvien suuntaviivojen ja asiakirjojen tulisi olla saatavilla ja ennakoarvioijan roolia ja ohjelmatyön täydennystä koskevat selvennykset esitettyinä ennen ohjelman valmistelun aloittamista.

KOMISSION VASTAUKSET

5.92 *Alhaalta ylös etenevällä lähestymistavalla saadaan esiin huolenaiheita, joita ei käsitellä asiantuntijoiden laatimissa analyyseissa mutta jotka otetaan esille strategian ja painopistealueiden valinnasta vastaavien alue- ja paikallisviranomaisten kannanotoissa. Koska rajat ylittävien yhteisöaloiteohjelmien yleistavoitteena on edistää rajojen yli toimivien taloudellisten ja sosiaalisten keskusten kehittämistä, tavoitteeseen voivat osallistua kaikki tällaista yhteistyötä helpottavat hankkeet.*

5.93 *Komissio myöntää, että sopivien indikaattoreiden määritys on vaikeaa, sillä Interreg-aloitteesta saadaan lisäarvoa monissa eri muodoissa. Yksittäisissä Interreg III -ohjelmissa käytetyt indikaattorit ovat kuitenkin lupaava askel oikeaan suuntaan.*

Komissio on kannustanut jäsenvaltioita ottamaan käyttöön atk-järjestelmiä hankkeiden hallinnointiin ja tietokantoja indikaattoreita koskevien perustietojen rekisteröintiin.

5.94 *Komissio on väliarviointien perusteella tehtyjen päätelmien perusteella useaan otteeseen vaatinut ohjelmien hallinnoinnista vastaavia viranomaisia tekemään parannuksia indikaattorijärjestelmiin. Komissio on kehottanut jäsenvaltioita yksinkertaistamaan indikaattoreita ja rajoittamaan tulosindikaattoreiden lukumäärää.*

5.95 *Komissio katsoo, että lisäarvo on parempi, jos yhteisöaloiteohjelmat edistävät rajojen yli toimivien taloudellisten keskusten perustamista eivätkä pelkästään rajoihin liittyvien ongelmien ratkaisemista. Tämä lähestymistapa vaikuttaa mahdollisuuteen määrittää vakioindikaattoreita, vaikka alalla on edelleen parannettavaa.*

5.96 *Komissio antaa suuntaviivat ja menettelytapoihin liittyvät asiakirjat hyvissä ajoin ennen seuraavan ohjelmakauden alkua. Komissio pohtii ennakoarvioijien roolia valmistellessaan uusia säännöksiä.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

5.97 Yhteistyön edistämiseksi aloitteelle myönnettyjä varoja ei pitäisi enää jakaa jäsenvaltioiden varoista ja yhteistyön lainsäädäntövälineisiin liittyvä toiminta pitäisi saattaa loppuun ja suositukset panna täytäntöön.

5.97 *Komissio tarkastelee tilintarkastustuomioistuimen suositusta valmistellessaan seuraavaa ohjelmakautta. Komissio on ehdottanut uutta kautta koskevassa asetusluonnospaketissaan uutta oikeudellista välinettä.*

LIITE 1
Rakennetoimet
Hallinto- ja valvontajärjestelmät

Tarkastuksen avainalueet	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Tehiävien selkeä määrittely, jako ja erottelu (3 artikla)	Riittävät päivittäiset menettelut, joilla todennetaan yhteisrahoitettujen toimien laillisuus ja asianmukaisuus (4 artikla)	Riittävä kirjauskeiju (7 artikla)	Riittävät perintämenettelut (8 artikla)	Menotodistusten luotettavuuden varmistaminen (9 artikla)	Tarkastukset, jotka käsittelevät vähintään 5 prosenttia tukeen oikeuttavista menoista, ja niiden eteneminen (10 artikla)	5 prosentin menotarkastusten asianmukainen organisointi (10–12 artikla)	Ohjelman päätyttyä lausuman laativan elimen riippumattomuus ja tarkastussäännöt (15 artikla)	Ohjelman päättämissä koskevan lausuman valmisteluun kuuluva hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastus (16 artikla)
Thüringen (Saksa) ESR				(1)					
Alankomaat ESR									
Espanja ESR				(1)					
Kreikka ESR				(1)			ei tarkastettu		
Galicía (Espanja) EAKR				(1)					ei tarkastettu
Piemonte (Italia) EAKR				(1)					
East Midlands (Yhdistynyt kuningaskunta) EAKR				(1)					
Hainaut (Belgia) EAKR				(1)					
Puglia (Italia) EAKR				(1)					
Andalusia (Espanja) EMOTR-ohjaus				(1)					
Belgia KOR, muut kuin tavoite 1				(1)					

a) Toimii hyvin, edellyttää vähän tai vähäisiä parannuksia.

b) Toimii, mutta parannukset välttämättömiä.

c) Ei toimi tarkoitettulla tavalla.

Yksityiskohtaiset tiedot kohdissa 5.47–5.54.

(1) Menettelyjä ei tarkastettu, sillä niiden käyttöä ei vielä edellytetty.

LIITE 2
Keskeisten huomautusten perusteella toteutetut toimet

Huomautukset	Toteutetut toimet	Kommentit	Komission vastaukset
<p><i>Valvontajärjestelmien puutteet; jalkivat virheet maksuissa</i></p> <p>Valvontajärjestelmien soveltamista koskevat puutteet muodostavat edelleen riskin menojen laillisuuden ja asiamukaisuuden kannalta. Jonkin verran edistymistä on havaittu, mutta jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät ovat edelleen riittämättömät yhteisön sääntöjen johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Tukeen oikeutattomia kuluja ilmoitetaan yhä ja maksuja suoritetaan aiheottomasti ohjelmien aikana ja niitä päätetään. Suurimpia ongelmia ovat edelleen asetuksissa säädettyjen menettelyjen soveltamatta jättäminen jäsenvaltioissa, epäselvä tehtäväjako ja jäsenvaltioiden viranomaisten suorittamien tarkastusten puutteellisuus.</p> <p>Virheitä ilmenee edelleen kauden 1994–1999 ohjelmien päättämiseen ja kauden 2000–2006 ohjelmien välimaksuihin liittyvissä mennoissa. Yksittäisissä hankkeissa havaitut virheet vahvistavat, että järjestelmiin liittyvät puutteet.</p> <p>(Vuosikertomus 1999, kohdat 3.42–3.52; vuosikertomus 2000, kohdat 3.36–3.38, 3.44–3.56; vuosikertomus 2001, kohdat 3.66–3.64, vuosikertomus 2002, kohdat 5.22–5.32)</p>	<p>Komissiolle on ilmoitettu asiakirja-aineistoa useista jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmistä. Se on sitoutunut lisäämään tarkastusten lukumäärää, jäsenvaltioiden maksupyyntöjen perustana olevien menojen todentaminen mukaan luettuna. Tarkastusten kattavuus on edelleen rajallinen suhteutettuna tarkastettavaan alaan, mutta niistä käytävät ilmi jäsenvaltioiden läimlyönit aserusten soveltamisessa.</p>	<p>Vaikka komissio on pyrkinyt lisäämään samaansa varmuutta, yhteisön maksusuoritusperustana olevien toimien laillisuudesta ja asiamukaisuudesta ei voida antaa takeita. Näin ollen komissio ei voi vielä kääntä valvontajärjestelmien käytännön vaikuttavuutta.</p>	<p>Komissio on edistynyt huomattavasti jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmien tarkastamisessa kauden 2000–2006 osalta. Jos on havaittu, että järjestelmät eivät ole asetuksen mukaisia tai ne ovat toimineet tehottomasti, komissio on suositellut parannuksia ja joissakin tapauksissa sopinut asianomaisen jäsenvaltion kanssa kattavista toimenpiteistä. Komissio seuraa niiden toteuttamista. Omien tarkastustensa lisäksi komissio valvoo jäsenvaltioiden viranomaisten toteuttamia tarkastuksia, keskustelee järjestelmistä niiden kanssa ja antaa ohjeita, jos on vakavia epäilyjä siitä, että järjestelmät eivät takaa ilmoitettujen menojen asiamukaisuutta, komissio keskeyttää maksutukset kyseisille ohjelmille. Näiden toimien ansiosta komission vuonna 2003 sama varmuus kansallista järjestelmää oli yleisesti ottaen laajempi kuin vuonna 2002. Komissio katsoo, että kautta 1994–1999 koskevien ohjelmien osalta päättämistä koskevien asiakirjojen perinpohjainen tarkastus, riskianalyysin pohjalta poimituun ohjelmien otokseen kohdistuvat päättämiseen tarkastukset sekä rahoitusokaisuuden soveltaminen riittämättömiin tarkastukseen tai yksittäisiin virheisiin tarjoavat vankan pohjan kohtuullisen varmuuden saamiseksi osarahoitetuista menoista.</p>
<p><i>Komission hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnasta saamaa varmuutta koskevat rajoitteet</i></p> <p>Rakennetoimista vastaavien pääosaosien pääjohtajat antavat kunkin vuotuisen lausuman omalta toimialaltaan. He rajoittavat menojen laillisuutta ja asiamukaisuutta koskevan varmuutensa komission sisäisiin järjestelmiin ja katsovat saaneensa vain vähäisen varmuuden hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnasta jäsenvaltioissa.</p> <p>Kaudella 1994–1999 pääjohtajat eivät esittäneet neljää rakennerahoituskoskevia varauksia. Tämä on ristiriidassa niiden tilintarkastusluottamustuomien esittämien ja komission vahvistamien huomautusten kanssa, joissa tuotiin esille lukuisia järjestelmiin liittyviä puutteita.</p> <p>Komissio on useaan otteeseen vastaanottanut tilintarkastusluottamustuomien esittämien huomautuksiin toteamalla, että riittävät tarkastukset toteutetaan kauden 1994–1999 ohjelmien päättämisaikalla. Komission tarkoituksena on kuitenkin suorittaa maksujen perustana olevien menojen tarkastukset vasta sen jälkeen, kun loppumaksut on suoritettu. Komissio suorittaa tarkastukset jäsenvaltioissa ennen loppumaksujen suorittamista ainoastaan poikkeustapauksissa.</p> <p>(Vuosikertomus 2002, kohdat 5.10–5.14 ja 5.21)</p>	<p>Jäsenvaltioissa on suoritettu rajallinen määrä tarkastuksia. Lisäksi lausumat perustuvat oletukseen, jonka mukaan jäsenvaltiot täyttävät valvonta- ja hallintoelvoitteensa asianomaisten asetusten mukaisella tavalla. Jäsenvaltioissa käytössä olevia järjestelmiä koskevia tietoja ja niiden mahdollisista luotettavuudesta voidaan todeta, että joissakin tapauksissa lausumat rajoittuvat kielteisen arvion esittämiseen.</p>	<p>Vaikka lausumien laatua on pyritty parantamaan, niiden kattavuus rajoittuu suurelta osin komission sisäisen valvonnan järjestelmiin. Niissä ei edes välillisesti estetä yleisiä arvioita jäsenvaltioiden järjestelmien avulla hallintoitujen menojen laillisuudesta ja asiamukaisuudesta.</p>	<p>Lausumien kattavuus on laajentunut, sillä pääosaosot ovat saaneet päätökseen järjestelmien arvioinnin ja toteutaneet lisätarkastuksia jäsenvaltioissa. Siitä huolimatta lausumissa väistämättä keskitytään varmuuteen pääosaoston suorittamista menoista sekä sen omista toimista ja järjestelmistä, joilla varmistetaan jäsenvaltioiden hallinnon menojen asiamukaisuus.</p>
<p><i>Kauden 1994–1999 ohjelmien päättämistä koskevat viivästykset ja puutteet</i></p> <p>Menneen kauden ohjelmien päättäminen on edistynyt vain hieman. Jäsenvaltioiden komissiolle toimittamista päättämistä koskevia lausumista monet olivat puutteellisia eikä niitä voitu hyväksyä. Komissio on suorittanut loppumaksuja, vaikka asetusten kaikkia vaatimuksia ei olisi noudatettu.</p> <p>(Vuosikertomus 2002, kohdat 5.36–5.38)</p>	<p>Komissiolle on jälkitarkastuksia koskeva ohjelma.</p>	<p>Valtaosa tarkastuksista suoritetaan vasta loppuvuodesta 2004 tai vuonna 2005.</p>	<p>Jäsenvaltioiden laatimien päättämisaikarajojen myöhäisessä toimittamisesta ja vaihtelevasta laadusta huolimatta komissio edisti vuonna 2003 hyvin kauden 1994–1999 ohjelmiin liittyviä loppusuorituksia koskevien pyyntöjen käsittelemisessä. Komissio aloitti päättämisaikarajojen tarkastukset vuonna 2002, ja sat eräiden varojen valtaosan tarkastuksen valmiiksi vuoden 2004 puoliväliin mennessä.</p>
<p><i>Komission harjoittama tarkastusavaintojen seuranta on rajallista</i></p> <p>Vaikka tilanteen todettiin parantuneen, komission harjoittama tilintarkastusluottamustuomien tarkastusavaintojen seuranta ei ole aina oikea-aikaisista tarkoituksellista tai kattavaa. Komissio ulottaa harvojen tutkimuksensa laajemmalle kuin tilintarkastusluottamustuomien tarkastamisiin otoksiin, vaikka olisi saatu näyttöä siitä, että havaittuja virheitä voi olla systemaattisesti lukuisia.</p> <p>(Vuosikertomus 2002, kohdat 5.44–5.52)</p>	<p>Komission seuranta-toimet ovat kohentuneet, joskin viivästystä on edelleen havaittavissa.</p>		

KUUDES LUKU

Sisäiset politiikat ja tutkimus

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	6.1—6.2
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	6.3—6.45
Tarkastuksen tavoitteet ja sisältö	6.3
Komission valvontajärjestelmien arviointi	6.4—6.16
Sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpano	6.4—6.5
Alustava arvio kuudennen puiteohjelman valvontajärjestelmästä	6.6—6.11
Alustava arvio Euroopan pakolaisrahaston hallinto- ja valvontajärjestelmistä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen osalta	6.12—6.16
Varainhoitovuoden aikana hyväksytyjen (tilien perustana olevien) toimien testauksen tulokset	6.17—6.26
Komission jälkitarkastusten analyysi	6.27—6.33
Vuotuisten toimintakertomusten ja pääjohtajien lausumien arviointi	6.34—6.40
Päätelmät ja suositukset	6.41—6.45
Aikaisempiin huomautuksiin liittyvä seuranta: Erityiskertomus nro 2/2002 "Sokrates" ja "Nuorten Eurooppa"	6.46—6.59
Viidettä puiteohjelmaa (1998–2002) koskevassa erityiskertomuksessa annetut keskeiset huomautukset	6.60—6.70

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

6.1 Euroopan unionin sisäisten politiikkojen keskeisenä tavoitteena on yhtenäismarkkinoiden täytäntöönpano ja kehittäminen. Sisäiset politiikat kattavat kokonaan neljä talousarvion alaluokkaa ja lisäksi pieniä osia muista alaluokista ⁽¹⁾:

- koulutus, ammatillinen koulutus ja nuoret (alaluokka B3);
- energia, Euratomin ydinmateriaalivalvonta ja ympäristö (alaluokka B4);
- kuluttajansuoja, sisämarkkinat, teollisuus ja Euroopan laajuiset verkot (alaluokka B5); ja
- tutkimus ja teknologinen kehittäminen (alaluokka B6).

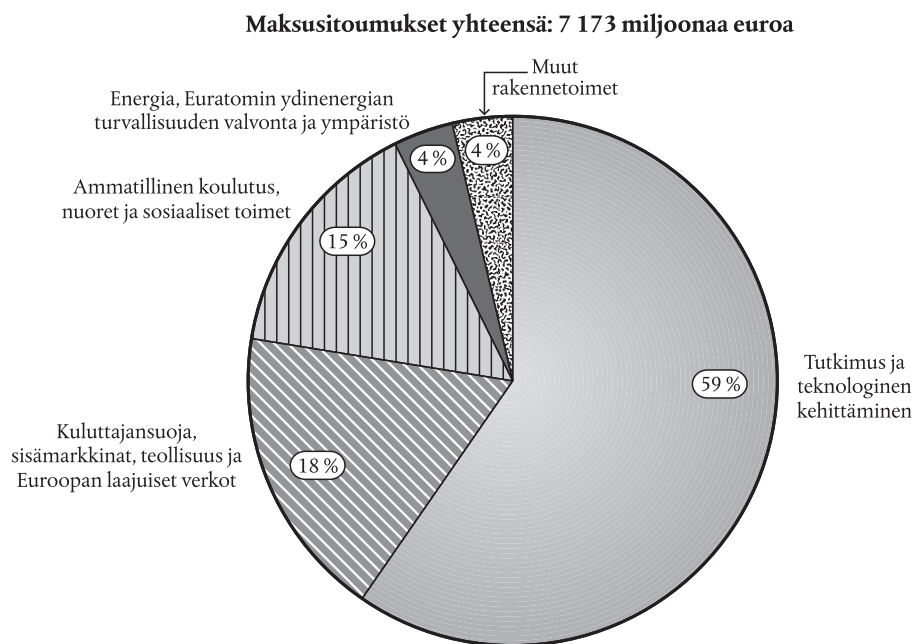
Kaavioista 6.1 ja 6.2 käy ilmi, miten määrärahoja käytettiin varainhoitovuonna 2003.

6.2 Sisäisten politiikkojen toteuttaminen ja vastaavien budjetti-kohtien hallinnointi on jakautunut komissiossa 14 eri pääosaston vastuulle ⁽²⁾. Näistä pääosastoista eniten hallinnoitavia määrärahoja on tutkimuksen, energian ja liikenteen, tietoyhteiskunnan sekä koulutuksen ja kulttuurin pääosastoilla sekä yhteisellä tutkimuskeskuskella.

⁽¹⁾ Muu maataloustoiminta, muut alueelliset toimet, liikenne sekä muut kalastusta ja merta koskevat toimenpiteet (alaluokan B2 osastot B2-5-B2-9), ja yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevat tiedotustoimenpiteet (momentti B1-3 8 2).

⁽²⁾ Tutkimuksen, tietoyhteiskunnan, energian ja liikenteen, yritystoiminnan, kalastuksen, oikeus- ja sisäasioiden, koulutuksen ja kulttuurin, ympäristöasioiden, terveys- ja kuluttaja-asioiden, kilpailun, sisämarkkinoiden, talouden ja rahoituksen pääosastot sekä Eurostat ja komission yhteinen tutkimuskeskus.

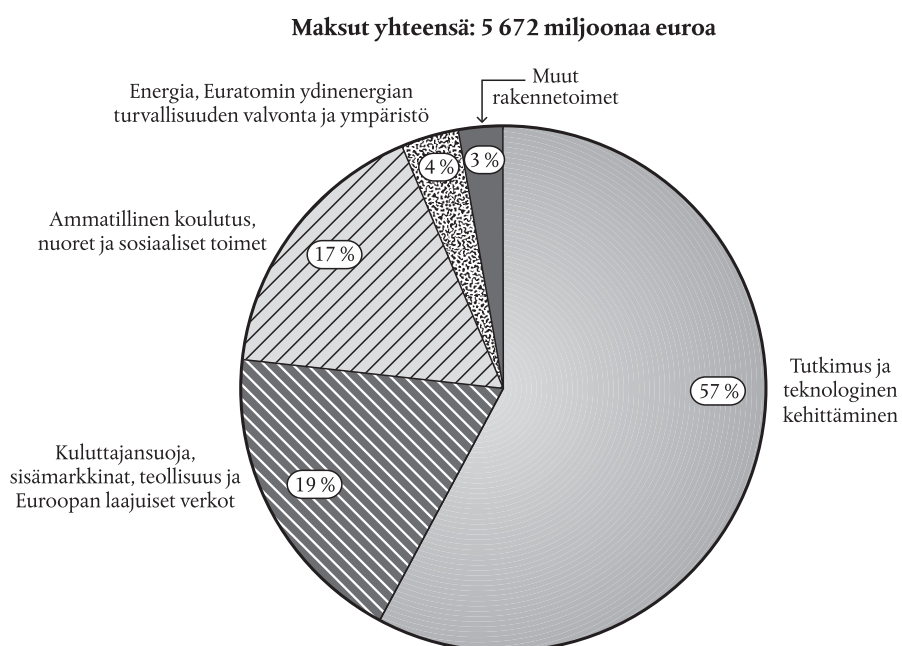
Kaavio 6.1 — Maksusitoumusten jakautuminen budjettialoitain vuonna 2003



Huom. Lisätietoja ks. liitteessä I olevat kaaviot III ja IV.

Lähde: Vuoden 2003 tilit.

Kaavio 6.2 — Maksujen jakautuminen budjettialoitain vuonna 2003



Huom. Lisätietoja ks. liitteessä I olevat kaaviot III ja IV.

Lähde: Vuoden 2003 tilit.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen tavoitteet ja sisältö

6.3 Tarkastuksen tavoitteena oli laatia yleisestä talousarviosta annettavaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaa varten erityisarvio koko sisäisten politiikkojen alalta. Tätä tarkoitusta varten tarkastuksessa selvitettiin erityisesti valittujen valvontajärjestelmien toiminta ja arvioitiin missä määrin komissio voi sisäisen valvonnan järjestelmiensä avulla varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden. Tarkastuksessa keskityttiin seuraaviin seikkoihin:

- komission sisäisen valvonnan ympäristö neljässä yhteensä neljästätoista pääosastosta, jotka osallistuvat sisäisten politiikkojen toteuttamiseen; kyseiset neljä pääosastoa ovat tutkimuksen, tietoyhteiskunnan, oikeus- ja sisäasioiden sekä koulutuksen ja kulttuurin pääosastot
- kuudenteen puiteohjelmaan kuuluvien tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen alan toimien (TTK-toimien) sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alaan kuuluvan Euroopan pakolaisrahaston hallinta- ja valvontajärjestelmät
- vuonna 2003 hyväksytyistä maksusitoumuksista ja maksuista poimitun otoksen testaus
- komission toimittamia tilintarkastuksia koskevat kertomukset; ja
- pääjohtajien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat edellä mainittujen neljän pääosaston osalta ⁽³⁾.

⁽³⁾ Seuraavien pääosastojen vuotuiset toimintakertomukset vuodelta 2003: tutkimuksen PO (30. maaliskuuta 2004), tietoyhteiskunnan PO (6. huhtikuuta 2004), oikeus- ja sisäasioiden PO (31. maaliskuuta 2004) ja koulutuksen ja kulttuurin PO (7. huhtikuuta 2004).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Komission valvontajärjestelmien arviointi

Sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpano

Komission sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanoa koskevan arvon sisältö

6.4 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti yhteensä kahdestakymmenestä neljästä sisäisen valvonnan standardista kahdeksan standardin täytäntöönpanon ⁽⁴⁾ tutkimuksen, tietoyhteiskunnan, koulutuksen ja kulttuurin sekä oikeus- ja sisäasioiden pääosastoissa. Standardien täytäntöönpanon oli määrä alkaa ennen vuoden 2003 loppua. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin selvitti, onko komission oma arvio todenmukainen (ks. 1. luku, kohdat 1.80–1.84) ⁽⁵⁾.

Tilintarkastustuomioistuimen arvio poikkeaa useilla aloilla komission omasta arviosta

6.5 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa kävi ilmi, että vuonna 2003 kyseiset neljä pääosastoa yleisesti ottaen noudattivat komission sisäisen valvonnan standardeja, kuitenkin seuraavassa esitetyin poikkeuksin:

— Tutkimuksen pääosastossa havaittiin, että standardi 20, "sisäisen valvonnan puutteiden kirjaaminen ja niiden korjaaminen" ja standardi 21, "tarkastuskertomukset" oli pantu täytäntöön riittävässä määrin, vaikka kyseisiin standardeihin liittyvien korjaavien toimien (jotka oli hajautettu linjojen tasolle) asianmukaista seuranta ei ollut täysin varmistettu vuoden 2003 loppuun mennessä ⁽⁶⁾. Tarkastuksessa saatiin lisäksi vahvistus tilintarkastustuomioistuimen aiempiin havaintoihin standardin 12, "asianmukainen tiedonhallinta", riittämättömästä noudattamisesta ⁽⁷⁾.

— Helmikuussa 2004 perustettiin tutkimuspääosastoon yksikkö, jonka tehtävänä on sisäisten valvontajärjestelmien koordinointi ja yhtenäistämisen. Se helpottaa korjaavien toimien seuraamista.

Komission tavoitteena on saattaa loppuun tarkastusstandardi 12:n täytäntöönpano vuoden 2004 aikana.

⁽⁴⁾ Standardi 11, "riskien arviointi ja hallinta", standardi 12, "asianmukainen tiedonhallinta", standardi 14, "säännönmukaisuudesta ilmoittaminen", standardi 17, "valvonta", standardi 18, "poikkeuksien kirjaaminen", standardi 20, "sisäisen valvonnan puutteiden kirjaaminen ja niiden korjaaminen", standardi 21, "tarkastuskertomukset" ja standardi 22, "sisäisen tarkastuksen rakenne".

⁽⁵⁾ Euroopan komissio, KOM(2000) 2203, 13. joulukuuta 2000, ja valkoisen kirjan toimi 78, sekä Euroopan komissio: Pääosastojen ja yksiköiden vuotta 2002 koskevien toimintakertomusten yhteenvetokertomus, KOM(2003) 391 lopullinen, 9.7.2003.

⁽⁶⁾ Puute korjattiin helmikuussa 2004, jolloin perustettiin keskusyksikkö valvomaan korjaavien toimien toteuttamista.

⁽⁷⁾ Erityiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998–2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista sekä komission vastaukset, kohta 110.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Tietoyhteiskunnan pääosaston kohdalla tilintarkastustuomioistuin katsoo, että perusvaatimukset ovat täyttyneet osittain kahdessa tapauksessa. Standardin 12 ”asianmukainen tiedonhallinta”, tapauksessa tämä johtuu suunnitteluvälineenä käytetyn IRMS:n (yhdennetty resurssienhallintajärjestelmä) epäsystemaattisesta käytöstä. Standardin 20, ”sisäisen valvonnan puutteiden kirjaaminen ja niiden korjaaminen” tapauksessa uudet menettelyt ovat luonteeltaan muodollisia, eikä niitä ole selitetty riittävän selvästi. Siksi on vaarana, että ne eivät ole tarpeeksi tehokkaita.
- Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyön yhteydessä todettiin lisäksi, että koulutuksen ja kulttuurin pääosaston käyttämä järjestelmä talousarvion toteuttamisen seurannassa ei ollut täysin luotettava, ja puutteet saattavat johtaa virheellisten tietojen käsittelyyn.
- Oikeus- ja sisäasioiden pääosastossa laadittiin vaatimusten mukaiset raportit, mutta raporteihin sisältyvät maksuviiveitä koskevat rahoitustiedot eivät olleet luotettavia.

Esitetyn johdosta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että standardia 12, ”asianmukainen tiedonhallinta”, ei ole noudatettu täysin vuonna 2003 yhdessäkään tarkastuksen piiriin kuuluneessa neljässä pääosastossa.

Alustava arvio kuudennen puiteohjelman valvontajärjestelmästä

Alustavan arvion sisältö

6.6 Vuosi 2003 oli kuudennen puiteohjelman ensimmäinen toteuttamisvuosi. Alkuperäisen talousarvion (ennen laajentumista) kokonaissumma on 17 500 miljoonaa euroa vuosiksi 2002–2006 ⁽⁸⁾. Kuudetta puiteohjelmaa toteutetaan erityisvälinein

KOMISSION VASTAUKSET

- Tietoyhteiskunnan pääosasto katsoo, että perusvaatimukset täytetään, mutta se on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että standardi 20:n (sisäisen valvonnan puutteiden kirjaaminen ja niiden korjaaminen) liittyviä toimintoja voitaisiin tehostaa.
- Komissio ehdottaa, että talousarvion kuukausittaiseen toteuttamiseen liittyvien tietojen sähköiseen muotoon muuttamisessa tapahtuvia virheitä voitaisiin vähentää lisäämällä automaatiota tiedon keruussa.
- Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto oli jo todennut, että tietovarastossa (Data Warehouse) maksuviiveitä koskevaa tilaston laatimista varten oleva tieto on laadultaan heikkoa, ja kyseisen pääosaston pääjohtaja kommentoi vuoden 2003 vuosikertomuksessaan tätä tilintarkastustuomioistuimen havaintoa. Komissio on ryhtynyt jo toimenpiteisiin uuden yhdennetyn tilinpitojärjestelmän täytäntöönpanemiseksi.

Edellä esitettyjen seikkojen vuoksi komissio katsoo, että standardi 12:ta on noudatettu riittävällä tavalla.

⁽⁸⁾ Kuudennen puiteohjelman talousarvio koostuu 16 270 miljoonan euron määrärahasta, joka kuuluu Euroopan yhteisön pääluokkaan, ja 1 230 miljoonan euron määrärahasta, joka kuuluu Euratomin pääluokkaan. Talousarvio kasvaa niiden kolmansien maiden rahoitusosuuksilla, jotka tekevät yhteisön kanssa yhteistyösopimuksen kuudenteen puiteohjelmaan osallistumisesta. Kyseinen talousarvio sisältää 760 miljoonaa euroa Euroopan yhteisön pääluokasta ja 290 miljoonaa euroa Euratomin pääluokasta, ja se kattaa yhteisen tutkimuskeskuksen suoran tutkimustoiminnan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

ja kohdennetuilla tieteellisillä aloilla; sen kautta on tarkoitus tukea kansallisten tutkimuspolitiikkojen kehittämistä ja koordinoimista Euroopan unionissa ⁽⁹⁾. Edellisen puiteohjelman tapaan kuudenteen puiteohjelmaan kuuluvia tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen epäsuoria toimia hallinnoi viisi eri pääosastoa (tutkimuksen, tietoyhteiskunnan, energian ja liikenteen sekä yritystoiminnan ja kalastuksen pääosastot). Kuudenteen puiteohjelmaan kuuluville tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen epäsuorille toimille (TTK-toimille) maksettiin yhteensä 551,5 miljoonaa euroa, suurin osa ennakkomaksujen muodossa (luku vastaa 9,7:ää prosenttia sisäisille politiikoille varainhoitovuodeksi 2003 osoitetuista maksumäärärahoista).

Säädökset annettiin ajoissa, mutta mallisopimus saatiin valmiiksi vasta myöhäisessä vaiheessa

6.7 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 16 päivänä joulukuuta 2002 asetuksen (EY) N:o 2321/2002 säännöistä, jotka koskevat yritysten, tutkimuskeskusten ja korkeakoulujen osallistumista Euroopan yhteisön kuudennen puiteohjelman toteuttamiseen sekä sen tutkimustulosten levittämistä. Kuudennen puiteohjelman lainsäädäntökehys saatiin näin ollen valmiiksi huomattavasti varhaisemmassa vaiheessa ohjelman elinkaarta kuin viidennen puiteohjelman tapauksessa ⁽¹⁰⁾.

6.8 Komission tarkoituksena oli yksinkertaistaa kuudennen puiteohjelman epäsuorien TTK-toimien hallinnointia ottamalla käyttöön yhtenäinen mallisopimus kaikissa toimissa (lukuun ottamatta Marie-Curie-apurahoja) ⁽¹¹⁾. Todellista yksinkertaistamista ei kuitenkaan saavutettu, koska uusiin sopimusjärjestelyihin kuuluu suuri

6.8 *Komissio katsoo, että vakiosopimusten määrän merkittävä alentaminen yksinkertaistaa asioita huomattavasti, ja se on omiaan parantamaan puiteohjelman hallintaa sekä vähentämään virheitä ja vääriä tulkin-toja lopullisten edunsaajien tasolla. Kuudennen puiteohjelman vakiosopimuksen alkuperäiseen versioon tehtiin lokakuussa 2003 pieniä muutoksia, ja joulukuussa 2003 hyväksyttiin vain joitakin erityislausekkeitä. Taloudellisten suuntaviivojen luonnokset olivat saatavilla komission Internet-sivustolla kesästä 2003 lähtien. Komissio katsoo, että lopulliset edunsaajat eivät yleisesti ottaen joutuneet kärsimään epävarmuudesta, kun kuudennen puiteohjelman epäsuorista TTK-toimista neuvoteltiin sopimusta.*

⁽⁹⁾ Vuonna 2003 viisi pääosastoa allekirjoittivat 507 kuudennen puiteohjelman epäsuoriin toimiin (huippuosaamisen verkostot, integroidut hankkeet, erityiset kohdennetut tutkimushankkeet, 169 artiklaan perustuvat toimet, erityisesti pk-yrityksiä koskevat tutkimushankkeet, tutkijavaimovarojen ja liikkuvuuden edistämisen- ja kehittämistoimet, erityiset toimet tutkimusinfrastruktuuriin tukemiseksi, koordinoititimet, erityiset tukitoimet, infrastruktuuriin liittyvät integroidut aloitteet) kuuluvaa sopimusta, joiden osalta yhteisön rahoitusosuus oli 1 945,7 miljoonaa euroa. Lukuja voidaan verrata viidennen puiteohjelman vastaaviin lukuihin: 846 viidennen puiteohjelman epäsuorien TTK-toimien alan sopimusta, joiden osalta komission rahoitusosuus oli yhteensä 961,0 miljoonaa euroa, allekirjoitettiin vuonna 1999, joka oli edellisen TTK-alan puiteohjelman ensimmäinen toteutusvuosi (ks. erityiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998–2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista sekä komission vastaukset, kohdat 59, 60 ja 132 sekä liitteet 3a ja 3b).

⁽¹⁰⁾ Kuudes puiteohjelma hyväksyttiin 27 päivänä kesäkuuta 2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä N:o 1513/2002/EY. Erityisohjelmat "eurooppalaisen tutkimusalueen integrointi ja lujittaminen" ja "eurooppalaisen tutkimusalueen jäsentäminen" hyväksyttiin 30 päivänä syyskuuta 2002 neuvoston päätöksillä N:o 834/2002/EY ja N:o 835/2002/EY (ks. erityiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998–2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista sekä komission vastaukset, kohdat 11–15).

⁽¹¹⁾ Erityiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998–2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista sekä komission vastaukset, kohta 15.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

joukko erityislausekkeita ja erityisiä liitteitä eri välineille. Lisäksi kuudennen puiteohjelman epäsuorien TTK-toimien mallisopimuksen täydellinen versio oli saatavissa vasta joulukuussa 2003 ⁽¹²⁾. Tämän lisäksi lopullisten edunsaajien ilmoittamiin menoihin sovellettavia tukikelpoisuusperusteita koskevat ohjeet annettiin vasta tammikuussa 2004 ja niihin tehtiin muutoksia huhtikuussa 2004 ⁽¹³⁾. Tilintarkastustuomioistuimen mielestä ohjeiden antaminen näin myöhään aiheutti tarpeetonta epävarmuutta (varsinkin neuvoteltaessa kuudennen puiteohjelman epäsuoriin TTK-toimiin liittyvistä sopimuksista), ja näin ollen se vaaransi kuudennen puiteohjelman täytäntöönpanon laillisuuden ja asianmukaisuuden.

Kuudennen puiteohjelman hallinnointiin tarkoitettu yhteinen tietotekniikkajärjestelmä kehitettiin myöhäisessä vaiheessa, ja kaikki komission yksiköt eivät ottaneet sitä käyttöön

6.9 Komission tarkoituksena oli lisätä kuudennen puiteohjelman sisäisen valvonnan vaikuttavuutta ottamalla käyttöön yhteinen tietotekniikkajärjestelmä ehdotusten, sopimusten ja hankkeiden hallinnointiin ja noudattaa täten tilintarkastustuomioistuimen aiemmin antamaa suositusta ⁽¹⁴⁾. Kaikki komission yksiköt eivät kuitenkaan käytä kyseistä järjestelmää, sillä energian ja liikenteen pääosastossa käytetään yhä pääosaston omaa tietotekniikkajärjestelmää tiettyihin toimintoihin. Lisäksi todettiin, että vuoden 2003 aikana — joka oli kuudennen puiteohjelman ensimmäinen toteutamisvuosi — kaikki yhteisen tietotekniikkajärjestelmän osatekijät eivät vielä olleet toiminnassa. Kyseinen puute vähensi kuudennen puiteohjelman sisäisen valvonnan vaikuttavuutta kauttaaltaan, ja erityisesti se haittasi osallistujien laillisen ja taloudellisen elinkelpoisuuden arviointia sekä ehdotusten arviointia ja niistä käytäviä neuvotteluita. Lisäksi se vähensi komission tiedonhallinnan luotettavuutta.

6.9 Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, että TTK-puiteohjelmien hallinnoimista varten olisi tarpeen luoda yhteinen tietojärjestelmä. Kyseisiä ohjelmia hallinnoivat pääosastot perustivat yhteisen tietohallintotoimiston, joka aloitti toimintansa vuonna 2004.

Energian ja liikenteen pääosasto on osallistunut kuudennen puiteohjelman yhteisen tietojärjestelmän suunnitteluun, ja se on päättänyt käyttää kaikkia moduulejaan lukuun ottamatta sopimusmoduulia. Samalla on luotu rajapinta tiedonvaihdon yhteisen järjestelmän kanssa.

Yhteisen tietojärjestelmän käyttöönotto on merkittävä edistysaskel komission Euroopan TTK-puiteohjelmien hallinnoimisjärjestelmien perustamisessa.

⁽¹²⁾ Mallisopimuksen runko hyväksyttiin komission päätöksellä C(2003) 799/1, tehty 10.3.2003, muutettu päätöksellä C(2003) 799/2, tehty 12.3.2003 ja päätöksellä C(2003) 3834, tehty 23.10.2003 (asiaan liitetty myös liite II, "Yleiset ehdot" ja liite III, "integroidut hankkeet" ja "huippuosaamisen verkostot"); liite III "infrastruktuuriin liittyvät integroidut aloitteet", jotka komissio hyväksyi päätöksellä C(2003) 2029, tehty 2.7.2003; kaksi sarjaa yleisiä erityisehtoja, jotka komissio hyväksyi päätöksillä DL/2003/3004 (7.11.2003) ja DL/2003/3188 (27.11.2003); kohdennetut erityisehdot hyväksyttiin komission päätöksillä DL/2003/3140 ("kansainväliset organisaatiot") ja DL/2003/3141 ("erityiset toimet rajat ylittävien käyttöoikeuksien tukemiseksi"), molemmat tehty 20.11.2003 sekä komission päätöksellä DL/2003/3388 ("erityiset toimet infrastruktuurien tukemiseksi"), tehty 10.12.2003.

⁽¹³⁾ Euroopan komissio: "Guide to Financial Issues relating to Indirect Actions of the Sixth Framework Programmes", huhtikuun 2004 versio.

⁽¹⁴⁾ Erityiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998–2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista sekä komission vastaukset, kohdat 42–45 ja 114.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastustodistusta on tarpeen selkeyttää

6.10 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sitova vaatimus, jonka mukaan kuudennen puiteohjelman epäsuoria TTK-toimia koskevat tilinpäätökset on varmennettava, lujittaa pitkällä aikavälillä merkittävästi komission valvontaa puiteohjelman TTK-toimien menojen osalta. Tarkastustodistuksen laatii riippumaton ulkoinen tarkastaja tai julkisten elinten tapauksessa toimivaltainen virkamies. Komissio ei kuitenkaan ole vielä antanut selvittäviä ohjeita sopimuspuolille ja ulkoisille tarkastajille tarkastuksen sisällöstä, tarkastajan raportointivelvollisuuksista ja komission tehtävästä kuudennen puiteohjelman epäsuoria TTK-toimia koskevien tarkastustodistusten asianmukaisuuden tarkastamisessa ⁽¹⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan kuudennen puiteohjelman varmennusjärjestelmän suurin puute on se, että ulkoisia tarkastajia ei vaadita vahvistamaan, olivatko aiheutuneet kulut olleet välttämättömiä.

Kaikki komission yksiköt eivät hyväksy kuudetta puiteohjelmaa koskevaa tarkastuksen lähestymistapaa

6.11 Komission hallinnonuudistuksen hengen mukaisesti jälkitarkastuksista on tullut tärkeä osatekijä niissä komission valvontamennettelyissä, joita sovelletaan kuudennen puiteohjelman epäsuorien TTK-toimien maksujen laillisuuden ja asianmukaisuuden arvioimiseen. Tutkimuksen pääosasto ehdotti kuudennen puiteohjelman yhteyteen yhteistä tarkastuksen lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon valvontaympäristössä tapahtuneet muutokset edelliseen puiteohjelmaan verrattuna, mutta kaikki viisi pääosastoa eivät ole sitä vielä hyväksyneet ⁽¹⁶⁾. Ehdotuksessa ei toisaalta aseteta selkeitä ja mitattavia tavoitteita kuudennen puiteohjelman tarkastusten kattavuudelle (esimerkiksi viidennen puiteohjelman aikana tavoitteena oli tarkastaa kymmenen prosenttia kaikista sopimuspuolista), vaikka tilintarkastustuomioistuin on sitä suosittanut ⁽¹⁷⁾.

6.10 *Tarkastuksen sisältö on määritelty riittävässä määrin kuudennen puiteohjelman taloudellisiin suuntaviivoihin liitettyssä tilintarkastustodistuksen mallissa. Tilintarkastajien on tarpeellisuuskriteeriä lukuun ottamatta vahvistettava, että ilmoitetut menot ovat perusteena olevassa laissa määritellyllä tavalla tukikelpoisia. Tarpeellisuus arvioidaan tieteellisen valvonnan avulla, josta komission yksiköt huolehtivat ulkopuolisten asiantuntijoiden avustamana.*

6.11 *TTK-puiteohjelmia hallinnoivat pääosastot ovat sopineet toukuussa 2004 kuudennen puiteohjelman yhteisen tilintarkastusstrategian pääperiaatteista, ja ne perustavat yhteisen lähestymistavan tarkastusten täytäntöönpanomenettelyä varten. Ne jatkavat tiivistä yhteistyötä yksityiskohtaisempien periaatteiden määrittelemiseksi ja tarkastusten tulosten vaihtamiseksi keskenään.*

Komissio vahvistaa, että tavoitteena on tarkastaa 10 prosenttia viidennen puiteohjelman kaikkien sopimuspuolten tileistä. Kuudennen puiteohjelman osalta tilanne on kokonaan erilainen, koska tilintarkastuskertomukset on otettu yleisesti käyttöön ja koska komission tilintarkastusstrategia keskittyy tilintarkastuskertomuksiin perustuvan järjestelmän laadulliseen arviointiin.

⁽¹⁵⁾ Erytiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998–2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista sekä komission vastaukset, kohta 132.

⁽¹⁶⁾ Tämän lähestymistavan mukaan komission on toimitettava (tai komission puolesta on toimitettava) kolmen tyyppisiä tarkastuksia: jälkitarkastuksia, joiden tarkoituksena on tarkistaa kuudennen puiteohjelman TTK-toimien tilinpäätöksiin liitettävien tarkastustodistusten luotettavuus, säännönmukaisuutta koskevat tarkastukset, joiden tarkoituksena on varmistaa uusien välineiden (eli huippuosaamisen verkostojen ja integroitujen hankkeiden) tehokas toiminta; ja jälkitarkastuksia niiden välineiden osalta joissa tarkastustodistusta ei vaadita; näiden tarkastusten tarkoituksena on vahvistaa ilmoitettujen menojen tukikelpoisuus (ks. tutkimuksen pääosasto, L4/RH/ER D (2003), "Common Audit Policy of the DG's for FP6", 5.12.2003).

⁽¹⁷⁾ Erytiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998–2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista sekä komission vastaukset, kohta 132.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Alustava arvio Euroopan pakolaisrahaston hallinto- ja valvontajärjestelmistä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen osalta*Alustavan arvion sisältö*

6.12 Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto toteuttaa vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaan alueeseen liittyviä ohjelmia ja erilaisia toimia. Varainhoitovuonna 2003 määrärahoja sidottiin yhteensä 138,7 miljoonaa euroa talousarvion osastossa B5–8, ja maksuja suoritettiin yhteensä 101,8 miljoonaa euroa.

6.13 ”Euroopan pakolaisrahasto” (2000–2004), josta annetaan jäsenvaltioille tukea pakolaisten ja kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden vastaanottamiseen ja tästä aiheutuviin menoihin, vastasi 28 prosentista kaikista tämän alan menoista vuonna 2003⁽¹⁸⁾. Se käsittää kolme erilaista toimenpidettä eli vastaanotto, kotouttaminen ja vapaaehtoinen kotimaahan paluu. Varojen jakautuminen neljäntoista Euroopan pakolaisrahastoon osallistuvan jäsenvaltion⁽¹⁹⁾ kesken perustuu vuotuisen kiinteään määrään ja määrään, joka vaihtelee suhteessa kolmen edeltävän vuoden aikana vastaanotettujen pakolaisten ja kotiseudultaan siirtymään joutuneiden määrään. Vuosina 2000–2002 turvapaikanhakijoiden määrä vaihteli huomattavasti eri jäsenvaltioiden välillä. Kun jäsenvaltiot ovat lisäksi tehneet erilaisia valintoja kolmen mainitun toimenpiteen rahoittamiseksi, oli havaittavissa suuria eroja yhteisön rahoitusosuudessa hakijaa ja jäsenvaltiota kohden.

6.14 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti Euroopan pakolaisrahaston hallinto- ja valvontamenettelyt ja testasi otoksen, joka koostui komission vuonna 2003 hyväksymistä maksuista. Tarvittaessa tarkastus ulotettiin aina lopulliseen edunsaajaan saakka.

⁽¹⁸⁾ Neuvoston päätös 2000/596/EY, tehty 28 päivänä syyskuuta 2000, Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta (EYVL L 252, 6.10.2000, s. 12).

⁽¹⁹⁾ Tanska ei osallistu Euroopan pakolaisrahastoa koskevaan ohjelmaan (neuvoston päätös 2000/596/EY, johdanto-osan 23 kappale)

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto ei ole vielä dokumentoinut käytössä olevia menettelyjä

6.15 Sisäisen valvonnan standardin 15, ”menettelyjen dokumentointi”, mukaan kaikkien komission yksiköiden olisi dokumentoitava kaikki rahoitustoimiin liittyvät menettelynsä ja laadittava ajan tasaiset toimintakäsikirjat 31. joulukuuta 2002 mennessä ⁽²⁰⁾. Kyseisten vaatimusten vastaisesti vuoden 2003 lopussa oikeus- ja sisäasioiden pääosastolla ei ollut kattavaa toimintakäsikirjaa yhdelekään sen hallinnoimalle ohjelmalle ⁽²¹⁾.

6.15 *Rahoitusohjelmien hallinnoimisesta vastaavalla henkilöstöllä on hallussaan pääosaston taloustoimien käsikirja, jossa on lukuisia viittauksia myös toiminnallisiin säädöksiin.*

Jo nyt harkitaan olemassa olevien asiakirjastandardien, joihin pääsee tutustumaan jokaisen ohjelman yhteisissä tietoteknisissä luetteloissa, keräämistä ohjelmia varten koottaviin käytännön toimintakäsikirjoihin.

Euroopan pakolaisrahaston valvontajärjestelmässä puutteita eri tasoilla

6.16 Euroopan pakolaisrahastoa koskevassa tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa todettiin seuraavanlaisia puutteita komission, jäsenvaltioiden ja lopullisten edunsaajien tasolla:

6.16

— Täytäntöönpanosäännöt hyväksyttiin myöhäisessä vaiheessa. Jäsenvaltiot ovat vastuussa asianmukaisen valvontaympäristön varmistamisesta ⁽²²⁾. Euroopan pakolaisrahasto perustettiin syyskuussa 2000, mutta komissio laati menojen tukikelpoisuutta koskevat säännöt vasta maaliskuussa 2001 ja jäsenvaltioissa toteutettavaa hallinnointia ja valvontaa koskevat säännöt joulukuussa 2001. Välittäjinä toimivat kansalliset hallintoelimet jäivät siten vaille selkeitä ohjeita ohjelman alkuvaiheessa ⁽²³⁾.

— *Komissio on tietoinen, että täytäntöönpanomenettelyjä koskevien erilaisten päätösten antamisessa syntyi viive. Tämä johtui erityisesti tarpeellisista jäsenvaltioiden kuulemisista.*

Komissio on ryhtynyt jo toimiin tässä asiassa Euroopan pakolaisrahaston toisen vaiheen puitteissa.

⁽²⁰⁾ Sisäistä valvontaa ja riskianalyysiä koskevien perusvaatimusten (31.12.2002) 15 artikla, ”Summary of the baseline and full internal control standard requirements” (<http://intracomm.cec.eu-admin.net/budg/document/crd/ics/baseline-en-1.03-final.pdf>).

⁽²¹⁾ Teknisten suuntaviivojen lisäksi — joita johto ei ollut virallisesti hyväksynyt — oikeus- ja sisäasioiden pääosastolla oli käytössä ainoastaan rahoitusmenettelyjä ja yksiköiden välistä neuvonpitoa koskevat käsikirjat (erityisesti ”Vademecum des Circuits financiers”, yksikössä C1, henkilöstö, varainhoito, tietotekniikka, turvallisuus; ”Vademecum sur les procédures institutionnelles”, heinäkuu 2003, oikeus- ja sisäasioiden pääosasto 01).

⁽²²⁾ Neuvoston päätös 2000/596/EY, 7 ja 18 artikla.

⁽²³⁾ Komission päätös 2001/275/EY, tehty 20 päivänä maaliskuuta 2001, neuvoston päätöksen 2000/596/EY yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä menojen tukikelpoisuuden ja Euroopan pakolaisrahastosta yhteisrahoitettujen toimien toteuttamisraporttien osalta (EYVL L 95, 5.4.2001, s. 27). sekä komission päätös 2002/307/EY, tehty 18 päivänä joulukuuta 2001, neuvoston päätöksen 2000/596/EY yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä Euroopan pakolaisrahastosta yhteisrahoitettujen toimien hallinnointi- ja valvontajärjestelmien rahoitusoikaisujen osalta (EYVL L 106, 23.4.2002, s. 11).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- *Tukikelpoisuusperusteita ei noudatettu.* Euroopan pakolaisrahastosta tuetaan pakolaisten vastaanottamiseen, kotouttamiseen ja kotimaahan paluuseen liittyviä toimenpiteitä. Euroopan pakolaisrahaston perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen mukaan kotimaahan paluuta rahoitetaan, jos kyseiset pakolaiset eivät ole hankkineet uutta kansalaisuutta eivätkä ole lähteneet kyseisen jäsenvaltion alueelta ⁽²⁴⁾. Tilintarkastustuomioistuin totesi, että Saksassa jälkimmäistä ehtoa ei ollut noudatettu.
- *Puutteellinen valvontaympäristö jäsenvaltioissa.* Vuodesta 2002 alkaen komissio on tehnyt tarkastuskäyntejä kaikkiin rahaston toimintaan osallistuviin jäsenvaltioihin selvittääkseen, minkälaiset järjestelmät jäsenvaltioissa on käytössä Euroopan pakolaisrahaston varojen hallinnointiin ja valvontaan. Useissa seurantakertomuksissa todetaan, että jäsenvaltioiden valvontaympäristössä on puutteita, esimerkiksi käytössä oli hallinto- ja valvontamenettelyjä, joita ei ollut mahdollista tarkistaa, hankkeiden arvioinnin ja valinnan dokumentointi oli riittämätöntä, hankkeiden valintakelpoisuuteen liittyviä yhteisön säännöksiä oli jätetty noudattamatta, välittäjäelimet eivät olleet tarkistaneet menojen tukikelpoisuutta riittävällä tavalla ja vaadittavaa määrää pistokokeita ei ollut suoritettu. Nämä puutteet osoittavat, että komission on toimitettava enemmän jälkitarkastuksia tällä alalla, ja lisäksi jäsenvaltioiden valvontaympäristöä on lujitettava ⁽²⁵⁾.
- *Jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet todentavaan aineistoon liittyvää erityisvaatimusta.* Jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmiltä edellytetään, että niiden on varmistettava asianmukainen kirjausketju. Kirjausketjun avulla on pystyttävä täsmäyttämään ”yhteenvetotilit” (eli välittäjäelinten komissiolle toimittamat menoilmoitukset) eri hallinnon tasojen ja lopullisten edunsaajien yksittäisiin menokirjauksiin sekä todentavaan aineistoon ⁽²⁶⁾. Tarkastuksen yhteydessä todettiin, että täsmäyttämisen ei aina ollut mahdollista ⁽²⁷⁾.
- *Ennakkomaksuja ilmoitettiin virheellisesti menoina.* Toimittaessaan ”yhteenvetotilit” komissiolle välittäjäelinten on vahvistettava, että ilmoitetut menot ovat tosiasiallisesti aiheutuneet, että menot olivat tukikelpoisia ja että ne on kirjattu lopullisen edunsaajan tileihin tai pääkirjaan. Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa kävi ilmi, että välittäjäelinten lopullisille edunsaajille maksamia ennakkomaksuja ilmoitettiin komissiolle aiheutuneina menoina.

KOMISSION VASTAUKSET

- *Komissio on ottanut tilintarkastustuomioistuimen antamien tietojen perusteella yhteyttä jäsenvaltioon kyseisestä hankkeesta, ja rahoituskorjauksia tehdään tarpeen vaatiessa.*
- *Komissio järjesti vuosina 2002 ja 2003 kaikkiin jäsenvaltioihin kohdistuneita tarkastuskäyntejä ja hankkeiden kustannusten tarkastuksia.*

Tarkastuskäynnit osoittivat, että parannukset olivat mahdollisia, ja heikkoudet otettiin huomioon jälkitarkastusten suunnittelussa.

- *Tilintarkastustuomioistuimen havainnot on ilmoitettu kyseiselle jäsenvaltiolle, ja tarpeen vaatiessa tehdään päätökset korjaavista toimista. Komissio ilmoittaa tilintarkastustuomioistuimelle, kun se on saanut jäsenvaltioiden vastaukset.*
- *Komissio tarkensi vuonna 2002 täytäntöönpanotoimia erityisesti aiheutuneiden menojen määritelmän osalta.*

Tilintarkastustuomioistuimen havainnot on ilmoitettu kyseiselle jäsenvaltiolle, ja tarpeen vaatiessa tehdään päätökset korjaavista toimista. Komissio ryhtyy asianmukaisiin toimiin muistuttaakseen jäsenvaltioita Euroopan pakolaisrahastoa koskevien täytäntöönpanosäännösten sisällöstä.

Sen lisäksi tukikelpoisten menojen käsitteen määritelmä on liitetty komission ehdotukseen Euroopan pakolaisrahaston toiseksi vaiheeksi (KOM(2004) 102, 12.2.2004, 20 ja 23 artikla).

⁽²⁴⁾ Neuvoston päätös 2000/596/EY, 4 artiklan 1 kohdan c alakohta.

⁽²⁵⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 6.43.

⁽²⁶⁾ Komission päätös 2002/307/EY, Euroopan pakolaisrahastosta yhteisrahoitettujen toimien hallinnointi- ja valvontajärjestelmien rahoitusosikoiden osalta, 4 artikla.

⁽²⁷⁾ Erään tilintarkastustuomioistuimen tarkastaman tapahtuman yhteydessä lopullisen edunsaajan valmistelema ja kansallisille viranomaisille toimitettava väliraportti ei sisältänyt riittävästi tietoja ilmoitettujen menojen perustelemiseksi. Määrä kuitenkin hyväksyttiin ja varmennettiin kokonaisuudessaan, asiakirja toimitettiin komissioon ja komissio hyväksyi maksun tällä perusteella. Eräeseen toiseen loppukertomukseen sisältyi määriä, jotka Kosovossa sijaitsevan edunsaajan paikallinen toimisto oli maksanut, vaikka asianmukaista todentavaa aineistoa ei ollut liitetty asiakirjoihin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Varainhoitovuoden aikana hyväksytyjen (tilien perustana olevien) toimien testauksen tulokset

Testien sisältö

6.17 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen tavoitteena oli tutkia tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus sisäisten politiikkojen alalla testaamalla komission tasolla poimittu yhdeksänkymmenenkolmen maksun ja yhdeksän maksusitoumuksen satunnaisotos. Otokseen kuului ennakkorahoitus-, väli- ja loppumaksuja sekä kertaluontoisia maksuja, ja ne koskivat komission päätöksiin toteuttavia toimia, tukipäätöksiä ja hankintasopimuksia. Tästä otoksesta viisitoista maksua, jotka perustuivat aiheutuneista menoista tehtyihin ilmoituksiin, testattiin myös lopullisen edunsaajan tasolla.

6.18 Otokseen sisältyi kuudennen puiteohjelman epäsuorien TTK-toimien osalta kahdeksan maksua ja kaksi maksusitoumusta, ja sen lisäksi tarkastettiin seitsemäntoista talousarvion osastoon B5-8, "vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue", liittyvää maksua, joista neljä tarkastettiin lopullisen edunsaajan tasolla.

Komission sisäisen valvonnan toiminnassa havaitut puutteet

6.19 Komission toteuttamassa valvonnassa todettiin tarkastuksen yhteydessä tapauksia, joissa valvonta oli sisällöltään ja toteutukseltaan riittämätöntä. Esimerkkeinä voidaan mainita tuen myöntäminen tapauksissa, joista ei pystytty esittämään asianomaista komission päätöstä, epäasianmukainen sopimusten hallinnointi (mukaan lukien sopimusten muuttaminen) ja maksujen hyväksymiseen liittyvien menettelyjen noudattamatta jättäminen. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että valvontatoimien dokumentointi oli yhä puutteellista joissakin tapauksissa.

6.20 Lisäksi komissio jätti joissakin tapauksissa noudattamatta sopimustenteko- ja menositoumusmenettelyjä. Kahdessa muussa tapauksessa komission omien sisäisen valvonnan yksikköjen selvästi esittämät varaukset, jotka koskivat sopimuspuolten säännönmukaista valintaa ja palvelusopimusten hallinnointia, eivät johtaneet asianmukaisiin korjaaviin toimiin.

6.21 Lopullisten edunsaajien (tai välittäjäeliminä toimivien kansallisten viranomaisten) menoilmoituksissa esitettyjen menojen tukikelpoisuutta ja todenmukaisuutta tarkistaessaan sekä suorittaessaan menoilmoituksiin perustuvia maksuja komissio maksoi usein liian suuria summia riittämättömien tai tehottomien valvontatoimien vuoksi.

6.19 Yhteisön tukea ei myönnetty ilman päätöstä niissä tapauksissa, joihin tilintarkastustuomioistuin viittaa, vaan asiassa on kyse arkistointiongelma, joka koskee kahdeksan vuotta vanhaa asiakirjaa. Komissio katsoo, että kiistanalaiset muutokset olivat oikeutettuja kaikissa tilintarkastustuomioistuimen tutkimissa tapauksissa.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen komissiossa on kiinnitetty huomiota rahoitusmenettelyjä koskevien käytäntöjen asianmukaiseen soveltamiseen.

6.20 Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa kahdessa tapauksessa tarkastusyksiköiden myöhemmin tekemillä suosituksilla oli sellainen vaikutus, että komissio katsoi niiden olevan riittäviä.

6.21 Kun komissio suorittaa lopullisten edunsaajien maksatushakemuksiin perustuvia maksuja, kyseiset hakemuspaperit tutkitaan olemassa olevien sopimusmääräysten mukaisesti. Sen sijaan vain edunsaajien tasolla tapahtuvan täysimittaisen tilintarkastuksen avulla voidaan määritellä varmasti ja täsmällisesti hakemuksen kohteena olevien menojen oikeellisuus. Komissio on samaa mieltä, että pelkästään hakemuspaperien tutkimisen laajuus on rajoitettu, eikä siten voida saada täyttä varmuutta hakemuksen kohteena olevien menojen lain- ja säännönmukaisuudesta. Sen vuoksi komissio on viimeisten vuosien aikana lisännyt merkittävästi edunsaajien tilintarkastuksia (katso myös kohta 6.29).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.22 Kuten aikaisempinakin vuosina komissio suoritti maksut usein myöhässä. Useiden pääosastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa vuodelta 2003 esiintyy sama havainto ⁽²⁸⁾.

Huolenaiheena epäsuorien TTK-toimien edunsaajien todellista suurempina ilmoittamat menot

6.23 Talousarvion alaluokassa B6, "tutkimus ja teknologinen kehittäminen", kuudennen puiteohjelman epäsuorien TTK-toimien alalla vuonna 2003 suoritettavat maksut olivat pääasiassa sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen tapahtuvia ennakkomaksuja. Tilintarkastustuomioistuin ei tarkastanut kyseisiä maksutapahtumia lopullisen edunsaajan tasolla. Edellisten tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen alan puiteohjelmien yhteydessä todettiin useita tapauksia, joissa menoilmoituksissa esitetyt yhteisön rahoitusosuudet eivät olleet samat kuin sopimuksissa mainitut yhteisön rahoitusosuudet, mutta komission sisäisen valvonnan järjestelmät eivät tätä havainneet. Tilintarkastustuomioistuin tuo uudelleen esiin huolensa siitä, ovatko komission viidennen puiteohjelman yhteydessä suoritettavat, menoilmoituksiin perustuvat maksut laillisia ja asianmukaisia, kun otetaan huomioon tällä alalla tapahtuneiden virheiden suuri määrä ja vaikutus ⁽²⁹⁾.

Tämän vuoden tarkastushavainnot vahvistavat Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevat aiemmat huomautukset

6.24 Tämän vuoden tarkastus vahvisti myös ne havainnot, joista tilintarkastustuomioistuin on raportoinut aiemmin talousarvion osastoon B5–7 sisältyvien Euroopan laajuisien liikenneverkkojen osalta ⁽³⁰⁾. Tarkastuksessa todettiin muun muassa, että komissio hyväksyi usein väli- ja loppumaksuja silloinkin kun rahoituksen täytäntöönpanoa koskevissa yksityiskohtaisissa säännöissä esitetyt erityisehdot eivät täytyneet.

Valvonnessa todettiin "vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaan alueeseen" liittyviä puutteita

6.25 Talousarvion osaston B5–8, "vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuva alue", tapauksessa jäsenvaltioiden välittäjäelimet sovelsivat virheellisesti yhteisön säännöstöä. Ne hyväksyivät tukihakemuksia, jotka oli jätetty virallisen määräajan jälkeen.

KOMISSION VASTAUKSET

6.22 Komissio seuraa tarkasti maksuaikaindikaattoria, ja on edistynyt asiassa.

Useissa tapauksissa maksujen suorituksissa havaitut viiveet johtuvat lykätystä määrärahojen jakamisesta varainhoitovuoden alussa, ylimääräisistä tarkastuksista tai pyynnöistä toimittaa lisää todisteita, eikä näitä tapauksia ole aina kirjattu oikealla tavalla kyseisen maksun suorittamisen keskeytymisperusteeksi viiteajanjaksolla.

6.23 Komissio on ryhtynyt useisiin toimiin korjataksaan edunsaajien jättämistä virheellisistä maksatushakemuksista johtuvan ongelman. Edunsaajien tilintarkastusten määrää on tuntuvasti lisätty viidennessä puiteohjelmassa. Komissio on toimintasuunnitelman avulla pyrkinyt varmistamaan oikeudellisen tulkinnan ja soveltamisen johdonmukaisuuden ja yhtenevyyden. Toimintasuunnitelma laadittiin vuotta 2001 koskevien toimintakertomusten yhteenvedon jatkotoimena (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Yhteenvedo pääjohtajien ja yksikönpäälliköiden vuotuisista toimintakertomuksista ja lausumista. KOM(2002) 426 lopullinen, Bryssel 24.7.2002).

Kuudettaa puiteohjelmaa koskevat toimet sisältävät sääntöjen yksinkertaistamisen, tilintarkastustodistusten käytön ja seuraamusten käyttöönoton.

6.24 Komissio katsoo, kuten ilmenee jo sen vastauksesta tilintarkastustuomioistuinten vuotta 2002 koskevaan vuosikertomukseen (6.35 ja 6.36 kohdat), että väli- ja loppumaksujen edellytykset olivat kunnossa. Eroavaisuus, joka on havaittu tutkimuksina rahoitettavien toimintojen tukikelpoisuuden tulkinnassa, selvitetään määrittelemällä uudelleen tutkimus ja työ, ja määritelmä sisällytetään TEN-T tuensaajien käsikirjaan.

6.25 Komissio muistuttaa jäsenvaltioita päätöksen N:o 2000/596/EY säännösten sisällöstä.

⁽²⁸⁾ Esimerkiksi tutkimuksen pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa vuodelta 2003 todetaan, että komissiolle asetettuja määräaikoja ei noudateta yli 60 prosentissa tapauksista.

⁽²⁹⁾ Erityiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998–2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista sekä komission vastaukset, kohdat 90, 100 ja 129.

⁽³⁰⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2001, kohdat 4.27–4.30; vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 6.33–6.36.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Sopimusten mukaisia vaatimuksia ei noudatettu lopullisten edunsaajien tasolla

6.26 Lopullisten edunsaajien tasolla havaitut virheet koskivat pääosin sopimusten mukaisten vaatimusten noudattamatta jättämistä. Aikaisempien vuosien tapaan tarkastuksessa todettiin, että edunsaajat ilmoittivat menot liian suurina. Useimmiten tukea saavasta toiminnasta aiheutuneet kulut oli laskettu väärin, ilmoituksiin oli sisällytetty tukeen oikeuttamattomia menoja tai menoja, jotka eivät todellisuudessa olleet aiheutuneet taikka menoja, jotka liittyivät tukikelpoisuuden ulkopuolelle jäävään toimintaan.

Komission jälkitarkastusten analyysi

Vähäistä nousua tarkastustoiminnassa

6.27 Sisäisten poliitikkojen alalla komissio luottaa yhä enemmän jälkitarkastuksiin, niin kuin tilintarkastustuomioistuin suositteli yhtenäistä tarkastusmallia (single audit) koskevassa lausunnossaan⁽³¹⁾. Komissio antaa kyseiset jälkitarkastukset pääosin ulkoisten tarkastajien tehtäväksi. Kuten aiempinakin vuosina tilintarkastustuomioistuin tarkasteli niitä komission jälkitarkastuksia koskevia kertomuksia, jotka oli saatu päätökseen varainhoitovuoden aikana. Päätökseen saatujen sisäisten poliitikkojen alan tarkastusten yhteismäärä nousi vuonna 2002 toimitetusta 511 tarkastuksesta 579:ään vuonna 2003 (ks. **taulukko 6.1**). Vastaavasti tarkastettujen sopimusten määrä nousi 800:sta 944:ään. On kuitenkin huomattava, että neljästätoista pääosastosta kuudessa tarkastusten ja tarkastettujen sopimusten määrä laski. Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto, joka perustettiin vuonna 1999, toimitti pienen määrän jälkitarkastuksia nyt ensimmäistä kertaa perustamisensa jälkeen.

6.28 Vuonna 2003 kaikki terveys- ja kuluttajansuoja-asioiden pääosaston toimittamat tarkastukset keskittyivät eläinlääkinnällisiin toimiin. Näiden tarkastusten perusteella tehtiin rahoituksellisia korjauksia komission hyväksi yhteensä 95,5 miljoonan euron arvosta. Sisämarkkinoiden pääosasto ei toimittanut tilintarkastuksia tai muita vastaavia tarkastuksia vuonna 2003.

6.26 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessaan edunsaajien tasolla havaitsemat virhetyypit ovat hyvin samankaltaisia kuin komissio on havainnut omista tuensaajiin kohdistuneissa tarkastuksissaan. Tutkimuksen osalta virheet liittyvät yleensä henkilöstökulujen keskiarvon väärään soveltamiseen ja epäsuorien kulujen laskennassa tapahtuneisiin laskuvirheisiin. Joitain sopimusvaatimuksia, jotka ovat aiheuttaneet tulkintaongelmia aikaisemmin, on yksinkertaistettu kuudennen puiteohjelman sopimuksissa.

6.27 Tutkimustoimintaan kohdistuvia tilintarkastuksia on yleisesti lisätty. Vuosina 2002 ja 2003 tehdyt tilintarkastukset liittyivät ainoastaan tutkimukseen. Jotta viidennen puiteohjelman sopimuksille asetettu 10 prosentin tavoite saavutetaan, energian ja liikenteen pääosaston arvion mukaan joka vuosi on suoritettava 40–50 tilintarkastusta, jotka koskevat 80–100:aa sopimusta. Energian ja liikenteen pääosasto saavuttaa tavoitteena olevan tilintarkastusten määrän (40–50) ja tarkastettujen sopimusten määrän (80–100) jaksolla 2002–2004.

Oikeus- ja sisäasioiden pääosaston tilintarkastussuunnitelman täytäntöönpano on aloitettu vuoden 2003 aikana, joskin vähäisten henkilöstöresurssien vuoksi tehtyjen tilintarkastusten määrä on rajallinen.

⁽³¹⁾ Lausunto nro 2/2004 ”yhtenäisestä tarkastusmallista” (single audit) sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus.

Taulukko 6.1 — Sisäisten politiikkojen ala — Komission vuonna 2003 päätökseen saamat (tai sen puolesta toimitetut) tarkastukset ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Päätösasto	Päätökseen saadut tarkastukset		Tarkastettujen sopimusten määrä		Avoimien sopimusten määrä		Tarkastettujen sopimusten arvo (miljoonaa euroa)		Avoimien sopimusten arvo (miljoonaa euroa)		Tarkastusten perusteella takaisin perittävät määrät tai alennetut maksut (miljoonaa euroa)			
	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002		2003	
											Määrät	prosentti-osuus tarkastetuista sopimuksista	Määrät	prosentti-osuus tarkastetuista sopimuksista
Maatalouden PO	15	12 ⁽⁸⁾	21	19	280	268	30,5	29,8	68,7	52,9	2,9 ⁽⁷⁾	10	0,7	3
Koulutuksen ja kulttuurin PO	32	126	47	173	28 063	19 424	30,8	95,5	689,1	743,9	0,6	2	2,4	3
Työllisyyden ja sosiaaliasioiden PO	21	17	39	19	1 464	1 559	10,4	7,1	116,8	125,9	0,5	4	0,2	3
Energian ja liikenteen PO	50	26	111	37	2 133	1 630	754,6 ⁽⁵⁾	53,1	2 084,3	2 061,6	3,3	0	0,8	2
Yritystoiminnan PO	18	45	24	62	1 641	1 463	15,5	39,7	272,0	162,5	0,4	2	0,0	0
Ympäristöasioiden PO	32	23	34	52	1 790	1 711	12,1	35,7	333,1	352,6	0,6	5	0,2	1
Kalastuksen PO	21	27	39	44	182	133	8,8	9,0	142,2	116,4	0,2	2	0,2	2
Oikeus- ja sisäasioiden PO	2	4	14	20	18	13	42,7	65,2	32,5	31,7	1,8	4	3,7	6
Terveys- ja kuluttaja-asioiden PO	0	8	0	30	ei sovell.	923	ei sovell.	3,6	ei sovell.	95,9	0,1	ei sovell.	0,2	6
	17		17		ei sovell.		7,2		ei sovell.				0,2	
	7	6	7	9	ei sovell.	2	958,4	691,0	ei sovell.	691,0	515,8	54	95,5	14
Tietoyhteiskunnan PO	54	74	107	197	3 984	2 859	58,6	66,4	1 855,2	3 040,0	2,4	4	1,2	2
Sisämarkkinoiden PO	1	0	31	0	113	54	4,2	0,0	9,8	4,2	0,0	0	0,0	
Tutkimuksen PO	237	208	297	258	14 981	8 229	80,6 ⁽⁶⁾	181,4	4 594,0	3 045,0	3,9	5	3,1	2
Verotuksen ja tulliliiton PO	4	3	12	24	191	98	1,1	0,3	58,9	44,8	0,0	0	0,0	0
Yhteensä	511	579	800	944	54 840	38 366	2 015,6	1 277,6	10 256,5	10 568,5	532,6	12	108,2	8

⁽¹⁾ Vuoden 2002 lukuja on muutettu varainhoitovuotta 2002 koskevaan tilintarkastusraporttiin vuosikertomukseen nähden siten, että niissä on otettu huomioon komissiolta saadut lisätiedot.

⁽²⁾ Taulukon laadinnassa käytetyt määritelmät:

— Päätökseen saadut tarkastukset: tilintarkastukset, joista annettiin lopullinen tarkastuskertomus vuoden aikana.

— Avoimien sopimusten määrä: vuoden aikana allekirjoitetut sopimukset, joita ei ole saatettu päätökseen, ja lisäksi kaikki ne sopimukset, jotka olivat avoimia vuoden alussa ja joita ei saatu päätökseen vuoden aikana. Sopimuksella tarkoitetaan kustannustajakeräaattela tai julkisen tarjouskilpailun perusteella toteutettavia sopimuksia sekä tukia, joista on tehty rahoitus sopimus. Päätökseen saatulla sopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jonka ehdot on täytetty, kaikki rahoitusta koskevat ja tekniset tarkastukset on tehty ja loppusporitus on maksettu.

— Tarkastettujen sopimusten arvo: ainoastaan sopimuspuolen osuuden arvo paikalla tarkastetusta sopimuksesta.

— Takaisin perittävät määrät: paikalla tehdyissä tarkastuksissa todetut takaisin perittävät määrät, jotka on kirjattu tarkastuskertomuksiin.

⁽³⁾ Kasvien ja eläinten terveyttä koskevat toimet. Tarkastettujen sopimusten arvo tarkoittaa tässä yhteydessä EUn rahoitusosuuden enimmäismäärää.

⁽⁴⁾ Kalastuksen valvontatoimenpiteet. Sopimuksella tarkoitetaan jäsenvaltion ohjelmaa. Tarkastettujen sopimusten arvo tarkoittaa tässä yhteydessä ohjelmaan kuuluvien tarkastettujen kohtien arvoa ja avoimien sopimusten arvo monivuotisten toimenpiteiden kokonaisarvoa kaikkien jäsenvaltioiden osalta.

⁽⁵⁾ Vuoden 2002 luvut sisältävät vain tutkimustoimiin liittyvät tarkastukset.

⁽⁶⁾ Määrä vastaa tarkastettujen menoilmoitusten kokonaismäärää.

⁽⁷⁾ Määrä sisältää idea-projektin (eläinten tunnistusjärjestelmä) liittyvän Alankomaille suunnatun kahden miljoonan euron lykätyin maksun.

⁽⁸⁾ Tarkastusten määrä sisältää kaksi idea-projektin (eläinten tunnistusjärjestelmä) liittyvää tarkastusta Alankomaissa ja Espanjassa (budjettikohta B1-3 6 0).

Lähde: Euroopan komissio.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Epäsuorien TTK-toimien jälkitarkastukset - jatkotoimia tarvitaan asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi

6.29 TTK-puiteohjelmia hallinnoivat viisi pääosastoa saivat vuonna 2003 päätökseen yhteensä 373 jälkitarkastusta, jotka koskivat 589:ää sopimusta (ks. **taulukko 6.2**). Aiempien vuosien tapaan tutkimuksen pääosasto toimitti eniten tarkastuksia. Valtaosa komission toimittamista (tai sen puolesta toimitetuista) tarkastuksista vuonna 2003 koski viidennen puiteohjelman epäsuoria TTK-toimia (320 yhteensä of 373 tarkastuksesta).

Taulukko 6.2 — TTK-puiteohjelmia hallinnoivat pääosastot — Yhteenveto vuosina 2002 ja 2003 päätökseen saaduista tarkastuksista

Vastuullinen pääosasto		TTK-toimien päätökseen saadut tarkastukset vuosina 2002 ja 2003 ⁽¹⁾									
		Suoritetut tarkastukset				Tarkastetut sopimukset yhteensä				Sopimusten ja tarkastusten suhde	
		2003		2002		2003		2002		2003	2002
Tutkimus	Sisäinen	23	11,1 %	27	11,4 %	28	10,9 %	31	10,4 %	1,2	1,1
	Ulkoisen	185	88,9 %	210	88,6 %	230	89,1 %	266	89,6 %	1,2	1,3
	Yhteensä	208	100,0 %	237	100,0 %	258	100,0 %	297	100,0 %	1,2	1,3
Tietoyhteiskunta	Sisäinen	5	6,8 %	7	13,2 %	7	3,6 %	7	6,5 %	1,4	1,0
	Ulkoisen	69	93,2 %	46	86,8 %	190	96,4 %	100	93,5 %	2,8	2,2
	Yhteensä	74	100,0 %	53	100,0 %	197	100,0 %	107	100,0 %	2,7	2,0
Energia ja liikenne	Sisäinen	1	4,0 %	5	10,0 %	0	2,7 %	11	10,0 %	1,0	2,2
	Ulkoisen	24	96,0 %	45	90,0 %	36	97,3 %	99	90,0 %	1,5	2,2
	Yhteensä	25	100,0 %	50	100,0 %	37	100,0 %	110	100,0 %	1,5	2,2
Yritystoiminta	Sisäinen	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	ei sovell.	ei sovell.
	Ulkoisen	39	100,0 %	16	100,0 %	53	100,0 %	22	100,0 %	1,4	1,4
	Yhteensä	39	100,0 %	16	100,0 %	53	100,0 %	22	100,0 %	1,4	1,4
Kalastus	Sisäinen	27	100,0 %	21	100,0 %	44	100,0 %	39	100,0 %	1,6	1,9
	Ulkoisen	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	0	0,0 %	ei sovell.	ei sovell.
	Yhteensä	27	100,0 %	21	100,0 %	38	100,0 %	39	100,0 %	1,6	1,9
Sisäiset tarkastukset yhteensä		56	15,9 %	60	15,9 %	80	14,2 %	103	15,3 %	1,4	1,5
Ulkoiset tarkastukset yhteensä		317	84,1 %	317	84,1 %	499	85,8 %	487	84,7 %	1,6	1,5
Yhteensä		373	100,0 %	377	100,0 %	579	100,0 %	590	100,0 %	1,6	1,5

⁽¹⁾ Vuoden 2002 lukuja on muutettu varainhoitovuotta 2002 koskevaan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomukseen nähden siten, että niissä on otettu huomioon komissiolta saadut lisätiedot.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.30 Komissio soveltaa tutkimuksen alan tarkastuksiinsa lähestymistapaa, jonka mukaan tavoitteena on tarkastaa kymmenen prosenttia sopimuspuolista viidennen puiteohjelman aikana ⁽³²⁾. Tutkimuksen pääosaston toimittamien tietojen mukaan vuonna 2003 päätökseen saatujen tarkastusten määrä vastaa 3,9:ää prosenttia komission määrittelemästä sopimuspuolten tarkastettavissa olevasta perusjoukosta. Tämä merkitsee sitä, että komission tarkastustoimet jäävät tavoitteesta neljäntenä vuonna peräkkäin ⁽³³⁾. Ellei komissio lisää viidennen puiteohjelman tarkastuksia entisestään, tavoitetta tuskin saavutetaan missään vaiheessa ⁽³⁴⁾.

Komission omissa jälkitarkastuksista laatimissa tilastoissa esitetään TTK-puiteohjelmissä esiintyvien virheiden vaikutus alhaisempana kuin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittu vaikutus

6.31 Tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2001–2003 tarkastamien viidennen puiteohjelman epäsuorien TTK-toimien osalta komission yksiköt suorittivat rahoituksellisia korjauksia, joiden keskiarvo oli 21,6 prosenttia edunsaajien ilmoittamien menojen määrästä. Kuten aikaisemmin todettiin, tilintarkastustuomioistuimen käsityksen mukaan kyseistä arvoa ei voida extrapoloida viidennen puiteohjelman kokonaistalousarviosta ⁽³⁵⁾. Komission tilastoissa, joita se on laatinut jälkitarkastuksista, virheiden vaikutus TTK-puiteohjelmia hallinnoivissa pääosastoissa esitetään sitä vastoin merkittävästi alhaisempana kuin tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa todettu virheiden vaikutus (ks. **taulukko 6.1**).

KOMISSION VASTAUKSET

6.30 Komissio on asettanut tavoitteeksi, että 10 prosenttia viidennen puiteohjelman sopimuskumppaneista tarkastetaan.

Komissio on vahvistanut, että se jatkaa viidennen puiteohjelman sopimuskumppaneiden tilintarkastuksia monivuotisten hankkeiden edetessä, ja että sitä varten tehdään puitesopimus ulkopuolisen tilintarkastusyhteisön kanssa. Komission käsitys on, että vastaavien toimintojen päättyessä voidaan saavuttaa viidennen puiteohjelman yleinen tilintarkastuksia koskeva tavoite.

TTK-puiteohjelmia hallinnoivat pääosastot ovat ilmaisseet aikomuksensa tehdä ulkopuolisten tilintarkastajien kanssa puitesopimuksia hankintamennettelyjen aloittamisen yhteydessä.

Komission suunnitelmien mukaan vuoteen 2006 tai 2007 mennessä se on tarkastanut riittävän monta sopimuskumppania, jotta tavoite voidaan katsoa saavutetuksi.

6.31 Kyseisiä jälkikäteen tehtäviä tilintarkastuksia koskevat komission tiedot perustuvat 333 tehtyyn tilintarkastukseen, jotka liittyvät 556 epäsuoraan TTK-toimia koskevaan sopimukseen. Komission tilintarkastusten merkittävä määrä muodostaa luotettavan perustan järjestelmän yleisille määriä koskeville johtopäätöksille.

TTK-puiteohjelmia hallinnoivat pääosastot ovat lisänneet näiden tietojen yksityiskohdat vuosikertomuksiinsa.

⁽³²⁾ Komission kirjallinen vastaus Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunnan kyselyyn, kohta 4.3, päivätty 21. joulukuuta 2001. Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 1999 sekä komission vastaukset, kohta 4.23.

⁽³³⁾ Suhdeluku oli 9,2 prosenttia vuoden 2000 osalta, 8,5 prosenttia vuoden 2001 osalta ja 4,8 prosenttia vuoden 2002 osalta. Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 6.46.

⁽³⁴⁾ Komission palvelusopimuksen mukaan ulkopuoliset tarkastusyrietykset voivat edellyttää kiinteään hintaan enintään kolmen sopimuksen toimitamista yhdeltä tarkastettavalta osapuolelta; lopullinen tarkastuskertomus on toimitettava kuuden kuukauden kuluessa. Tarkastusten kattavuuden lisäämiseksi komissio voisi vaatia, että tarkastusyrietykset toimittavat enemmän tarkastuksia yhtä toimeksiantoa kohden.

⁽³⁵⁾ Erityiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998–2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista sekä komission vastaukset, kohta 98.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa jälkitarkastusten seurantamenettelyt puutteellisia

6.32 Tilintarkastustuomioistuin analysoi 43 tarkastuskertomusta (jotka koskivat 53:a eri ohjelmiin liittyvää sopimusta), jotka ulkoiset tarkastusyrietykset olivat laatineet vuonna 2003 komission toimeksiannosta. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin tarkasteli, minkälaisia seurantatoimia koulutuksen ja kulttuurin pääosastossa oli toteutettu tarkastuskertomusten pohjalta. Tarkastuksen kohteena olleet sopimukset kattoivat lopullisten edunsaajien menoilmoituksia 18,4 miljoonan euron arvosta, ja tästä summasta komissio oli hyväksynyt 14,3 miljoonaa euroa. Yli puolessa näistä tapauksista ulkoiset tarkastajat suosittelivat rahoituksellisen korjauksen tekemistä ilmoitettuun ja komission hyväksymään menojen määrään. Tähän olivat syynä suurelta osin asianmukaisten menotositteiden puuttuminen, budjetoitujen kulujen ilmoittaminen tosiasiallisesti aiheutuneiden kulujen sijasta ja tukikelpoisuusajan ulkopuolella aiheutuneiden kulujen ilmoittaminen.

6.33 Tilintarkastustuomioistuin totesi tarkastusaineistosta toimittamansa analyysin yhteydessä myös seuraavanlaisia puutteita:

- komissio oli hyväksynyt epätäydellisiä tarkastuskertomuksia
- viivästyksiä tarkastushavaintojen toimittamisessa komissioon tarkastusten päättymisen jälkeen
- säännönvastaisuuksia komission suorittamassa sopimusten hallinnoinnissa.

Joissakin tapauksissa tarkastuksen piiriin kuuluneilla sopimuspuolilla oli myös muita sopimuksia saman pääosaston tai jonkin muun komission yksikön kanssa. Komission olisi seurantamenettelyjen yhteydessä tutkittava, missä määrin vastaavia ongelmia esiintyy samojen sopimuspuolten muissa sopimuksissa.

6.32 Kulut ovat osoittautuneet tukikelvottomiksi, mikä on paljastunut ainoastaan paikan päällä tehdyissä tarkastuksissa, joiden määrää koulutuksen ja kulttuurin pääosasto pyrkii lisäämään.

Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston tilintarkastusohjelma keskittyy erityisesti niihin hankkeisiin, joita pääosasto pitää mahdollisesti riskialttiina ja joissa tilien tutkiminen antaa aiheen olettaa, että niissä voi olla säännönvastaisuuksia.

Sen lisäksi koulutuksen ja kulttuurin pääosasto korostaa, että tuensaajien on noudatettava sopimusmääräyksiä. Se työskentelee myös sopimusmääräysten yksinkertaistamiseksi. Näillä toimenpiteillä tuensaajien sääntöjen vastaisuuksien määrän pitäisi alentua. Tuensaajista on huomattava, että niiden hallintorakenteet ovat tällä alalla joskus vähemmän kehittyneitä kuin muilla aloilla (pieniä kansalaisjärjestöjä).

6.33

— Tilintarkastustuomioistimuksen suorittamat tarkastukset kohdistuvat kauteen, jonka aikana tämän tyyppiset ulkoistetut tilintarkastukset on ajettu sisään. Komissio myöntää, että joitain epäolennaisia seikkoja on voinut jäädä esittämättä ensimmäisissä kertomuksissa, jotka sille on esitetty. Sen tavoitteena on hyväksyä tilintarkastusyhteisöjen antamat alustavat tarkastuskertomukset vain, jos ne ovat komission ja näiden yhteisöjen välisen puitesopimuksen laatutasoa vastaavien ehtojen mukaisia.

— Komissio korostaa, että tilintarkastustuomioistimuksen havaitsemat viivästykset lopullisten tarkastushavaintojen toimittamisessa työskentely-yksikköön tarkastusten päättymisen jälkeen johtuvat osittain tarkastuksen kohteelle kertomusluonnoksen vuoksi lainmukaisesti kuuluvista määräaajoista.

Komissio pyrkii silti lyhentämään tilintarkastustuomioistimuksen mainitsemia viivästymisiä.

— Sopimukset tarkastetuista hankkeista tehtiin aikana, jolloin edunsaajia koskevat vaatimukset olivat huonommin määriteltäviä.

Komission tavoitteena on tarkastaa tehokkaammin tiedot, jotka se saa tiettyyn ohjelmaan kohdistuneesta tarkastuksesta, jonka edunsaaja on voinut saada tukea myös muista ohjelmista. Tiettyjen edunsaajien (erityisesti aiemmin tukea saaneiden edunsaajien) tai tiettyjen hankkeiden piirteet otetaan huomioon, kun laaditaan tarkastusohjelmaa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Vuotuisten toimintakertomusten ja pääjohtajien lausumien arviointi**Arvioinnin sisältö*

6.34 Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli komission valvontajärjestelmien arvioinnin yhteydessä yhdentoista pääosaston vuotuisia toimintakertomuksia ja analysoi neljän pääosaston vuotta 2003 koskeissa toimintakertomuksissa annettujen tietojen yhdenmukaisuutta ja uskottavuutta ⁽³⁶⁾.

Parannusta vuotuisten toimintakertomusten aihepiirin esittämistavassa yleisellä tasolla

6.35 Tilintarkastustuomioistuin totesi toimintakertomusten laadussa parannusta vuoden 2002 kertomuksiin verrattuna. Yleisesti ottaen kertomusten rakenteessa ja sisällössä on noudatettu pääsihteerin ja budjettipääosaston ohjeita ⁽³⁷⁾.

6.36 Vuoden 2002 tapaan kaikki yksitoista pääjohtajaa ilmoittavat saaneensa riittävän varmuuden heidän vastuullaan olleen varainhallinnan laillisuudesta ja asianmukaisuudesta, tosin jotkut heistä toistavat vuonna 2002 esittämänsä varaukset. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että yleisesti ottaen puutteiden syyt on esitetty asianmukaisesti ja soveltuvia korjaavia toimia ehdotetaan milloin se on mahdollista. Toimintasuunnitelmien toteuttamisella voidaan ratkaista merkittävä osa todetuista puutteista ja niiden avulla voitaneen varmistaa asianmukainen seuranta.

Jatkuvia puutteita pääjohtajien esittämien varaumien muotoilussa

6.37 Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kertomuksissa esitetyt tiedot kuvastavat suurelta osin realistisesti tilannetta hallinnoitujen toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden näkökulmasta. Jatkuvia puutteita havaittiin kuitenkin pääjohtajien esittämien varaumien muotoilussa. Esimerkiksi oikeus- ja sisäasioiden pääosaston tapauksessa viime vuonna annettuja varaumia, jotka liittyivät standardiin 17, "valvonta", ja Euroopan pakolaisrahastoon, ei olisi pitänyt peruuttaa, koska korjaavia toimia oli toteutettu ainoastaan osittain. Lisäksi vuonna 2003 toimitettujen jälkitarkastusten yhteydessä saadut tulokset, joiden seurauksena perittiin 0,22 miljoonaa euroa eli 6 prosenttia tarkastuksen kohteena olevien varojen kokonaismäärästä, olisi pitänyt ottaa huomioon erilliseen varauman ylläpitämiseksi. Toinen esimerkki on tutkimuksen pääosasto, jossa maksujen viivästyisestä aiheutuvia mahdollisia olennaisia vaikutuksia ei ollut arvioitu riittävän tarkasti.

6.37 Komission antamien suuntaviivojen (KOM(2003) 28 lopullinen) mukaisesti tarkastusstandardin puutteellinen täytäntöönpano ei enää johda automaattisesti varauman tekemiseen vuosikertomuksessa.

Euroopan pakolaisrahastoa koskevat varaukset vuodelta 2002 on poistettu komission korjaavien toimien ansiosta, joita ovat esimerkiksi kaikissa jäsenvaltioissa loppuunsaatettu hallinta- ja valvontajärjestelmien tarkastuskäyntien ohjelma. Pääosasto katsoi, että aineellinen vaikutus ei anna aihetta varauman tekemiselle.

Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto on tietoinen, että jälkikäteisiä tarkastuksia on tehostettava. Tehostaminen on aloitettu jo 2004 ja sitä jatketaan vuonna 2005.

Tutkimuksen pääosaston vuoden 2003 vuosikertomuksessa kiinnitetään huomiota maksuviivästyksiin. Vaikka kertomuksen tekstissä ei ollut arviota kyseisen puutteen aineellisista vaikutuksista, sen vaikutusta riittävään varmuuteen ei katsottu olennaiseksi, kun otetaan huomioon viivästyskoron maksamista koskevien vaatimusten erittäin alhainen määrä.

⁽³⁶⁾ Tutkimuksen, tietoyhteiskunnan, oikeus- ja sisäasioiden sekä koulutuksen ja kulttuurin pääosastot.

⁽³⁷⁾ Pääsihteerin ja budjettipääosaston: "Circular on annual activity reports for year 2003 to Directors-General and Heads of Service", SEC(2003) 1469, 19.12.2003, muutettuna asiakirjalla SEC(2004) 147, 19.2.2004.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Oikeusperustaan tehdyt muutokset eivät poista riittävän tehokkaasti liian suurten maksujen riskiä epäsuorien TTK-toimien alalla

6.38 Vuonna 2002 komissio määritteli tutkimuksen alan toimenpidekokonaisuus 1:n yhteyteen erityisiä toimia vastatakseen TTK-puiteohjelmista esitettyihin varauksiin ja huomautuksiin ⁽³⁸⁾. Tämän jälkeen, tammikuussa 2003, TTK-puiteohjelmien hallinnointiin osallistuvat viisi pääosastoa hyväksyivät yhteisen toimintasuunnitelman ⁽³⁹⁾. Toimintasuunnitelmassa esitetään yksityiskohtaisesti ne erityiset toimenpiteet, joihin on tarpeen ryhtyä epäsuorien TTK-toimien alalla esiintyvien liian suurien maksujen riskin poistamiseksi, erityisesti kustannustenjakoperiaatteella toteutettavien TTK-hankkeiden tapauksessa ⁽⁴⁰⁾.

6.39 Komissio antoi neuvostolle ja parlamentille kertomuksen, jonka aiheena on komission vuoden 2001 toimintasuunnitelman tilannekatsaus 31. joulukuuta 2003 ⁽⁴¹⁾. Kertomuksessa todetaan, että komissio on pannut täytäntöön kaikilta osin vuoden 2001 yhteenvedokertomuksessa esitetyn toimenpidekokonaisuus 1:n pohjalta kehittämänsä erityiset toimenpiteet.

6.40 Tilintarkastustuomioistuin on kuitenkin sitä mieltä, että komission toimintasuunnitelman pohjalta vuonna 2003 toteutetut toimet tai muutokset, jotka on lisäksi tehty kuudennen puiteohjelman osalta TTK-puiteohjelmien oikeusperustaan, eivät edelleenkään riitä poistamaan liikamaksujen riskiä epäsuorien TTK-toimien alalla ⁽⁴²⁾:

— Kuudennen puiteohjelman kulujen takaisinmaksujärjestelmä perustuu edelleen kolmeen malliin, kuten viidennen puiteohjelman aikaan, ja menoluokkien poistaminen kokonaan kuudennessa puiteohjelmassa vähentää aiheutuneiden tukikelpoisten kulujen ilmoitusmenettelyssä vaadittujen tilinpäätösten avoimuutta. Lisäksi tehokkaiden analyttisten tarkastusten toimittaminen vaikeutuu.

⁽³⁸⁾ Yhteenveto pääjohtajien ja yksikönpäälliköiden vuotuisista toimintaker-
tomuksista ja lausumista, KOM(2002) 426 lopullinen, 24.7.2002.

⁽³⁹⁾ Euroopan komissio: "Action Plan to address the issues identified in certain Annual Activity Reports (2001) as weak points in the management of research projects", C(2002) 5558, 3.1.2003.

⁽⁴⁰⁾ TTK-puiteohjelmia hallinnoivien pääosastojen hyväksymä yhteinen toimintasuunnitelma sisältää esimerkiksi seuraavanlaisia erityistoimenpiteitä: viidennen puiteohjelman toteuttamisen osalta pääosastojen yhteistyötä pyritään parantamaan luomalla yksiköiden välinen ryhmä sopimusten taloudellista hallinnointia varten sekä yhteyshenkilöiden verkosto, joka raportoi yksiköiden väliselle ryhmälle; sopimusten hallinnointia pyritään parantamaan sopimuspuolten entistä paremmalla tiedottamisella; menoilmoitusten tarkistamista lisätään (mukaan lukien asiakirjojen perusteella suoritettavat tarkastukset ja taloudellisia näkökohtia koskevan koulutuksen lisääminen); tietotekniikkajärjestelmiä pyritään parantamaan; kuudennen puiteohjelman yhteydessä sopimuspuolille laaditaan selkeät rahoitusnäkökohtia käsittelevät ohjeet, vaatimus tarkastustodistusten laatimisesta on lisätty, yhteinen tietotekniikkajärjestelmä kehitetään, viidennen puiteohjelman yhteydessä sovellettu tarkastusstrategiaa jatketaan ja mallisopimukseen sisällytetään seuraamuslauseke.

⁽⁴¹⁾ KOM(2004) 247 lopullinen, 5.4.2004, kohdat 30, 32, 33 ja 39.

⁽⁴²⁾ Erityiskertomus nro 1/2004, kohdat 42–45.

6.39 Mainitussa komission kertomuksessa todetaan, että toimintasuunnitelman mukaiset toimenpiteet on suoritettu, mutta kaikkia sen tavoitteita ei ole saavutettu. Osa toimenpiteistä saavuttaa täyden vaikutuksen vain ajan kuluessa, kuten erityisesti seuraamusten käyttöönotto.

Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät ole täysin tukeneet muita komission ehdotuksia.

6.40

— Komissio teki kuudetta puiteohjelmaa laadittaessa aloitteen järjestelmän perusteellisesta uudistamisesta, jotta sitä saataisiin konkreettisesti yksinkertaisemmaksi osallistujien kannalta. Kuudenteen puiteohjelmaan päädyttiin lisäämään seuraavat viisi periaatetta:

— tukikelpoisten kustannusten täsmällinen määrittely

— osallistujien omien kirjanpitosääntöjen ja -periaatteiden noudattaminen

— tilintarkastustodistusten systemaattinen käyttö

— konsortioiden velvollisuus esittää raportti, jossa resurssit sekä tutkimustyö ja sen tulokset on liitetty toisiinsa ja

— resurssien kohdentaminen ulkopuolisten asiantuntijoiden avulla suoritettavaan hankkeiden tieteellisen laadun seurantaan yksinkertaistetuin menettelyin sekä jälkikäteen suoritettavaan valvontaan.

Tällä perusteella komissio katsoo, että kuudennessa puiteohjelmassa järjestelmä on sekä osallistujien että komission kannalta järkevämpi ja yksinkertaisempi panna täytäntöön. Näin ollen yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen onnistuu sen avulla paremmin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- Kuudennen puiteohjelman yhteydessä käyttöön otettu yhteisvastuun periaate on neuvoston ja parlamentin vaatimuksesta rajoitettu koskemaan kunkin sopimuspuolen osuutta kaikista saaduista maksuista tiettyyn enimmäismäärään saakka.
- Uuden vaatimuksen mukaan edunsaajien on toimitettava rahoituskertomusten yhteydessä tarkastustodistus; edunsaajia varten ei kuitenkaan ole laadittu ohjeita siitä, mitä olennaisia näkökohtia toimitettavan tarkastustyön sisällön ja laajuuden osalta on otettava huomioon.
- Tutkimuksen alan yhteiseen toimintasuunnitelmaan kuuluu lisäksi muita toimenpiteitä (esimerkiksi yhteisen tietotekniikkajärjestelmän kehittäminen kaikkien pääosastojen käyttöön tai asiakirjojen perusteella toimitettavien tarkastusten aloittaminen; jälkimmäistä toimenpidettä on alettu soveltaa ainoastaan tietoyhteiskunnan pääosastossa), joita kaikki pääosastot eivät ole toteuttaneet.

Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komission olisi arvioitava uudelleen alusta saakka yhteisön rahoitustuen määrän asettamista koskevat säännöt kuitenkin niin, että kaikissa tulevilla TTK-puiteohjelmissä säilytetään asianmukainen valvonta. Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymisiin aiheutuneiden menojen takaisinmaksumalleihin tehtävien muutokset eivät ratkaise riittävän hyvin perusongelmaa, joka liittyy liian suuriin maksusuorituksiin ⁽⁴³⁾.

Päätelmät ja suositukset

6.41 Neljässä valitussa pääosastossa toimitettu komission valvontajärjestelmien analyysi osoitti, että vuoden 2003 lopulla useita komission sisäisen valvonnan standardien osatekijöitä ei vielä ollut pantu täytäntöön. Tilanne oli osallistujien kannalta epävarma, sillä mallisopimukset saatiin valmiiksi vasta myöhäisessä vaiheessa. Yhteisen tietotekniikkajärjestelmän epätäydellinen käyttöönotto vuoden 2003 aikana häytti kuudennen puiteohjelman täytäntöönpanoa. Tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan alkuvaiheessa saavutetuista parannuksista, toisin sanoen lainsäädäntökehityksen aikaisemmasta hyväksymisestä ja sopimusrakenteen yksinkertaistamisesta, ei näistä puutteista johtuen enää ollut vastavaa hyötyä. Tarkastuksessa todettiin myös puutteita Euroopan pakolaisrahaston hallinnointi- ja valvontajärjestelmissä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen osalta.

KOMISSION VASTAUKSET

- *Tilintarkastustodistusten soveltamisalan määritelmä on kuudennen puiteohjelman rahoitusta käsittelevään oppaan liitteessä olevassa mallissa.*
- *Yhteinen tietotekniikkajärjestelmä otetaan käyttöön yhteisellä toimintasuunnitelmalla, ja se pannaan täytäntöön pääosastoissa. Katso 6.9 kohta.*

*Asiakirjojen perusteella toimitettavia tarkastuksia jatketaan maksuvaatimusten vahvistumiseen liittyvällä otannalla erityisesti henkilökulujen ajan-
käyttölomakkeiden osalta, mutta kohteena ovat joskus myös alihankinnat (sopimukset, laskut), muut kustannukset ja pitkäikäiset koneet ja laitteet (laskut) sekä tietyissä tapauksissa yleiskustannukset. Perusteellisia tarkastuksia tehdään TTK-puiteohjelmia hallinnoivan pääosaston pyynnöstä vaatimusten lisääntymisen yhteydessä pyytämällä täydentäviä asiakirjoja kyseenalaisissa tapauksissa ja satunnaisesti valitsemalla.*

Komissio on kuudennen puiteohjelman yhteydessä panostanut merkittävästi yksinkertaistamiseen. Se jatkaa puiteohjelmien hallintomallin kehittämistä — myös tulevaa seitsemättä puiteohjelmaa koskevassa ehdotuksessa — kiinnittäen erityistä huomiota menettelyjen yksinkertaistamiseen.

6.41 *Komissio katsoo, että kuudennen puiteohjelman vakiosopimus oli riittävän valmis, jotta epäsuorien TTK-toimien sopimukset voitiin allekirjoittaa ajoissa, ja että sillä ei siten ollut kielteistä vaikutusta kuudennen puiteohjelman toteutukseen vuonna 2003.*

Kuudennessa puiteohjelmassa on merkittävästi yksinkertaistettu ja parannettu hallinnointisääntöjä verrattuna viidenteen puiteohjelmaan virheiden ja väärin tulkintojen välttämiseksi ja yhteisön taloudellisten etujen suojelemiseksi erityisesti velvoittamalla edunsaajia esittämään tilintarkastustodistuksen.

⁽⁴³⁾ Erityiskertomus nro 1/2004, kohdat 36–41 ja 113–115.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.42 Sisäisten politiikkojen alan rahoitustapahtumien testaus osoitti, että komission sisäisissä valvontatoimissa oli heikkouksia ja että virheiden esiintyvyys oli suurta lopullisten edunsaajien tasolla. Tilintarkastustuomioistuimen aiemmin ilmaisema huolestuneisuus tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta sai näin vahvistuksen. Tapahtumien tarkastuksen yhteydessä saatiin lisäksi vahvistus niiden heikkouksien olemassaololle, jotka komissio oli todennut joidenkin jäsenvaltioiden soveltamissa valvontamennettelyissä Euroopan pakolaisrahaston jaetussa hallinnoinnissa.

6.43 Sisäisten politiikkojen alalla — jossa TTK-toimiin liittyvät menot kattavat yli puolet koko alan talousarviosta — jälkitarkastusten analyysi osoitti jälleen kerran, että virheiden esiintyvyys oli suuri. Tähän olivat syynä pääasiassa lopullisten edunsaajien menoilmoituksiin sisältyvät liian suurina ilmoitetut määrät, joita ei ollut havaittu komission sisäisen valvonnan järjestelmien avulla. Vuonna 2003 toimitettujen tarkastusten määrä oli kolmantena perättäisenä vuonna niin pieni, ettei komissio saavuttanut viidennen puiteohjelman tarkastuksille asettamaansa määrällistä tavoitetta. Komission seurantatoimet jälkitarkastusten havaintojen perusteella eivät olleet riittävän tehokkaita, ja aiheettomasti maksettujen yhteisön tukien takaisinperintämennettelyt todettiin riittämättömiksi ja hitaiksi.

6.44 Vuotta 2003 koskevissa vuotuisissa toimintakertomuksissa esitettyjen tietojen laatu ja luotettavuus olivat parantuneet, ja näin ollen raportoitujen toimintojen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat arviot olivat entistä tarkempia. Varaumien muotoilussa oli kuitenkin edelleen puutteita. Vuosia 2001 ja 2002 koskevissa toimintakertomuksissa esitettyjen puutteiden seurantatoimien todettiin olevan asianmukaisia niissä neljässä pääosastossa, jotka kuuluivat tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen piiriin.

6.45 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio

- jatkaa ponnistelujaan sisäisen valvonnan standardien täydellisen täytäntöönpanon saavuttamiseksi niiden osatekijöiden osalta, joissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita
- varmistaa kuudennen puiteohjelman ehdotusten, sopimusten ja hankkeiden hallinnointiin tarkoitettujen yhteisen tietotekniikkajärjestelmän tehokkaan käytön ja toimittaa sopimuspuolille ja ulkoisille tarkastajille selkeät ohjeet siitä, miten tarkastustodistukset on valmisteltava
- korjaa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat sisäisen valvonnan järjestelmän puutteet vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella, antaa jäsenvaltioille aiempaa paremmat ohjeet siitä miten yhtenäinen valvontaympäristö voidaan luoda kansallisella tasolla kaikkialla Euroopan unionin alueella (mukaan lukien jäsenvaltioiden harjoittama valvonta Euroopan pakolaisrahaston jaetun hallinnointivastuun yhteydessä) ja tehostaa, silloin kun se on tarpeen, jälkitarkastuksia lopullisen edunsaajan luona

KOMISSION VASTAUKSET

6.42 Kun kyse on edunsaajien tasolla tapahtuvien virheiden suuresta määrästä, komissio muistuttaa laatineensa omia todellisiin tarkastustuloksiin perustuvia kertomuksia, ja erityisesti kertomuksia, jotka koskevat kyseisten virheiden tiheyttä ja vaikutusta edelleen vähentämään tähtääviä toimia, joita ovat ennalta ehkäisevät toimet (sääntöjen yksinkertaistaminen ja parempi yhteydenpito edunsaajien kanssa), tarkastusten lisääminen ja parantaminen sekä varoitettujen rangaistusten ja seuraamusten käyttöönotto.

6.43 Vain yksi paikan päällä suoritettu tarkastus mahdollisti kyseisten virheiden tunnistamisen. Virheitä tehdään kahteen suuntaan, kun jotkut sopimuskumppanit laskuttavat kulujaan liikaa ja jotkut liian vähän. Nettovaikutus (alilaskutus vähennettynä yllilaskutuksesta) komission talousarviossa on edelleen vähäinen ja se vähenee vuosien kuluessa.

TTK-puiteohjelmia hallinnoivat pääosastot eivät jaa tilintarkastustuomioistuimen kantaa siitä, että viidennen puiteohjelman tilintarkastustavoitetta ei saavutettaisi. Tarkastuksia on jatkettu ainakin neljän vuoden ajan ja komissio katsoo, että vuoteen 2006 tai 2007 mennessä voidaan odottaa 10 prosentin tavoitteen saavuttamista.

Jokaisessa TTK-puiteohjelmaa hallinnoivassa pääosastossa on pyritty merkittävien toimien varmistamaan tarkastusten tehokas seuranta ja tarkastustulosten taloudellinen täytäntöönpano mukaan lukien perintämääräysten antaminen tarpeen vaatiessa.

6.45

- Komissio valvoo, että sisäisen tarkastuksen standardien soveltamista jatketaan niiden käyttöönoton jälkeen.
- Yhteisen tietotekniikkajärjestelmän käyttö jatkuu vahvistetun suunnitelman mukaisesti. Tarpeelliset tiedot on määriteltävä riittävässä määrin kuudennen puiteohjelman taloudellisiin suuntaviivoihin liitettyssä mallitilintarkastustodistuksessa.
- Komissio pyrkii edelleen ohjaamaan jäsenvaltioita suuntaviivoilla ja vastuullisten viranomaisten valvontakäynneillä (vrt. 6.16 kohta) niin, että jäsenvaltioiden vastuullisten viranomaisten hallinto- ja valvontajärjestelmä on tyydyttävä. Myös jälkitarkastuksia tehostetaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

- käyttää tehokkaita ja varoittavia seuraamusmenettelyjä siinä määrin kuin se on mahdollista ja käyttää yleisesti tarkastustodistuksia sisäisten poliitikkojen alalla, kuten tilintarkastustuomioistuin suosittelee yhtenäistä tarkastusmallia (single audit) koskevassa lausunnossaan ⁽⁴⁴⁾
- määrittelee yhdenmukaisen tarkastuksen lähestymistavan kaikille sisäisten poliitikkojen keskeisille aloille (mitattavissa olevine tavoitteineen), kuitenkin niin että eri alojen erityispiirteet otetaan huomioon, toimittaa jälkitarkastukset yhteisen lähestymistavan mukaisesti ja varmistaa asianmukaisen ja oikea-aikaisen tarkastustulosten seurannan.

KOMISSION VASTAUKSET

- *Seuraamusten ja tarkastustodistusten käytöstä säädetään uudessa varainhoitoasetuksessa ja sen soveltamista koskevissa yksityiskohtaisissa säännöissä, jotka tulivat voimaan tammikuussa 2003.*
Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuimen suosituksia käyttäen yleisesti sisäisten poliitikkojen alalla välineitä, jotka ovat tilintarkastustuomioistuimen yhtenäistä tarkastusmallia (single audit) koskevassa lausunnossa.
- *Komission vuoden 2002 yhteenvetoraportin (jaettua hallintoa koskeva toimenpide) mukaan jaettuun hallintoon osallistuvassa komissiossa perustetaan tilintarkastusyksiköiden verkosto, joka voi laajentua niillä aloilla, joilla täytäntöönpanotehtäviä on jaettu edunsaajavaltioille, toimiviin pääosastoihin. Komissio on nyt jo valmis tutkimaan, miten sisäisten poliitikkojen alalla toimiva pääosasto voi käyttää verkoston kokemuksia. Tutkimuksen osalta viisi TTK-puiteohjelmaa hallinnoivaa pääosastoa ovat sopineet yhteisen tilintarkastusstrategian periaatteista.*
Lisäksi hiljattain on perustettu sisäisen tarkastuksen koordinaattoreiden verkoston alaryhmä jälkitarkastuksista saatujen kokemusten vertailua ja parhaita käytäntöjä varten. On kuitenkin huomattava, että jaetun ja välillisen hallinnon toimet eivät tällä hetkellä kuulu kyseisen ryhmän toiminta-alaan (alaryhmä perustettiin vuoden 2002 yhteenvetoraportin yhteisrahoitustoimen vuoksi).

AIKAISEMPIIN HUOMAUTUKSIIN LIITTYVÄ SEURANTA:
ERITYISKERTOMUS NRO 2/2002 ”SOKRATES” JA ”NUORTEN EUROOPPA”

Erityiskertomuksen sisältö ja keskeiset tarkastushavainnot

6.46 Erityiskertomuksessa keskityttiin hallinnointijärjestelmään, jota koulutuksen ja kulttuurin pääosasto käytti Sokrates- ja Nuorten Eurooppa -ohjelmien (1995–1999) ⁽⁴⁵⁾ yhteydessä, ja puutteita todettiin erityisesti seuraavissa kohdissa:

- ohjelmien suunnittelussa ja niiden hallinnointijärjestelmissä
- molempien ohjelmien toimien ja hankkeiden täytäntöönpanossa, mukaan lukien viivästykset, jotka johtuivat monimutkaisista hallinnollisista ja rahoituksellisista menettelyistä

⁽⁴⁴⁾ Lausunto nro 2/2004 ”yhtenäisestä tarkastusmallista” (single audit) sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus.

⁽⁴⁵⁾ Erityiskertomus nro 2/2002 yhteisön Sokrates- ja Nuorten Eurooppa-toimintaohjelmista, sekä komission vastaukset; ks. erityisesti kohdat 10–21, 25–36, 39–56, 75–83 ja 91–102.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSIION VASTAUKSET

- komission sisäisen valvonnan järjestelmissä
- komission toteuttamassa ohjelmien arvioinnissa.

Euroopan parlamentti tuki yksiselitteisesti tilintarkastustuomioistuinten tarkastushavaintoja kertomuksessaan, joka koski komissiolle myönnettävää vastuuvapautta varainhoitovuoden 2001 yleisen talousarvion toteuttamisesta ⁽⁴⁶⁾.

Komission toteuttamat toimet*Ohjelmien suunnittelu ja hallinnointijärjestelmät*

6.47 Sokrates- ja ⁽⁴⁷⁾ Nuorten Eurooppa -ohjelmat ⁽⁴⁸⁾ on jaettu lukuisiin keskitettyihin ja hajautettuihin toimiin erilaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Keskitettyjä toimia hallinnoi koulutuksen ja kulttuurin pääosasto yhdessä ulkoisen teknisen avun toimiston kanssa, kun taas hajautettuja toimia hallinnoivat jäsenvaltioissa sijaitsevat kansalliset toimistot. Erityiskertomuksessa todetaan, että ohjelmille asetetut tavoitteet olivat liian kunnianhimoisia ohjelmille osoitettuihin varoihin nähden, että toimien määrä oli liian suuri kohderyhmään nähden ja että komissio oli siirtänyt vastuuta epäasianmukaisesti teknisen avun toimistolle. Koska nykyisen ohjelmakauden (2000–2006) oikeusperusta on pysynyt samana tarkastuksen valmistumisen jälkeen, tilintarkastustuomioistuinten huomautukset ohjelman suunnittelusta (esimerkiksi tavoitteiden kunnianhimoisuudesta ja toimien moninaisuudesta) ovat edelleen ajankohtaisia ⁽⁴⁹⁾. Komissio on kuitenkin pyrkinyt jossain määrin

6.47 Nyt käynnissä olevat ohjelmat (Sokrates II ja Nuorisio) käynnistettiin lainsäädännön avulla vuoden 2000 alussa, eli ennen kuin tilintarkastustuomioistuin oli kirjannut havaintonsa, ja ne kattavat kauden 2000–2006. Niissä on havaittavaisissa sellaista järjeistämistä ja yksinkertaistamista verrattuna Sokrates I ja Nuorten Eurooppa -ohjelmiin, jota komissio aikoo jatkaa seuraavalla kaudella (2007–2013). Komissio vahvistaa, että se on tehostanut harjoittamaansa kansallisten toimistojen ja teknisen avun toimiston valvontaa. Lisäksi se on vuonna 2001 ottanut hoitaakseen teknisen avun toimiston aiemmin suorittamat maksut.

⁽⁴⁶⁾ Kertomus vastuuvapauden myöntämisestä komissiolle Euroopan unionin yleisen talousarvion toteuttamisesta varainhoitovuonna 2001, 26. maaliskuuta 2003, kohdat 47–55.

⁽⁴⁷⁾ Yhteisön Sokrates-toimintaohjelma perustettiin 14 päivänä maaliskuuta 1995 tehdyllä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä 819/95/EY (EYVL L 87, 20.4.1995), ja sitä muutettiin 23 päivänä helmikuuta 1998 tehdyllä päätöksellä 576/98/EY (EYVL L 77, 14.3.1998). Toinen Sokrates-ohjelma, ”joka käynnistettiin 24 päivänä tammikuuta 2000 tehdyllä päätöksellä 253/2000/EY (EYVL L 28, 3.2.2000), kattaa kaikkiin koulutuksen eri vaiheisiin liittyvät näkökohdat: toiminta 1, ”koulutus (Comenius)”; toiminta 2, ”korkea-asteen koulutus (Erasmus)”; toiminta 3, ”aikuiskoulutus ja muut koulutusväylät (Grundtvig)”; toiminta 4, ”kielten opetus ja oppiminen (Lingua)”; toiminta 5, ”avoin ja etäopiskelu: opetusalan tieto- ja viestintäteknikat (Minerva)”; toiminta 6, ”seuranta- ja innovaatiotoiminta”; toiminta 7, ”yhteistoimet”; toiminta 8, ”täydentävät toimet”.

⁽⁴⁸⁾ Alkuperäisessä Nuorten Eurooppa -ohjelmassa tuettiin epävirallista koulutustoimintaa (Toimi 1, ”Nuorten Eurooppa”; Toimi 2, ”nuorten eurooppalainen vapaaehtoistyö”; Toimi 3, ”nuorisaloitteet”; Toimi 4, ”yhteistoimet”; Toimi 5, ”tukitoimet”; Toimi 6, ”kolmannet maat”). Toimia supistettiin hieman vuonna 2000, jolloin aloitettiin yhteisön Nuorisio-toimintaohjelma.

⁽⁴⁹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös 253/2000/EY, tehty 24 päivänä tammikuuta 2000, yhteisön ”koulutusalan” Sokrates-toimintaohjelman toisesta vaiheesta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

ottamaan huomioon tilintarkastustuomioistuimen esittämän kritiikin muuttamalla vastuualueita ja antamalla teknisen avun toimistolle selvempiä ohjeita ⁽⁵⁰⁾.

Ohjelmien täytäntöönpano

6.48 Vuodesta 2000 keskitettyjen toimien valintamenettelystä on vastannut yksinomaan komissio; tehtävää ei ole enää ohjattu teknisen avun toimistolle. Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti yhteisön alaista virastoa ⁽⁵¹⁾ tai vastaavaa elintä ⁽⁵²⁾ ollaan perustamassa. Suunnitelmien mukaan kyseinen virasto tai elin on kuitenkin toimintakykyinen vasta vuonna 2005, mikä ei vastaa komission alun perin Euroopan parlamentille antamaa ehdotusta. Viivästys johtuu osittain siitä, että Euroopan parlamentti on esittänyt huolensa komission toiminnan ulkoistamisesta. Ennen viraston perustamista teknisen avun toimisto jatkaa koulutuksen ja kulttuurin pääosaston avustamista hallinnollisissa tehtävissä. Nykyisen teknisen avun toimiston kanssa tehdyssä palvelusopimuksessa eritellään selkeästi komission ja teknisen avun toimiston vastuualueet ⁽⁵³⁾.

6.49 Komission hallinnonuudistuksen keskeisiä periaatteita ovat hajauttaminen ja hallinnoinnista vastaavien yksiköiden vastuunotto sekä entistä suurempi avoimuus ja tilivelvollisuus ⁽⁵⁴⁾. Tarkastuksessa todettiin puutteita toiminnan tavoitteiden asettelussa ja relevanttien sekä mitattavissa olevien indikaattoreiden puuttuminen. Nämä tekijät ovat kuitenkin olennaisia pyrittäessä lisäämään avoimuutta ja tilivelvollisuutta. Tarkastuksessa todettiin lisäksi, että komission ja jäsenvaltioiden oikeudet ja velvollisuudet näitä ohjelmia toteutettaessa olisi määriteltävä tarkemmin.

6.50 Vuonna 2001 koulutuksen ja kulttuurin pääosasto laati alustavan sarjan indikaattoreita, jotka esitellään Sokrates- ja Nuoriso-ohjelmia koskevassa työohjelmassa. Lähtötilannetta kuvaavat indikaattorit sisällytetään komission ja kansallisten toimistojen välisiin sopimuksiin, kun taas ohjelmien toteuttamisen jälkeistä tilannetta kuvaavat indikaattorit sisällytetään kansallisten toimistojen laatiin lopullisiin toimintakertomuksiin ⁽⁵⁵⁾. Asiassa tapahtuneesta merkittävästä edistymisestä huolimatta olisi jatkettava ponnisteluja, jotta komission sisäisen valvonnan standardien noudattaminen voidaan taata ⁽⁵⁶⁾.

6.48 Komissio vahvistaa, että se aikoo perustaa puiteasetuksen (EY) N:o 58/2003 mukaisen toimeenpanoviraston. Sen perustaminen ei ollut mahdollista ennen vuotta 2005 yleisten puitteiden asettamisen määräaikaisten ja niistä johtuvan toimeenpanoviraston perustamisveloitteen vuoksi.

6.49 Komissio korostaa, että nykyisten Sokrates- ja Nuoriso-ohjelman alkuvaiheen yhteisissä määräyksissä määriteltiin komission ja jäsenvaltioiden oikeudet ja velvollisuudet.

6.50 Komissio aikoo jatkaa mitattavissa olevien indikaattorien määrittelyä. Sokrates II -ohjelman komitea on antanut suuntaviivat ohjelman lopullisen arvioinnin indikaattoreita varten. Komissio valmistelee indikaattoreita Nuoriso-ohjelmaa varten, kuten tilintarkastustuomioistuin mainitsi ja kuten ohjelman väliarvioinnissa määrätään.

⁽⁵⁰⁾ Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto: Vuotuinen toimintakertomus 2002, 14. huhtikuuta 2003: osa 3, kohta 2 a.

⁽⁵¹⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 58/2003 (EYVL L 11, 16.1.2003).

⁽⁵²⁾ Yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen 185 artiklan mukainen elin (ks. neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002 (EYVL L 248, 16.9.2002, 5.1): 54–56 artikla).

⁽⁵³⁾ Ks. esimerkiksi sopimus N:o 2003–3007/001001, 9 artikla.

⁽⁵⁴⁾ Euroopan komissio: "A new Framework for Resource Management and Internal Auditing in the Commission", 22.2.2000, luku 4.

⁽⁵⁵⁾ Ks. esimerkiksi vastuualueet: kansallisten toimistojen tehtävät toteutettaessa Sokrates-ohjelmaa kansallisella tasolla, ensimmäinen vaihe: 1. huhtikuuta 2003 — 31. joulukuuta 2004, SOC/COM/02/061; indikaattorit koskevat esimerkiksi Sokrates-ohjelman parissa työskentelevän henkilöstön määrää, saatujen hakemusten määrää jne.

⁽⁵⁶⁾ Euroopan komissio: "Standards for Internal Control within the Commission's services" (SEC(2000) 2203, 2.2.2001 (toinen versio päivätty 18.12.2001)).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

6.51 Nuoriso-ohjelman kautta 2000–2003 koskevassa äskettäin annetussa arviointikertomuksessa kritisoidaan hankkeiden ja kumppanuuksien laatua, rajat ylittävien toimien erityisiä vaikeuksia, valintamenettelyissä esiintyvää avoimuuden puutetta ja liian monimutkaisia ja epäyhtenäisiä hallinnollisia menettelyjä (suhteessa annettuihin ehdotuksiin) kansallisten toimistojen tasolla ⁽⁵⁷⁾. Tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaan vuodesta 2002 lähtien kaikki Sokrates-ohjelmaan kuuluvia keskitettyjä toimia koskevat ehdotukset on annettava ulkoisten asiantuntijoiden arvioitavaksi. Komissio valitsee kyseiset asiantuntijat luettelosta, joka laaditaan avoimen hakupyynnön perusteella ⁽⁵⁸⁾. Nuoriso-ohjelman tapauksessa hajautettuja toimia koskeva valintamenettely ei vielä ole riittävän avoin ⁽⁵⁹⁾.

Komission sisäisen valvonnan järjestelmät

6.52 Komission ja kansallisten toimistojen välillä tehdyissä toimintasopimuksissa edellytetään, että kansallisten toimistojen tilit varmennetaan ennen kuin ne toimitetaan komissioon. Hajautettujen toimien osalta komissio on ottanut käyttöön järjestelmän, jossa menoilmoitukset tai kuluerittelyt (silloin kun tuki on yli 50 000 euroa) on varmennettava ennen kuin kansalliset toimistot toimittavat ne komissioon. Vuodesta 2000 lähtien tarkastustodistus on liitettävä molempien ohjelmien loppukertomuksiin ja menoilmoituksiin. Todistuksen laatii ulkoinen tarkastaja tai toimivaltainen virkamies, joka vahvistaa komissiolle ilmoitettujen menojen tosiasiallisuuden, tarpeellisuuden ja tukikelpoisuuden ⁽⁶⁰⁾.

6.53 Vuoden 2001 alkupuolella komissio antoi kansallisille toimistoille ohjeet tarkastustodistusten sisällöstä, ja vuonna 2002 toimitettiin lisäohjeita kansallisten toimistojen johtajille. Vuonna 2003 annettiin lisää ohjeita, joissa esitettiin vähimmäisvaatimukset olenaisuuden ja luotettavuustason, toimitettavan tarkastustyön laadun, tarkastustyön dokumentoinnin osalta; lisäksi annettiin ohjeita tarkastajan ja tarkastettavan yksikön välisen raportin muodosta ja sisällöstä sekä komission oikeudesta saada tutustua tarkastajan työasiakirjoihin.

⁽⁵⁷⁾ Euroopan komissio: "Nuoriso-ohjelman 2000–2006 väliarviointi (kausi 2000–2003)", 8.3.2004, KOM(2004) 158 lopullinen, 4 kohta ja suositukset.

⁽⁵⁸⁾ Euroopan komissio: "Hakupyynnö EAC/60/02 asiantuntijaluettelon laatimiseksi yhteisön koulutusalan Sokrates-toimintaohjelmaan ja muiden koulutusalan toimiin liittyvien ehdotusten arviointia varten" (EYVL C 211, 5.9.2002).

⁽⁵⁹⁾ Euroopan komissio: "Nuoriso-ohjelman 2000–2006 väliarviointi (kausi 2000–2003)", 8.3.2004, KOM(2004) 158 lopullinen.

⁽⁶⁰⁾ Vuoden 2004 alkupuolella koulutuksen ja kulttuurin pääosaston rahoitusyksikköön kuuluvan toiminnon tehtäviin lisättiin sisäisen uudelleenjärjestelyn yhteydessä kansallisten toimistojen tarkastustodistusten arviointi.

6.51 Komissio pyrkii parantamaan hankkeiden laatua. Ulkopuolisessa arviointikertomuksessa todettiin, että hankkeiden laatu oli parantunut edellisestä nykyiseen verrattuna nuorten hyväksi. Ylikansallisia toimintoja koskevat erityisvaikeudet koskevat ensisijassa kolmansista maista tulevien nuorten viisumin saamista. Tämä on kysymys, joka ei liity suoraan ohjelman täytäntöönpanoon ja joka voidaan ratkaista ainoastaan politiikan muiden osa-alueiden, kuten sisäasioiden, avustuksella. Viime aikoina on ryhdytty lukuisiin toimiin kansallisten virastojen hajautettujen toimien valinnan avoimuuden lisäämiseksi. Lisäksi voimassa olevien rahoitussääntöjen yksinkertaistamisessa on edistytty erityisesti ottamalla käyttöön kiinteisiin maksuihin perustuva järjestelmä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

6.54 Komissio ei kuitenkaan heti hyväksynyt suurinta osaa vuonna 2003 annetuista tarkastustodistuksista, tai se hyväksyi ne vain merkittävien varauksin. Joissakin tapauksissa kansallisten toimistojen komissiolle toimittamiin tarkastustodistuksiin ei sisällynyt riittävästi todentavaa aineistoa, joka olisi osoittanut hajautettujen toimien alan menot perustelluiksi ⁽⁶¹⁾. Tämä osoittaa ensinnäkin, että kansallisten toimistojen toimittamat tarkastukset olivat sisällöltään ja tarkkuudeltaan riittämättömiä, ja toiseksi että komission on parannettava määritelmäänsä kansallisten toimistojen toimittamien (tai niiden puolesta toimitettujen) tarkastusten — joiden perusteella tarkastustodistukset laaditaan — sisällöstä ja laajuudesta. Koska tällä hetkellä tarkastustodistusten laatu on huono molempien ohjelmien tapauksessa, on olemassa edelleen riski siitä, ettei tarkastustodistusten avulla voida taata riittävän hyvin kansallisille toimistoille suoritettujen maksujen tehokasta valvontaa.

Parannuksia komission suorittamassa ohjelmien arvioinnissa

6.55 Sokrates-ohjelman ⁽⁶²⁾ ja Nuoriso-ohjelman ⁽⁶³⁾ oikeusperustassa edellytetään ohjelmien arviointia. Erityiskertomuksessa todettiin, että hallintoelimistä puuttui todellinen valvonta- ja arviointikulttuuri sekä kansallisella että yhteisön tasolla.

6.56 Sittenkin komissio on pyrkinyt yleiseen strategiaan, jonka mukaan arviointeja toteutetaan järjestelmällisesti etukäteen, keski-vaiheessa ja jälkikäteen ⁽⁶⁴⁾. Komissio on myös lisännyt pyrkimyksiään antaa menetelmätukea ohjelmien arviointiin esimerkiksi perustamalla arvioinnin tukiverkoston kaikille pääosastoille.

6.57 Vastatakseen tilintarkastustuomioistuimen suositukseen valvonnan ja arvioinnin yleisestä lujittamisesta komissio on tehnyt myös useita arviointisopimuksia, joiden kohteena on ohjelmien erityisiä näkökohtia, Sokrates-ohjelman ⁽⁶⁵⁾. Nuoriso-ohjelman ⁽⁶⁶⁾ kokonaisarviointien lisäksi.

6.54 Menojen varmentamismenettelyn käyttöönotto on yksi niistä toimista, joihin komissio on ryhtynyt kansallisten virastojen valvonnan parantamiseksi. Kuten tilintarkastustuomioistuin on havainnut, komissio ei välittömästi hyväksynyt suurinta osaa vuoden 2003 tarkastustodistuksista. Komissio tehostaa kyseisen todistuksen käyttöä ja sen tulosten hyväksikäyttöä. Se katsoo kuitenkin, että todistuksen käyttö on vain yksi keino muiden joukossa kansallisten virastojen määräämien maksujen maksamisen tehotarkastuksissa ja että se on ylikorostunut muiden kyseisten virastojen valvontakeinojen joukossa (tarkastuskäynnit, seurantakäynnit, raportointimenettelyt).

6.56 ja 6.57 Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, komissio on tehostanut toimiaan ohjelmien arvioinnissa erityiskertomuksen 2/2002 mukaisesti.

⁽⁶¹⁾ Ks. esimerkiksi Ranskan kansallisen toimiston 11.2.2004 päivätty todistus ja Luxemburgin kansallisen toimiston 10.2.2004 päivätty todistus.

⁽⁶²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 253/2000/EY, tehty 24 päivänä tammikuuta 2000, yhteisön koulutusalan Sokrates-toimintaohjelman toisesta vaiheesta, 14 artikla, seuranta ja arviointi.

⁽⁶³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1031/2000/EY, tehty 13 päivänä huhtikuuta 2000, yhteisön Nuoriso-toimintaohjelmasta, 13 artikla: seuranta ja arviointi.

⁽⁶⁴⁾ Komission tiedonanto KOM(2002) 276, 5.6.2002.

⁽⁶⁵⁾ Euroopan komissio: ”Välikertomus yhteisön koulutusalan ’Sokrates’-toimintaohjelman toisen vaiheen tuloksista sekä määrällinen ja laadullinen arviointi sen täytäntöönpanosta”, KOM(2004) 153 lopullinen, 8.3.2004.

⁽⁶⁶⁾ Euroopan komissio: ”Nuoriso-ohjelman 2000–2006 väliarviointi (kausi 2000–2003)”, 8.3.2004, KOM(2004) 158 lopullinen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Päätelmät ja suositukset

6.58 Komissio on pyrkinyt poistamaan useita tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksessa mainittuja puutteita. Joillakin aloilla, esimerkiksi ohjelmien suunnittelussa ja hallinnointirakenteessa, komissiolla on ollut vain vähän toimintatilaa, koska sitä sitoo vuoteen 2006 saakka sovellettava oikeusperusta. Muilla aloilla erityiskertomuksen seurantatarkastuksissa todettiin jatkuvia puutteita, joihin viitataan myös koulutuksen ja kulttuurin pääosaston vuosien 2002 ja 2003 vuotuisissa toimintakertomuksissa ⁽⁶⁷⁾.

6.59 Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että komissio toteuttaa korjaavia toimia erityisesti seuraavilla aloilla:

- Komission olisi otettava huomioon tilintarkastustuomioistuimen huomautukset ohjelmien suunnittelun ja hallinnointirakenteen yksinkertaistamisesta laatiessaan ehdotuksen tulevasta Sokrates- tai Nuoriso-ohjelmasta.
- Komission olisi jatkettava relevanttien ja mitattavissa olevien indikaattoreiden kehittämistä komission pääsihteeristön laatimien, tavoitteiden ja indikaattoreiden määrittelemistä koskevien suuntaviivojen mukaan ⁽⁶⁸⁾. Indikaattoreista olisi säännöllisesti raportoitava ylemmälle johdolle, jotta eri linjojen ja ohjelmien välinen vertailu olisi mahdollista. Indikaattorien olisi lisäksi ehdottomasti katettava sisäisen valvonnan tehokas ja vaikuttava toiminta.
- Komission hallinnollisia menettelyjä olisi edelleen yksinkertaistettava aina ehdotuksen valmistelusta toimen päättämiseen saakka. Elektronisen järjestelmän käyttö kansallisissa toimistoissa ehdotusten toimittamiseen ja käsittelyyn merkitsisi näiden vaiheiden yksinkertaistamista ja tehostumista.
- Komission olisi annettava erityisiä ohjeita kansallisille toimistoille, jotta niiden toimittaman (tai niiden puolesta toimitettavan) tarkastustyön sisältö ja laajuus olisivat asianmukaisesti selvillä tarkastustodistukseen liittyvän työn yhteydessä. Lisäksi komission olisi määriteltävä strategia, jonka avulla voidaan varmistaa jokaisen jäsenvaltion tasolla, että kansallisten toimistojen toimittamat tarkastustodistukset laaditaan tarkastustyön sisältöä ja laajuutta koskevien vähimmäisvaatimusten mukaisesti.

6.59

- *Komissio ehdotti 14. heinäkuuta 2004, että seuraavassa rahoitusnäkyvässä kaudelle 2007—2013 arkkitehtuuriohjelmia yksinkertaistetaan verrattuna nykyisiin.*
- *Se valvoo, että mitattavissa olevia indikaattoreita kehitetään, myös sisäisen tarkastuksen alalla.*
- *Se jatkaa toimien hallinnoinnin yksinkertaistamista (kiinteiden korvausten käytön lisääminen, lähitulevaisuudessa tapahtuva rahoituspyyntöjen sähköisen hakutavan käyttöönotto).*
- *Se vahvistaa jo aloitetun kansallisten virastojen tilien varmentamisvelvoitetta koskevan hankkeen lainmukaisuutta. Tilintarkastustuomioistuimen 6.52 kohdassa mainitsemat suuntaviivat ovat jo kansallisten virastojen käytössä.*

⁽⁶⁷⁾ Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto: Vuotuinen toimintakertomus 2002, 14. huhtikuuta 2003.

⁽⁶⁸⁾ Ks. budjettipääosasto, keskitetyn varainhoidon yksikkö, ”Standards for Internal Control within the Commission’s services and the baseline for implementation by the 31. December 2001”, 18. joulukuuta 2001.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

— Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston olisi lisäksi teetettävä arviointia olennaisten hallinnollisten aihepiirien osalta saadaksesen ehdotuksia Sokrates- ja Nuorten Eurooppa –ohjelmien hallinnollisten ja rahoituksellisten menettelyjen yksinkertaistamisesta. Näiden arviointien tulokset olisi toimitettava ajoissa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille toimistoille, jotta näistä aiheista voidaan käydä perusteellinen keskustelu, ja saadut tulokset voidaan ottaa huomioon laadittaessa seuraavia tämän alan ohjelmia.

KOMISSION VASTAUKSET

— *Lisäksi se arvioi hyvissä ajoin ohjelmien tehokkuutta (täytäntöönpano, tulokset) ja suorituskykyä (hallinnolliset ja taloudelliset näkökohdat) ja varmistaa näiden näkökohtien asianmukaisen seurannan.*

VIIDettä PUITEOHJELMAA (1998–2002) KOSKEVASSA
ERITYISKERTOMUKSESSA ANNETUT KESKEISET
HUOMAUTUKSET

6.60 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa keskityttiin tutkimusta, teknologista kehittämistä ja esittelyä koskevia toimia käsittelevään yhteisön viidenteen puiteohjelmaan, jonka Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät joulukuussa 1998 ⁽⁶⁹⁾. Viidennen puiteohjelman kokonaistalousarvioksi vahvistettiin 13 700 miljoonaa euroa. Seitsemän aihekohtaisen ja monialaisen ohjelman vuosittainen rahoitus vuonna 2002 päättyneellä ohjelmakaudella vastasi noin neljännessä tutkimushankkeiden julkisesta rahoituksesta Euroopan unionissa.

6.61 Viidennen puiteohjelman piirissä rahoitettavista tutkimustoimista tehdään sopimukset kolmansien osapuolten kanssa ja osa niiden rahoituksesta saadaan yhteisön talousarviosta. Soveltamista koskevan asetuksen ja vakiosopimuksen hyväksyminen viivästyivät. Erilaisten vakiosopimusten suuri määrä monimutkaisti tarpeettomasti sopimusten hallinnointiprosessia.

6.62 Yhteisön talousarviosta saatava tuki koostuu todellisten ja asianmukaisesti perusteltujen kulujen korvauksista. Yhteisön rahoitusosuuden määrittämistä koskevien sääntöjen monimutkaisuus haittaa taloudellisten ja hallinnollisten osa-alueiden tehokasta hoitamista komissiossa ja hankaloittaa osallistujien toimintaa tarpeettomasti. Viidennessä puiteohjelmassa käyttöön otettu kiinteämääräisiin kustannuksiin perustuva korvausjärjestelmä, jonka tavoitteena oli yksinkertaistaminen, kannusti osallistujia vaihtamaan ehdoiltaan edullisempaan rahoitusjärjestelmään.

6.61 Viivästykset koskivat lähinnä viidennen puiteohjelman oikeusperustan hyväksymistä. Olennainen osa asiakirjoista oli kuitenkin laadittu ja neuvottelut osallistujien kanssa voitiin aloittaa. Erilaisten vakiosopimusten määrää on huomattavasti vähennetty kuudennessa puiteohjelmassa, jossa on yksi vakiosopimus, joka koskee kaikkia epäsuoria TTK-toimia (Marie Curie -toimia lukuun ottamatta). Keskeisten välineiden edellyttämät erityispiirteet otetaan huomioon vakiosopimuksen liitteissä.

6.62 Viidennen puiteohjelman kustannusten korvausjärjestelmät perustuvat oikeusperustan säännöksiin. Komissio on uudistanut perusteellisesti yhteisön tutkimusohjelmien sopimus- ja rahoitusjärjestelmää kuudennen puiteohjelman yhteydessä.

⁽⁶⁹⁾ Erityiskertomus nro 1/2004.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.63 Neuvosto ja parlamentti hylkäsivät tilintarkastustuomioistuinten aikaisempien suositusten mukaisen komission ehdotuksen kustannusmallien yksinkertaistamisesta kuudennessa puiteohjelmassa (2002–2006). Neuvoston ja Euroopan parlamentin myöhemmin hyväksymät säännöt yhteisön rahoitusosuuden määrittämiseksi kattavat vain osan tilintarkastustuomioistuinten mainitsemista ongelmista. Tilintarkastustuomioistuin panee tyytyväisenä merkille kuudennessa puiteohjelmassa sovellettavat näkyvät ja varoittavat seuraamukset ja sen, että ulkoisen tarkastajan on varmennettava kirjantulo.

6.64 Viidennen puiteohjelmaan kuuluvan seitsemän erityisohjelman hallinnointi on jaettu viiden eri pääosaston kesken. Ohjelmien jakaminen osiin johtaa vastuun hajautumiseen ja toimenkuvien päällekkäisyyteen ja lisää koordinoimista ja neuvonpidon tarvetta. Lisäksi avaintoiminnoista koostuvaa ohjelmien perusrakennetta ei ole otettu riittävästi huomioon komission organisaatorakenteessa.

6.65 Viidennen puiteohjelman käynnistysvaiheessa esiintyi huomattavia organisatorisia ongelmia ja viivästyksiä alkaen siitä, että neuvosto ja parlamentti hyväksyivät ohjelmaa koskevan päätöksen varsin myöhään. Oikeudellisista vaatimuksista, komission sisäisistä säännöistä ja tietyistä hallinnollisista käytännöistä johtuen epäsuoria TTK-toimia koskevien ehdotusten vastaanottamisesta sopimuksen allekirjoittamiseen komissiossa kului kahdeksasta yhdeksään kuukautta. Komissiolla oli edelleen vaikeuksia tehtäviin soveltuvan henkilökunnan palkkaamisessa ja pysyvien virkamiesten rekrytoinnissa. Vuoden 2001 lopussa viides puiteohjelma työllisti noin 2 000 henkilöstön jäsentä, joista noin kolmannes työskenteli epäsuorien TTK-toimien ehdotusten, sopimusten ja hankkeiden hallinnoinnin parissa. Kunkin epäsuoran TTK-toimen tieteellistä seuranta varten oli käytettävissä keskimäärin ainoastaan neljästä viiteen työpäivää vuodessa. Epäsuorien TTK-toimien valintaan liittyvät menettelyt ja hallinnolliset käytännöt sekä vakiosopimuksissa määriteltyjen hankesuoritteiden toimittamisen keskittyminen tiettyihin ajankohtiin aiheuttivat työmäärän vaihteluja komission tasolla. Tuloksena olevat ruuhkat eivät edistäneet hallintojärjestelmän tehokasta toimintaa, ja ne olivat myös osasyynä hallinnollisiin viivästyksiin ja epäkohtiin sisäisessä valvonnassa.

KOMISSION VASTAUKSET

6.63 Kuudetta puiteohjelmaa varten tutkimustoimien toteutusta yksinkertaistettiin huomattavasti. Komission ehdotukset olivat pitkälti tilintarkastustuomioistuinten suositusten mukaisia. Neuvosto ja Euroopan parlamentti kuitenkin muuttivat niitä.

Kuudennessa puiteohjelmassa kustannusten korvausjärjestelmä on sekä osallistujien että komission kannalta yksinkertaisempi. Näin ollen yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen onnistuu sen avulla paremmin. Vakiosopimuksessa ja kuudennen puiteohjelman osallistumissäännöissä määrättyjen seuraamusvaihtoehtojen lisäksi sovelletaan yhteisön uuden varainhoitoasetuksen 114 artiklassa säädettyjä seuraamuksia.

6.64 Komission määrittelemä rakenne on mahdollistanut synergian syntymisen tutkimuksen ja yhteisön muiden politiikan lohkojen välillä. Vastuualueet on määritelty tällä perusteella ja yhteisiä työkaluja on otettu vähitellen käyttöön. Lisäksi pääosastojen apuna on useita koordinoitumiskansimeja, jotka auttavat niitä hallinnoimaan ohjelmia yhdessä.

Kuudennen puiteohjelman osalta hallintovälineiden sekä keskitettyjen tukitoimintojen käyttöönotto kertoo komission halusta tiivistää koordinoitumista eri yksikköjensä välillä.

6.65 Hallintomenettelyt on toteutettu puiteohjelman säännösten ja tavoitteiden mukaisesti. Sopimusten allekirjoittamista edeltävä aika käytetään keskeisten vaiheiden, valintavaiheen ja neuvotteluvaiheen, laadun takaamiseksi.

Kuudennessa puiteohjelmassa jatketaan toimenpiteitä menettelyn keston lyhentämiseksi entisestään. Toimenpiteet täydentävät kuudennen puiteohjelman osallistumissäännöissä esitettyjä, sopimusten voimaantumista koskevia uusia sääntöjä.

Komissio on puuttunut tutkimushenkilöstönsä liittyviin erityisongelmiin komission hallinnonuudistusta koskevan valkoisen kirjan suositusten mukaisesti.

Yksinkertaistetut menettelyt ja parempi suunnittelu auttavat tasaamaan työmäärää kuudennessa puiteohjelmassa, mikä parantaa sisäistä valvontaa ja nopeuttaa prosesseja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.66 Erityisohjelmista tehdyissä neuvoston päätöksissä asetetaan hallintomenoille ylärajat, jotka vaihtelevat 6,5 prosentista 9,8 prosenttiin kunkin ohjelman kokonaiskustannuksista. Ylärajoja noudatettiin kaikissa ohjelmissa. Toisen mittaustavan mukaan epäsuorista TTK-toimista aiheutuneita menoja verrataan kyseiseen kokonaistalousarvioon ja lopputulokseksi saadaan, että tutkimuksen ja kehityksen puiteohjelmien hallinnointiin käytettiin koko viidennen puiteohjelman aikana 837,4 miljoonaa euroa (6,4 prosenttia viidennen puiteohjelman kokonaiskustannuksista). Komissio valvoo määrärahojen jakautumista toimintoperusteisen budjetoitijärjestelmän avulla. Metodologisista syistä ja siksi, että komissio soveltaa toimintoperusteista budjetoitijärjestelmää, tämä ei kuitenkaan ole paras mahdollinen tapa mitata tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelmien hallinnointikuluja.

6.67 Komissio ei kehittänyt yhteistä tai yhdenmukaista tietotekniikkajärjestelmää siitä huolimatta, että hallintojärjestelmät ovat olennaisilta osin samat kaikissa epäsuorilla TTK-toimia toteuttavissa yksiköissä. Komission ehdotusten, sopimusten ja hankkeiden hallinnoinnissa käyttämät tietotekniikkajärjestelmät olivat riittämättömiä ja yhtenä tärkeänä syynä tähän oli, ettei järjestelmiin ollut investoitu riittävästi. Viidennen puiteohjelman ohjelmakauden loppupuolella tilanteesta todettiin parannusta, mutta useimmilla pääosastoilla oli silti edelleen teknisiä ja operatiivisia ongelmia.

6.68 Tutkimuksen puiteohjelmat on toteutettava yhteisten periaatteiden ja menetelmien mukaisesti, kun taas komission hallinnollinen uudistus tähtää hajauttamiseen ja valtuuksien jakamiseen yksiköiden välillä. Näiden lähestymistapojen vastakkaisuus on syynä suureen osaan niistä ongelmista, joita pääosastoilla on ollut viidennen puiteohjelman yhteisessä hallinnoinnissa. Tukitoimijärjestelmien ja yhteisön rahoitusosuuksiin sovellettavien sääntöjen monimutkaisuus tekee puiteohjelman tehokkaasta sisäisestä koordinoinnista entistä tärkeämpää. Tärkeimpien valvontamenettelyjen testaus epäsuorilla TTK-toimia koskevista sopimuksista poimitun otoksen avulla osoitti, ettei valvontamenettelyjä ollut aina toteutettu tehokkaasti. Lisäksi eräät muut valvontamenettelyt puuttuivat. Viidettä puiteohjelmaa hallinnoivien pääosastojen valvonnan tasossa esiintyi huomattavia eroja.

6.69 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.

KOMISSION VASTAUKSET

6.66 Komissio on toteuttanut viidettä puiteohjelmaa Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksymän talousarvion rajoissa. Tilintarkastustuomioistuimen ehdottamaa vaihtoehtoista mittaustapaa ei ole edellytetty päätöksissä.

Henkilöstön jakautuminen on hiljattain käyttöön otetun toimintoperusteisen budjetoitinnin mukaisesti esitetty vuotuisessa hallintosuunnitelmassa vuodesta 2002 alkaen. Vuosi 2004 on kuitenkin ensimmäinen vuosi, jolloin yleinen talousarvio perustuu virallisesti tähän uuteen järjestelmään. Toimintoperusteisen budjetoitinnin menetelmät lisäävät entisestään komission talousarvion hallinnoinnin avoimuutta.

6.67 Tietotekniikkajärjestelmien asteittainen yhdentäminen on edistynyt huomattavasti koko viidennen puiteohjelman voimassaoloajan. Tietotekninen tuki on toteutettu viidennessä puiteohjelmassa paremmin kuin neljännessä.

Komissio korjaa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat puutteet kehittäessään yhteisen tietotekniikkajärjestelmän kuudetta puiteohjelmaa varten.

6.68 Komission mielestä hallinnonuudistuksen tavoitteet ovat sopusoinnussa sen kanssa, että tutkimustoimintaan osallistuvissa pääosastoissa on tarpeen ottaa käyttöön yhteiset periaatteet ja menettelyt. Vastuun hajauttaminen ei estä vastuuden selkeää määrittelyä eikä tehokasta yhteistyötä.

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen suorittaman tarkastuksen seurauksena jo monilta osin parantanut sisäisen valvonnan mekanismeja sekä kuudennen puiteohjelman osalta että käynnissä olevan taloushallinnon uudistuksen puitteissa. Komissio otti vuonna 2003 käyttöön mukana olleille pääosastoille yhteisen toimintasuunnitelman.

6.69 Komissio myöntää ongelman, joka johtuu siitä, että yhteisön rahoitusosuus maksetaan lopullisten edunsaajien ilmoittamien aiheutuneiden tukikelpoisten kustannusten perusteella. Komissio ei pysty ennen maksujen hyväksymistä kaikilta osin perusteellisesti tarkistamaan näiden kustannusten täsmällisyyttä eikä sitä, ovatko ne sopimusmääräysten mukaisia. Ainoastaan edunsaajan tilien tarkastuksen perusteella voidaan varmasti ja täsmällisesti todeta ilmoitettujen kustannusten oikeellisuus ja sopimuksenmukaisuus.

Komissio on virheiden vähentämiseksi lisännyt jälkikäteen toteutettavaa valvontaa ja laatinut toimintasuunnitelman vuoden 2001 toimintakertomuksia koskevan yhteenvedon perusteella. Toimintasuunnitelmaa on ryhdytty toteuttamaan ja sitä seurataan jatkuvasti. Kuudennessa puiteohjelmassa edunsaajilta vaaditaan tilintarkastuslausuntoja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

6.70 Johdon tietojärjestelmiä sekä raportointia johtajille ja (vara)pääjohtajille on edelleen kehitettävä. Millään viidestä tutkimuksen alan pääosastosta ei ollut käytössä menettelyjä ja käytäntöjä, joiden avulla varmistettaisiin, että johdon tarvitsema tieto on saatavissa ajoissa ja yhdenmukaistetussa muodossa. Raportointi puiteohjelmista johdolle ei vielä vuonna 2002 vastannut täysin komission sisäisen valvonnan standardeissa määriteltyjä vaatimuksia.

KOMISSION VASTAUKSET

6.70 *Komission sisäistä raportointia johtajille ja (vara)pääjohtajille leimaavat hajautettujen ja keskitettyjen hallintotoimintojen erilaiset roolit ja vastuut pääosastoissa ja viidennen puiteohjelman ohjelmissä. Ylimmän johdon kokoukset ovat kussakin pääosastossa johdon tiedotusjärjestelmän ja valvontajärjestelmän ydin.*

Johdolle suunnattavan virallisen sisäisen raportoinnin lisäksi komissio raportoi oikeusperustan vaatimalla tavalla laajasti ulkopuolisille tahoille, kuten ohjelmakomiteoille, ulkopuolisille neuvoa-antaville ryhmille ja seurantaryhmille.

Komission sisäisen valvonnan standardit olivat voimassa vain osan aikaa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen kattamalla ajanjaksolla, mutta nyt ne on otettu täysin käyttöön. Kuudennen puiteohjelman yhteisen tietotekniikkajärjestelmän käyttöönotto tulee parantamaan raportointia johdolle.

LIITE 1

Sisäiset politiikat ja tutkimus — Aikaisemmin todettujen keskeisten näkökohtien arviointi

Havainnot	Vuonna 2003 toteutetut toimenpiteet	Toteutettavat toimenpiteet
1.a Valvontajärjestelmät — TTK-puiteohjelmiin osallistuvien lopullisten edunsaajien tasolla toteutetut jälkitarkastukset		
<p>Vuonna 1998 viisi TTK-puiteohjelmaa hallinnoivaa pääosastoa laativat yhteistyössä tarkastuksen lähestymistavan, jonka mukaan tavoitteena oli tarkastaa kymmenen prosenttia viidennen puiteohjelman sopimuspuolista (ks. vuosikertomukset 2001 ja 2002). Suuren osan tarkastuksista toimittaa jokin ulkopuolinen tarkastusyritys komission puolesta.</p> <p>Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että</p> <ul style="list-style-type: none"> — komission käyttämän tarkastettavan perusjoukon määrittelyn vuoksi huomattavasti alle kymmenen prosenttia epäsuorista TTK-toimista tai menoilmoituksista tarkastetaan ohjelmakauden aikana (ks. vuosikertomus 2002), — komissio ei pysty saavuttamaan tarkastusten määrälle asetamaansa tavoitetta (ks. vuosikertomukset 2001, 2002 ja 2003), — komissio ei ole vielä ottanut käyttöön yhteistä tarkastuksen lähestymistapaa kuudennen puiteohjelman osalta, — komission tarkastustoiminnan jatkuvuus edellyttää mahdollisuutta teettää jälkikäteen toimitettavat tilintarkastukset komission ulkopuolella (puitesopimus ulkopuolisen tarkastusyrityksen kanssa päättyi vuonna 2003). 	<p>Vuonna 2003 saatiin päätökseen [333] tarkastusta, joista suurin osa viidennen puiteohjelman epäsuorien TTK-toimien tarkastuksia. Määrä jää yhä jälkeen tavoitteesta.</p> <p>Ehdotus yhteisestä tarkastuksen lähestymistavasta annettu vuonna 2004, mutta sitä ei ole virallisesti hyväksytty.</p> <p>Menettely uuden, viidennen puiteohjelman epäsuorien TTK-toimien puitesopimuksen tekemiseksi käynnistettiin lokakuussa 2003, mutta sopimusta ei ole vielä tehty.</p>	<p>Komission olisi määriteltävä kuudennen puiteohjelman osalta mitattavissa olevat ja realistiset tavoitteet.</p> <p>Kaikkien viiden pääosaston olisi virallisesti hyväksyttävä kuudetta puiteohjelmaa koskeva yhteinen tarkastuksen lähestymistapa.</p> <p>Olisi tehtävä uusi puitesopimus kuudennen puiteohjelman osalta, jotta komissiolla olisi riittävästi ulkopuolista tukea kuudetta puiteohjelmaa koskevan tarkastuksen lähestymistavan soveltamiseksi.</p>
1.b Valvontajärjestelmät — Euroopan laajuisten liikenneverkkojen alan toimiin osallistuvien lopullisten edunsaajien tasolla toimitetut jälkitarkastukset		
<p>Komissio toimittaa säännöllisesti tarkastuksia paikalla Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevien toimien osalta. Kyseisiä tarkastuksia ei kuitenkaan täydennetä jälkikäteen tilintarkastuksilla tai teknisillä tarkastuksilla (joista vastaisivat energian ja liikenteen PO tai ulkoiset asiantuntijat) (ks. vuosikertomukset 2001 ja 2002).</p> <p>Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että</p> <ul style="list-style-type: none"> — Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevat toimet eivät kuuluneet energian ja liikenteen PO:n tarkastusohjelmaan. 	<p>Vuonna 2003 Euroopan laajuiset liikenneverkot eivät kuuluneet tarkastusohjelmaan.</p>	<p>On laadittava ja toteutettava tarkastusohjelma Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevien toimien osalta.</p>
2. Valvontajärjestelmät — Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevien toimien kulujen tukikelpoisuuden varmistaminen		
<p>Euroopan laajuisten liikenneverkkojen alan toimien tukikelpoiset ja tukikelpoisuuden ulkopuolelle jäävät kulut määritellään oikeusperustassa ja komission päätöksissä (vuosikertomukset 2001 ja 2002).</p> <p>Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että</p> <ul style="list-style-type: none"> — määritelmät eivät ole riittävän tarkat edunsaajien todellisten kulujen selvittämiseksi, — kyseiset määritelmät poikkeavat määrittelyistä, joita sovelletaan vastaavanlaisiin, rakennetoimien yhteydessä rahoitettaviin infrastruktuurihankkeisiin, — eri rahoitustason soveltaminen selvityksiin ja työsuoritukseen sisältää riskin, että edunsaajat maksimoivat rahoituksen määrän osoittamalla kuluja selvityksiin väärin perustein, — vakioitujen kuluilmoituslomakkeiden puuttuminen vaikeuttaa komission tarkastustyötä. 	<p>Vuonna 2002 Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan komission päätöksen vakioitua tekstiä muutettiin merkittävästi. Teksti mukaillee koheesiorahastoa koskevaa päätöstä ja sisältää entistä yksityiskohtaisempaa tietoa tukikelpoisista kuluista.</p> <p>Vuonna 2003 hyväksyttiin uusi komission mallisopimus, johon kuuluu muun muassa</p> <ul style="list-style-type: none"> — selventäviä tietoja tukikelpoisista kuluista — muutettu määritelmä selvityksistä ja työsuorituksista — taulukko, johon kuuluu erittely arvioiduista tukikelpoisista kuluista suunniteltujen toimien toteuttamisvaiheen aikana; edunsaajat voivat käyttää taulukkoa laatimallaan ilmoitusta aiheutuneista kuluista. 	<p>Selvitysten ja työsuoritusten määritelmä ei ole vielä riittävän selkeä ja tarkka.</p> <p>Kuluilmoitusmallin olisi oltava erillinen lomake, jolla edunsaajat ilmoittavat aiheutuneet kulut ja antavat tarvittavat lisätiedot. Sen käytön olisi oltava pakollista. Edunsaajien olisi päivättävä ja allekirjoitettava kuluilmoitus ja siten vahvistettava ilmoitettujen kulujen todenmukaisuus, tukikelpoisuus ja oikeellisuus. Ulkoisen tarkastajan olisi varmentettava kuluilmoitus, ja julkisten elinten tapauksessa varmentamisesta vastaisi toimivaltainen virkamies.</p>

LIITE 2
Valvontajärjestelmät

Ala: Sisäiset politiikat ja tutkimus

Järjestelmä: Tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen kuudes puiteohjelma ja Euroopan pakolaisrahasto

Kuudes puiteohjelma	komissio	välittäjäelin	edunsaaja	yleisarvio
Suunnittelu	B	—	B	B
Menettelyvaiheiden täytäntöönpano käytännössä — standardienmukaisuus — kokemusten huomioon ottaminen	B	—	C	B
Varsinainen toiminta — standardienmukaisuus — kokemusten huomioon ottaminen	B	—	e s.	e s.
Tulokset — korjaava vaikutus — ehkäisevä vaikutus	e s.	—	e s.	e s.
Yleisarvio	B	—	B	B

Euroopan pakolaisrahasto	komissio	välittäjäelin	edunsaaja	yleisarvio
Suunnittelu	B	B	e s.	B
Menettelyvaiheiden täytäntöönpano käytännössä — standardienmukaisuus — kokemusten huomioon ottaminen	B	B	B	B
Varsinainen toiminta — standardienmukaisuus — kokemusten huomioon ottaminen	C	B	C	C
Tulokset — korjaava vaikutus — ehkäisevä vaikutus	B	B	e s.	B
Yleisarvio	B	B	B	B

A Toimii hyvin, edellyttää vähän tai vähäisiä parannuksia

B Toimii, mutta parannukset toivottavia/välttämättömiä

C Toimii, mutta ei tyydyttävällä tavalla

e s. ei sovellettavissa

SEITSEMÄS LUKU

Ulkoiset toimet

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	7.1—7.2
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	7.3—7.53
Tarkastuksen sisältö ja luonne	7.3—7.6
Valvontajärjestelmät	7.7—7.32
Sisäisen valvonnan standardit	7.7
Humanitaarisen avun toimisto	7.8—7.11
EuropeAid — yhteistyötoimiston keskustaso	7.12—7.25
Lähetystöjen valvontajärjestelmät	7.26—7.32
Tapahtumien tarkastus	7.33—7.39
Tapahtumien tarkastus keskustasolla	7.33—7.34
Tapahtumien tarkastus lähetystöjen tasolla	7.35—7.36
Täytäntöönpanosta vastaavat organisaatiot	7.37—7.39
Vuotuisia toimintakertomuksia sekä valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien lausumia koskeva analyysi	7.40—7.48
Päätelmät	7.49—7.51
Suosituks	7.52—7.53

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

7.1 Tässä luvussa käsitellään yleisestä talousarviosta rahoitettavaa yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea. Painopistealoja ovat elintarvikeapu/elintarviketurva, humanitaarinen apu, valtioista riippumattomien järjestöjen yhteisrahoitus sekä taloudellinen ja tekninen yhteistyö Aasian, Latinalaisen Amerikan, Välimeren alueen maiden, Länsi — Balkanin sekä uusien itsenäisten valtioiden ja Mongolian kanssa. Ulkosuhteiden ja kehitysyhteistyön pääosastot vastaavat kehitysyhteistyöpolitiikan suunnittelusta sekä laativat maa — ja aluekohtaisia strategioita ja monivuotisia ohjelmia, kun taas EuropeAid — yhteistyötoimisto (EuropeAid) vastaa kehitysyhteistyön täytäntöönpanosta. Humanitaarisen avun toimistolla (ECHO) on kokonaisvastuu humanitaarisesta avusta. Euroopan kehitysrahastojen ⁽¹⁾ kautta myönnetty tuki on merkitty yleiseen talousarvioon ainoastaan tiedoksi, sillä se rahoitetaan erikseen. **Kaavioissa 7.1 ja 7.2** esitetään varojen käyttö varainhoitovuonna 2003 rahoitusnäkymien otsakkeen 4 osalta (budjettihallintoa koskevat huomautukset esitetään kohdissa 2.40 ja 2.41).

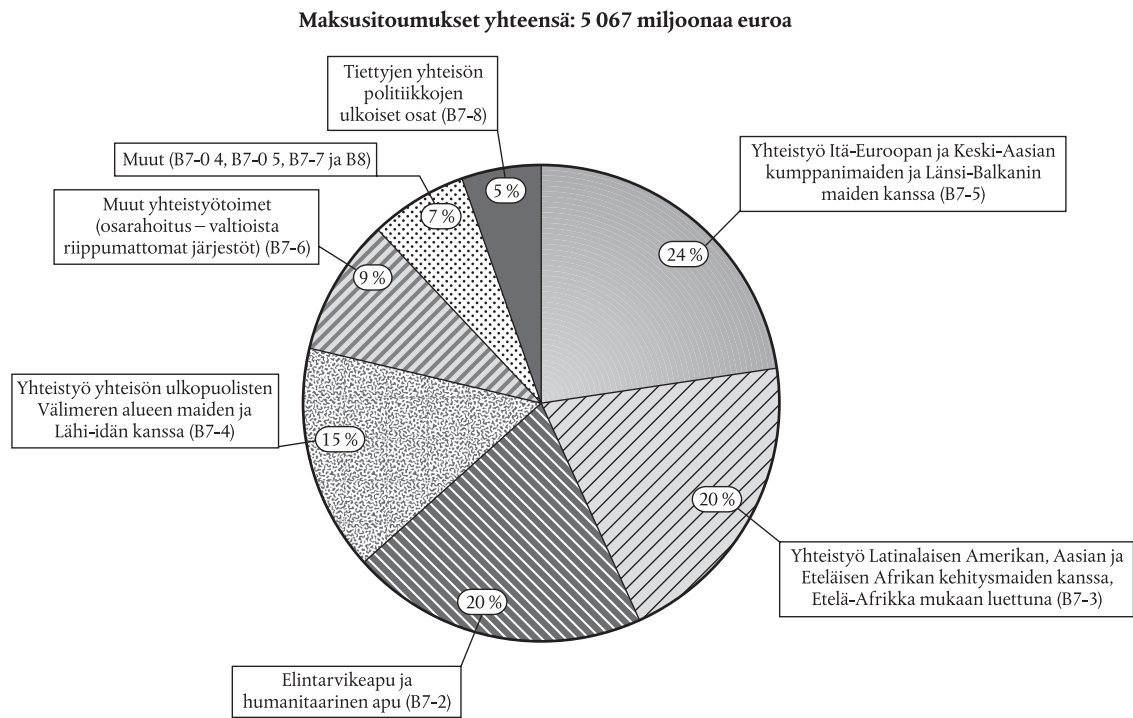
7.2 Vuonna 2003 hajauttamismenettely, jonka yhteydessä toimia ja tehtäviä siirrettiin komission päätoimipaikasta sen lähetystöille, suoritettiin loppuun Euroopan unionin yleisestä talousarviosta rahoitusta saavissa maissa sijaitsevia lähetystöjä koskevien maantieteellisten ohjelmien ⁽²⁾ osalta. Vuonna 2003 tuli myös voimaan uusi varainhoitoasetus ⁽³⁾. Varainhoitoasetuksessa edellytetty sisäisen tarkastuksen tehtävä perustettiin jo vuonna 2002. Soveltamissäännöistä annettu asetus ⁽⁴⁾ hyväksyttiin joulukuun 2002 lopussa, ja siitä aiheutuvat muutokset EuropeAid — yhteistyötoimiston käsikirjoihin ja suuntaviivoihin saatiin valmiiksi, käännettyksi ja toimitetuksi lähetystöille vasta vuoden 2003 ensimmäisellä puoliskolla. Merkittävin valvontajärjestelmien muutos vuonna 2003 oli keskitetyn varainhoidon valvojan toimen lakkauttaminen, minkä seurauksena varainhoidosta vastaavien yksiköiden asema vahvistui ja käyttöön otettiin tulojen ja menojen hyväksyjän alaisuudessa ennalta ja jälkeenpäin toimitettavat tarkastukset.

⁽¹⁾ Ks. erillinen Euroopan kehitysrahastoja koskeva kertomus.

⁽²⁾ Tiettyihin alueisiin (esimerkiksi Aasia, Latinalainen Amerikka, Välimeren alueen maat, Itä— Eurooppa ja Balkanin alue) keskitetyistä budjettikohdista rahoitettavat ohjelmat; jotkin budjettikohdat on puolestaan keskitetty tiettyntyyppisten toimien (esimerkiksi elintarvikeapu tai valtiosta riippumattomien järjestöjen yhteisrahoitus) rahoitukseen.

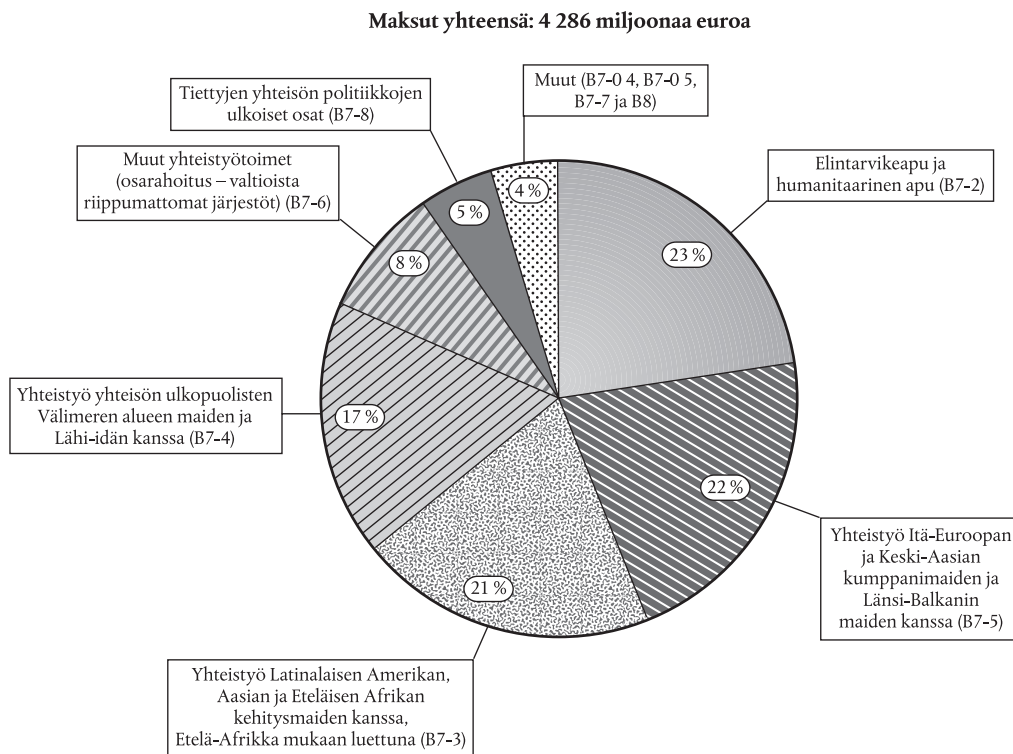
⁽³⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002 (EYVL L 248, 16.9.2002).

⁽⁴⁾ Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2342/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002 (EYVL L 357, 31.12.2002).

Kaavio 7.1 — Maksusitoumusten jakautuminen talousarvioaloittain vuonna 2003

Huom. Lisätietoja liitteen I kaavioissa III ja IV.

Lähde: Varainhoitovuoden 2003 tilinpäätös.

Kaavio 7.2 — Maksujen jakautuminen talousarvioaloittain vuonna 2003

Huom. Lisätietoja liitteen I kaavioissa III ja IV.

Lähde: Varainhoitovuoden 2003 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen sisältö ja luonne

7.3 Erityisarvion yleistavoitteena oli tehdä päätelmiä ulkoisten toimien alaan (yleiseen talousarvioon sovellettavien rahoitusnäkömien otsakkeeseen 4) sisältyvien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tarkastukseen kuului toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi perustettujen valvontajärjestelmien tarkastus, jonka tueksi testattiin tilitapahtumia komission päätoimipaikassa, lähetystöissä ja täytäntöönpanosta vastaavissa organisaatioissa sekä tutkittiin EuropeAid — yhteistyötoimiston pääjohtajan ja humanitaarisen avun toimiston johtajan vuotuiset toimintakertomukset.

7.4 Tarkastus toimitettiin komission päätoimipaikassa, kuudessa lähetystössä (Albaniassa, Indonesiassa, Marokossa, Perussa, Etelä-Afrikassa ja Ukrainassa) sekä 13:ssa täytäntöönpanosta vastaavassa organisaatioissa. Kohdassa 7.1 mainituilla aloilla toimitettiin tarkastuksia ja testejä. Albaniassa ja Ukrainassa tilintarkastustuomioistuimen tarkastus rajoittui järjestelmien alustavaan arviointiin ilman suoria testauksia. Euroopan jälleenrakennusviraston osalta toimitettiin erillinen vuotuinen tarkastus, jonka piiriin kuului Kosovolle ja Jugoslavian liittotasavallalle annettu jälleenrakennusapu. Arvioon sisältyvät niin ikään tulokset tarkastuksesta, joka koski rajattua määrää kansainvälisiin kalastussopimuksiin liittyviä tilitapahtumia.

7.5 Valvontajärjestelmien osalta tilintarkastustuomioistuin keskittyi niihin sisäisen valvonnan standardeihin, jotka liittyvät asianomaisten yksiköiden suorittamiin riskianalyysiin, varainhoidon seurantaan ja valvontaa koskeviin tiedotusrakenteisiin ja raportointiin sekä EuropeAid — yhteistyötoimiston ja humanitaarisen avun toimiston sisäisen tarkastuksen toimintoihin.

7.6 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyötä häirtäsi se, että EuropeAid — yhteistyötoimiston päätoimipaikka ei ollut toimittanut kertomuksen laatimisajankohtaan mennessä kaikkia tietoja lähetystöjen yhteistyötoimistolle toimittamista kertomuksista, jotka otetaan huomioon yhteistyötoimiston vuotuisen toimintakertomuksen ja pääjohtajan lausuman laadinnassa.

7.6 Komissio pyrkii varmistamaan, että kyseinen menettely toimii jatkossa sujuvasti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Valvontajärjestelmät***Sisäisen valvonnan standardit**

7.7 Sekä EuropeAid — yhteistyötoimisto että humanitaarisen avun toimisto saivat vuonna 2002 valmiiksi puitteet komission 13. joulukuuta 2000 ⁽⁵⁾ antamien sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanemiseksi. Standardien käyttöönoton lisäksi laadittiin uusia tai päivitettiin vanhoja ohjeita ja suuntaviivoja sekä laajoja koulutusohjelmia, jotka koskivat erityisesti hallinnollisia ja taloudellisia menettelyjä. Taloudellisia menettelyitä päivitettiin ja tarkistettiin huomattavasti vuonna 2003 uuden varainhoitoasetuksen käyttööntämisen myötä.

Humanitaarisen avun toimisto*Riskinarviointi*

7.8 Humanitaarisen avun toimisto suoritti riittävän riskien itsearvioinnin, jonka päätelmänä oli, että täytäntöönpanosta vastaavien kumppaneiden laatua lukuun ottamatta useat humanitaarisen avun alan riskitekijät ovat toimiston valvonnan ulkopuolella. Riskien pienentämiseen tähtäävät toimet painottuivat edeltävien vuosien tapaan täytäntöönpanosta vastaavien kumppaneiden valintamenettelyyn ja valituksi tulleisiin kohdistettavaan tehokkaaseen tarkastusjärjestelmään.

Täytäntöönpanosta vastaaviin kumppaneihin kohdistettu tarkastus

7.9 Vuonna 2002 humanitaarisen avun toimisto alkoi soveltaa kattavaa lähestymistapaa täytäntöönpanosta vastaavien kumppaneiden tarkastuksiin. Järjestelmä alkoi toimia täydessä laajuudessa vuonna 2003. Tarkastuksissa arvioitiin esimerkiksi täytäntöönpanosta vastaavien kumppaneiden organisaatiota, menettelyitä ja sisäistä valvontaa sekä kirjanpito — ja rahoitusjärjestelmiä, hallintokulttuuria ja henkilöstön valintamenettelyjä. Kumppaneiden toteuttamien hankkeiden menoihin kohdistettiin yksityiskohtaisia tarkastuksia. On kuitenkin syytä huomata, että vuonna 2003 tällaisia tarkastuksia ei toimitettu — UNHCR:n hankkeeseen Sierra Leonessa kohdistettua tarkastuskäyntiä lukuun ottamatta — yhdenkään kansainvälisen organisaation osalta (lähinnä YK:n elimiä).

7.8 Riskiä pienensivät myös monet muut tekijät, kuten teknisten asiantuntijoiden (humanitaarisen avun toimiston asiantuntijat) suorittama valvonta, erityisen seurantavälineen käyttö ja se, että hankkeelle asetettujen tavoitteiden saavuttamista arvioitiin yhä enenevässä määrin käyttämällä erityisiä indikaattoreita.

7.9 Komissio (humanitaarisen avun toimisto) ei tehnyt tarkastuksia kansainvälisten organisaatioiden päämajoihin vuonna 2003 siksi, että uutta kumppanuudesta tehtävää puitesopimusta laadittiin parhaillaan. Rahoitusta ja hallintoa koskevan puitesopimuksen allekirjoittamiseen johtaneet neuvottelut YK:n elinten kanssa olivat tuolloin loppuvaiheessa (ne saatiin päätökseen 29. huhtikuuta 2003). Rahoitusta ja hallintoa koskevan puitesopimuksen pohjalta tarkistettiin puolestaan kansainvälisten organisaatioiden kanssa tehtävät kumppanuutta koskevat puitesopimukset.

Lisäksi komission yksiköt (EuropeAid ja humanitaarisen avun toimisto) alkoivat tehdä arviota EU:n rahoittamien hankkeiden hallinnoinnissa käytettävistä YK:n valvontajärjestelmistä. Kyseisiä järjestelmiä ja menoselvityksiä koskevat paikan päällä tehtävät tarkastukset aloitettiin vuonna 2004 YK:n päämajassa. Kansainväliset Punaisen Ristin järjestöt on tarkastettu vuoden 2004 alkupuoliskolla.

⁽⁵⁾ SEC(2000) 2203.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

7.10 Vuonna 2003 tarkastukset suoritettiin loppuun 136:n täytäntöönpanosta vastaavan kumppanin osalta; niiden vastuulla oli 535 hanketta. Tilintarkastustuomioistuin kävi läpi 16 tarkastusta ja havaitsi niiden laadun hyväksi. Keskeiset tarkastuksissa havaitut ongelmat olivat puutteelliset tarjouskilpailumenettelyt (seitsemän tapausta 16:sta), puutteelliset kirjanpitojärjestelmät, täsmäytysongelmat, epätydyttävä taloudellinen raportointi (seitsemän tapausta 16:sta) sekä puutteelliset varastojen tarkastukset (kolme tapausta 16:sta). Menoja jätettiin useimmin hyväksymättä menoja koskevien tositteiden toimittamatta jättämisen ja menojen tukikelvottomuuden takia. Useimmissa tarkastuksissa ei testattu tarjouskilpailumenettelyjä, joten niissä havaittiin ainoastaan yksi tapaus, jossa ei ollut noudatettu tarjouskilpailusääntöjä. Tarkastuskertomuksissa esitettyjen huomautusten luonne ja menojen osalta havaitut virheet vastaavat pitkälti täytäntöönpanosta vastaaviin organisaatioihin kohdistetuissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa tehtyjä havaintoja (ks. kohdat 7.38 ja 7.39).

7.11 Täytäntöönpanosta vastaavat kumppanit sitoutuivat toteuttamaan järjestelmiensä parantamista koskevat suositukset. Hyväksymättä jätetyt määrät vähennetään käynnissä olevien tai uusien hankkeiden maksuista. Tulokset osoittavat, että täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tarkastukset ovat vaikuttava valvonnan väline.

EuropeAid — yhteistyötoimiston keskustaso

Vuonna 2002 esitettyjen huomautusten seuranta

7.12 Vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2002 (kohdat 7.6 ja 7.37) tilintarkastustuomioistuin totesi, että yleistä riskinarviointia ei ollut laadittu, maksusitoumusten ja maksujen käsitteilyä koskevia kysymyslomakkeita ei käytetty systemaattisesti eikä käytössä ollut järjestelmää perintämääräyksistä ja sisäisen valvonnan puutteista raportoimiseksi. Vuonna 2003 tilanne koheni siten, että EuropeAid — yhteistyötoimisto viimeisteli riskinarviointinsa lokakuussa 2003, ja kysymyslomakkeiden havaittiin olevan systemaattisessa käytössä kaikissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskohteena olleissa lähetystöissä. Käytössä ei kuitenkaan ollut tyydyttävää, kaikkien linjojen varainhoidosta, sopimuksista ja tarkastuksista vastaavien yksiköiden suorittamaa perittävien määrien seuranta ja raportointia (ks. kohta 7.23), lukuun ottamatta varainhoidon ja sen valvonnan analysoinnista vastaavan jaoston suorittamaa perittäviä määriä koskevaa perusteellista tarkastusta. Näyttää ei myöskään saatu sen järjestelmän asianmukaisesta toiminnasta, jonka avulla varmistetaan, että henkilöstö raportoi sisäisen valvonnan puutteista.

7.12 Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuimen huomiot, jotka koskevat EuropeAid-yhteistyötoimiston edistymistä vuonna 2003 vuoteen 2002 verrattuna riskinarvioinnin ja kysymyslomakkeiden järjestelmällisen käytön suhteen.

Vuoden 2002 loppuun mennessä kertyneestä perittävästä määrästä onnistuttiin kuluneena varainhoitovuonna perimään lähes 100 saatavaa, joiden kokonaissumma on lähes 10 miljoonaa euroa. Tämä tulos jää osittain sen varjoon, että perittävää tuli lisää vuoden 2003 aikana (50 uutta saatavaa, joiden kokonaissumma on 2 miljoonaa euroa). Eräpäivään mennessä maksamattomia saatavia oli siten varainhoitovuoden 2003 alussa 614 (erääntynyt summa yhteensä 64 038 938,27 euroa) ja varainhoitovuoden 2003 lopussa 567 (erääntynyt summa yhteensä 56 542 997,78 euroa). Perimättömien saatavien lukumäärä laski näin ollen 7,65 prosenttia ja summa 11,7 prosenttia.

Komissio pohtii, miten se voi kehittää henkilöstön keinoja raportoida sisäisen valvonnan puutteista.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Riskinarviointi

7.13 Lokakuussa 2003 loppuun suoritetussa riskinarvioinnissa käsitellään ulkoisen tuen rahoittajiin liittyviä riskejä. Arvioinnissa käsiteltiin etenkin kumppanuusmaihin, kehitysyhteistyöjärjestöihin ja talousarviotukeen liittyviä riskejä. Siinä tuotiin esiin riskien torjumiseksi toteutetut toimet, joihin lukeutuvat lähinnä kehitysavun lähestymistapojen ja menettelyiden kehittäminen tai kehitysyhteistyökumppaneiden kanssa tapahtuvan vuorovaikutuksen parantaminen. Taloudellisiin riskeihin liittyvät toimet, sellaisina kuin ne kuvataan riskinarvioinnissa, koskevat sisäisen tarkastuksen yksikköä ja täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden ulkoisten tarkastusten yleistä tehostamista. Vuotta 2004 koskevassa hallintosuunnitelmassaan EuropeAid — yhteistyötoimisto esitti kuitenkin useita asiaa koskevia konkreettisempia toimia, jotka voivat muodostaa perustan koordinoitulle ja kattavalle valvontajärjestelmälle.

Tieto — ja raportointijärjestelmä

7.14 Brysselin päätoimipaikan suorittama, asianmukaiseen tietoon — ja raportointijärjestelmään perustuva seuranta on olennaista etenkin silloin, kun suuri osa kehitysyhteistyötoimien hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta on hajautettu lähetystöille. Tämä periaate sisältyy EuropeAid — yhteistyötoimiston joulukuussa 2002 laatimaan riskianalyysiin, ja se vahvistettiin vuonna 2003 päätöksen viedyssä riskien itsearvioinnissa.

7.15 Suurin osa seurantaan käytetyistä taloudellisista tiedoista saadaan EuropeAid — yhteistyötoimiston varainhoidon tietojärjestelmästä (CRIS, *Common Relex Information System*). CRIS — järjestelmän tietojen laatua parannettiin vuonna 2003 etenkin hankkeiden täytäntöönpanon seurannan osalta. Taloudelliset tiedot painottuvat päätöksiin, sopimusten tekemiseen, maksusitoumuksiin ja maksuihin. Järjestelmästä ei ollut mahdollista saada hankekohtaisia tietoja suoritetuista tarkastuksista, niiden tuloksista ja toteutetuista toimista.

7.15 Uusien välineiden (esimerkiksi CRIS AUDIT) käyttöönotto auttaa parantamaan tarkastusten tuloksia koskevan tiedon kulkua keskustasolla. CRIS AUDIT-järjestelmään kirjataan tiedot päätoimipaikan yksiköiden ja lähetystöjen käynnistämistä tarkastuksista.

Sellaisiin tarkastuksiin liittyvät tiedot, jotka edunsaajien on suoritettava ennen maksupyynnöiden esittämistä (ns. varmentamistarkastukset), kirjataan järjestelmään kahdessa vaiheessa: ensimmäisen kerran, kun sopimus tehdään, ja toisen kerran, kun todistus tai tarkastuskertomus esitetään. Menettelyn vaiheet sekä CRIS-järjestelmään sisällytettävät osa-alueet on hahmoteltu, mutta niitä on vielä kehitettävä. Varmentamistarkastuksiin liittyvää tietoa ei kuitenkaan ole tarkoitus kirjata järjestelmään yhtä yksityiskohtaisesti kuin päätoimipaikan yksiköiden tai lähetystöjen käynnistämisiin ulkoisiin tarkastuksiin liittyvää tietoa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Taloudellinen seuranta

7.16 Taloudellisesta seurannasta huolehtivat tällä hetkellä päätoimipaikassa lähinnä varainhoidosta, sopimuksista ja tarkastuksista vastaavat yksiköt. Niillä on käytettävissään esimerkiksi seuraavat välineet:

- CRIS — järjestelmään sisältyvät taloudelliset tiedot ja lähetystöiltä saatavat lisätiedot
- lähetystöjen tarkastukset
- täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tarkastukset (komission yksiköiden käynnistämät tai täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden toteuttamat).

Lisäksi on suoritettu valinnaisia ennalta toimitettavia tarkastuksia (ks. kohta 7.20).

7.17 Kaikki varainhoidosta vastaavat yksiköt analysoivat useita taloudellisia indikaattoreita, kuten maksusitoumusten ja maksujen määriä sekä hankkeisiin vielä käytettävissä olevia määriä. Pääosastojen varainhoidosta vastaavat yksiköt valitsevat seurantakohteet. Informaatiotarpeiden yhteinen analysointi ja yhteinen kattava metodologia tehostaisivat huomattavasti taloudellista valvontaa.

7.18 Viidestä hajautettuja toimia hallinnoivasta linjasta kahden linjan varainhoidosta vastaava yksikkö suoritti lähetystöjen tarkastuksen, joka kattoi tapahtumien käsittelyjärjestelmät, sopimuksentekojärjestelmät ja valvontajärjestelmät, minkä lisäksi tarkastettiin lähetystöjen käsittelemiä tapahtumia. Tarkastuksissa havaittiin, että rahoitusjärjestelmät toimivat asianmukaisesti. Tämän tärkeän tarkastusvälineen tulisi olla kaikkien linjojen käytössä.

7.17 Komissio myöntää, että johdon hallussa olevan tiedon käyttöä koskeva yhteinen kattava metodologia voisi tehostaa täytäntöönpanon seuranta- ja tukea ennalta määrättyjen päämäärien ja tavoitteiden saavuttamista.

7.18 Ulkoisen avun hallinnoinnin hajauttaminen on edellyttänyt lukuisien tehtävien ja vastualueiden siirtämistä lähetystöille, mikä on muuttanut selvästi lähetystöissä tehtävän työn määrää, luonnetta ja organisointia. Koska odotettavissa olevat muutokset ovat niin merkittäviä, seuraavat asiat on tarkistettu järjestelmällisesti ennen päätöstä toimintojen hajauttamisesta lähetystöön:

- lähetystön päällikön kanssa on varmistettu, että hajautetun toiminnan aloittamiseen vaadittavat edellytykset täyttyvät,
- toimivaltaiselle edelleenvaltuutetulle tulojen ja menojen hyväksyjälle (päätoimipaikan johtajalle) on annettu riittävästi tietoa, jotta hän voi muodostaa käsityksen kunkin lähetystön valmiuksista toimia hajautetusti siten, että tehokkuutta ja riskejä koskevat edellytykset täyttyvät, kun otetaan huomioon muun muassa henkilöstön koulutus ja asiantuntemus,
- lähetystön päällikköä ja toimivaltaista johtajaa on autettu muodostamaan käsitys siitä, ovatko käytössä olevat järjestelmät ja tilitapahtumat voimassa olevien sääntöjen mukaisia.

Jotkut linjat ovat tehneet täydentäviä arviointeja etupäässä tapauksissa, joissa hajauttaminen toteutettiin ensimmäisessä aallossa (vuonna 2001).

Linjat, joissa hajauttaminen on toteutettu myöhemmin, päättävät jatkossa arviointien ajankohdasta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tarkastus

7.19 Vuonna 2003 EuropeAid — yhteistyötoimiston linjat käynnistivät noin 100 täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tarkastusta osana vuoden 2003 tarkastusohjelmaa. Suurin osa tarkastuksista oli kesken vielä vuoden 2004 alussa. Mainittujen tarkastusten lisäksi lähetystöt suorittivat noin 350 tarkastusta, ja täytäntöönpanosta vastaavat organisaatiot tekivät omia raportointi — ja vastuuvapausmenettelyitään varten suoraan sopimuksia tarkastuksista, joiden lukumäärästä ei ole tietoa. Vuonna 2003 tarkastusten kokonaismäärä lisääntyi huomattavasti edeltävään vuoteen verrattuna (250 tarkastusta vuonna 2002). Tarkastusten suunnittelua ja koordinoitua varten laadittiin vuotta 2003 koskeva tarkastusohjelma, mutta se kattaa ainoastaan sata päätoimipaikan käynnistämää tarkastusta. Useimmissa tapauksissa päätoimipaikan yksiköt eivät saaneet säännöllisesti tietoja lähetystöjen käynnistämistä tarkastuksista. EuropeAid — yhteistyötoimiston taloudellisia tietoja koskeva CRIS — järjestelmä ei vielä sisällä kattavia tietoja tarkastuksista. Toimet tarkastusmoduulin luomiseksi on aloitettu.

Ennalta suoritettavasta valvonnasta vastaavat jaostot

7.20 Jokaisen linjan alaisuuteen perustettiin jaosto, joka vastaa valinnaisista ennalta suoritettavista tarkastuksista (ks. kohta 7.16) sen lisäksi, että suoritetaan tavanomaisia ennalta toimitettavia tarkastuksia varainhoitoasetuksen 60 artiklan perusteella. Kyseessä oli siirtymävaiheen toimenpide varainhoidon valvojan tehtävän lakauttamisen jälkeen. Puolet linjoista toimitti tilintarkastustuomioistuimelle tietoja ennalta suoritettavasta varainhoidon valvonnasta. Vuoden aikana oli pitkiä jaksoja, jolloin ennalta tapahtuvaa valvontaa ei henkilöstöpulan takia suoritettu. Yksi linja tarkasti kaikki tapahtumat; kaksi muuta linjaa tarkasti noin 310 tapahtumaa 3 500:sta. Tarkastusten yhteydessä käytiin läpi päätoimipaikan tai lähetystöjen hyväksymät, täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden esittämät maksupyynnöt, joiden liitteenä esitetään taloudelliset selvitykset aiheutuneista menoista. Tapahtumien perustana olevia tositteita, kuten laskuja, ei tarkasteta samassa vaiheessa. Mainituista kolmesta linjasta yksi esitti raportin, jossa analysoitiin ennalta suoritettujen valvonnan tuloksia. Kaksi muuta linjaa antoi suullisen selvityksen. Kävi ilmi, että ennalta suoritettussa valvonnassa havaittiin lähinnä muodollisia puutteita, mikä vastaa tilintarkastustuomioistuimen komission päätoimipaikassa ja lähetystöissä toimittamien tapahtumien tarkastusten tuloksia.

7.19 Komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuimen arvioon, jonka mukaan tilanne on kehittynyt vuoden 2003 aikana. Lähetystöjen käynnistämää tarkastuksia koskevat tiedot ovat olleet säännöllisemmin saatavilla siitä lähtien, kun ulkoisen avun hallinnointia koskeviin kertomuksiin on sisällytetty raportointitaulukot.

Lisäksi on otettu käyttöön CRIS AUDIT (CRIS-järjestelmän moduuli), johon sekä päätoimipaikat että lähetystöt kirjaavat tarkastuksensa. Moduulin käyttö edellyttää soveltuvaa koulutusta. Koulutus alkoi toukuussa 2004.

7.20 Kyseessä on vapaaehtoinen toissijainen ennalta suoritettava valvontatoiminto, joka on otettu siirtymävaiheessa käyttöön tukemaan uuden varainhoitoasetuksen voimaantulosta aiheutuneiden muutosten täytäntöönpanoa. Tarkoituksena on perustaa (keskitetty) jälkitarkastusjärjestelmä, jonka toteuttamisesta vastaa EuropeAid.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Sisäisen tarkastuksen yksikkö

7.21 Sisäisen tarkastuksen yksikkö suoritti vuonna 2003 loppuun sisäisen valvonnan standardien arvioinnin ja tarkasti valvontajärjestelmiä kolmella erityisalalla. Yksikkö myös saattoi maaliskuussa 2004 ajan tasalle sisäisen valvonnan standardeja koskevat analyysinsä, joissa se esitti erittäin hyödyllisiä suosituksia, jotka koskevat yksityiskohtaisempien riskianalyyysien laatimista ja valvontajärjestelmien parantamista. Mainittujen tarkastusten toimittamisen lisäksi yksikkö arvioi päätoimipaikan ja lähetystöjen työmäärää. Vaikka työmäärien arvioiminen tuotti mielenkiintoisia tuloksia ensimmäisenä henkilöstötarpeiden arvioinnin vaiheena, on kyseenalaista, kannattaako sisäisen tarkastuksen yksikön suorittaa tämäntyyppisiä tehtäviä, etenkin kun otetaan huomioon, että käytettävissä ovat vain hyvin rajalliset henkilöstöresurssit. Sisäisen tarkastuksen yksikön toiminnan painopiste olisi suunnattava niiden järjestelmien arviointiin, joiden avulla pyritään varmistamaan tapahtumien laillisuus ja asianmukaisuus sekä pääjohtajan avustamiseen asianmukaisesti perustellun vuotuisen lausuman laadinnassa, etenkin valvontamenettelyiden laadun osalta.

Jälkitarkastukset

7.22 Jälkitarkastuksia suorittava varainhoidon ja sen valvonnan analysoinnista vastaava jaosto suoritti laajan tapahtumaotoksen perusteella tarkastuksia, joiden tavoitteena oli lähinnä kattavan yleiskuvan saaminen perintätilanteesta ja selvittämättömistä ennakkoista. Mainitun jaoston ja linjojen varainhoidosta vastaavien yksiköiden tehtävien samankaltaisuuden takia jaoston tehtäväkuvauksessa määritettiin, että sen tulee olla mukana yhdenmukaistamassa varainhoidosta vastaavien yksiköiden jälkikäteen suorittamaan valvontaan sovellettavia menetelmiä. Toistaiseksi linjojen varainhoidosta vastaavat yksiköt eivät ole asettaneet yhdenmukaistettua lähestymistapaa etusijalle. Vaikka varainhoidon ja sen valvonnan analysoinnista vastaava jaosto ja sisäisen tarkastuksen yksikkö voisivat toimia toisiaan täydentävästi, ei voida osoittaa, että niiden välillä olisi tapahtunut koordinoitua ja tiedonvaihtoa.

7.21 Sisäisen tarkastuksen rakenteiden perustamista koskevassa tiedonannossa määritettiin niille kolme tavoitetta, joista kaksi liittyy riskienhallintaan ja sisäisen valvonnan järjestelmään ja kolmas toiminnan tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantamista sekä resurssienkäytön taloudellisuuden varmistamista koskevien suositusten antamiseen. Sekä EuropeAid-yhteistyötoimistossa että humanitaarisen avun toimistossa suoritettujen työmäärien arvioinnit palvelevat tätä kolmatta tavoitetta. Henkilöstöresurssien hallinto oli nimetty riskitekijäksi EuropeAid-yhteistyötoimiston tekemässä riskien itsearvioinnissa, ja hajauttamista käsitelleessä tammikuussa 2004 annetussa tiedonannossa ulkosuhteiden pääosaston sisäisen tarkastuksen rakenteita vaadittiin yhdessä tarkastamaan työmäärää koskevat arvioinnit niissä lähetystöissä, joihin toiminta on hajautettu. Tarkoituksena oli varmistaa, että henkilöstön määrä riittää uuden kasvaneen työmäärän hoitamiseen. Myös humanitaarisen avun toimisto katsoi tarpeelliseksi arvioida yksiköidensä hoitamaa suhteellista työmäärää työnkulun perusteella. Kaikissa tapauksissa kehiteltiin soveltuvia ja asianmukaisia menetelmiä, joita johto voi nyt käyttää. EuropeAid-yhteistyötoimiston ja humanitaarisen avun toimiston johdot katsovat, että työmäärää koskevat arviot sisältyvät sisäisen tarkastuksen rakenteen tehtäviin, jotka kattavat avustamisen pääosaston talouteen, toiminnan tehokkuuteen ja tuloksellisuuteen liittyvissä asioissa (ks. tiedonanto sisäisen tarkastuksen rakenteen perustamisesta jokaiseen komission yksikköön, 1.3 kohta).

7.22 EuropeAid katsoo, että perustettuaan 1. helmikuuta 2004 uuden yksikön, jonka tehtävänä on yhtäältä sisäisen tarkastuksen rakenteen täytäntöönpanon seuranta ja toisaalta tilitapahtumien valvonta, se on luonut riittävät edellytykset siihen, että sisäisestä tarkastuksesta vastaavat toimijat ovat paremmin koordinoituja ja toisiaan täydentäviä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Yleiset valvontatoimet

7.23 Edeltävistä kohdista käy ilmi, että useat päätoimipaikan yksiköt vastaavat tietyistä valvontatoimista lähetystöjen suorittaman valvonnan lisäksi. Valvontaa esitellään **taulukossa 7.1**. Nyt kun hajauttamismenettely on käytännössä suoritettu loppuun lähetystöjen tasolla, toimia on tarpeen tarkistaa kattavasti. Jos komissio määrittäisi selkeämmän yleisen valvontastrategian, se pystyisi myös määrittämään,

- a) miten eri yksiköiden valvontatoimet tulisi niveltää toisiinsa ja miten niiden avulla olisi saavutettava vaadittu varmuustaso

- b) mitkä erityistavoitteet olisi asetettava

- c) millaista ja minkä verran yksityiskohtaista työtä niiden tulee tehdä, kun otetaan huomioon muiden yksiköiden suorittamat tarkastukset tai valvonta tai täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden toimesta suoritettavat tarkastukset. Selkiyttämistä edellyttää esimerkiksi se, että varainhoidosta vastaavat yksiköt, lähetystöt sekä varainhoidon ja sen valvonnan analysoinnista vastaava jaosto suorittavat kolmentyyppisiä jälkikäteen toimitettavia tarkastuksia. Varainhoidosta vastaavien yksiköiden olisi tässä yhteydessä säännöllisesti tarkistettava perittävät määrät ja selvittämättömät ennakot sen sijaan, että varainhoidon ja sen valvonnan analysoinnista vastaava jaosto suorittaa satunnaisia tarkastuksia, kuten se teki esimerkiksi vuonna 2003 (ks. kohta 7.12). Päätoimipaikan ja lähetystöjen johdolle tulisi säännöllisesti esittää perintää ja selvittämättömiä ennakoita koskevia tietoja, joita johdon olisi seurattava.

7.23 Vuonna 2004 laadittiin yleiskatsaus tarkastuksista vuoden 2002 vastuuvapausmenettelyn jatkotoimenpiteiden puitteissa. Siinä selvitetään eri tarkastusten tehtävät. Komissio pohtii, miten sen yleisen strategian täytäntöönpanoa voitaisiin kehittää.

7.24 Suurin osa taulukossa esitetyistä tarkastuksista ja valvonasta kohdistuu EuropeAid — yhteistyötoimiston päätoimipaikan ja lähetystöjen käsittelemiin tapahtumiin. Silloin kun menoilmotusten mukana on kyseiset menot varmentava ulkoisen tarkastajan kertomus tai kun komission edustajat ovat tarkastaneet menot paikan päällä, on mahdollista arvioida, ovatko muiden täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden toteuttamat tilien perustana olevat toimet sisällöltään laillisia ja asianmukaisia. Tapauksissa, joissa komission tarkastus perustuu täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden toimittamiin asiakirjoihin, se voi ainoastaan tarkistaa, että menoilmotus on uskottava sopimuksen tai rahoitussopimuksen ehtoihin nähden sekä toimiin budjetoitujen varojen mukainen. Mainituissa tarkistuksissa ilmenneiden virheiden esiintyvyys oli alhainen, kuten tilintarkastustuomioistuimenkin tarkastuksesta käy ilmi (ks. myös kohdat 7.34 ja 7.36).

Taulukko 7.1 — Yhteenveto EuropeAid-yhteistyötoimiston maksuja koskevista valvontatoimista

	Maksun valmistelu		Täytäntöönpanosta vastaavan organisaation menojen taloudellinen seuranta/tarkistus		Komission päätoimipaikan suorittama valvonta				Sisäisen tarkastuksen yksikkö
	Tulojen ja menojen hyväksyjä (päätoimipaikassa tai lähetystöissä)	Valimainen ennalta toimitettava tarkastus	Taloudellinen valvonta/seuranta/sopimukset	Lähetystöt	Varainhoidosta, sopimuksista ja tarkastuksista vastaavat yksiköt	Varainhoidon ja valvonnan analysointi			
Toiminta	Tarkastukset ennen maksun (*) suorittamista	(Päätoimipaikan suorittama)	Taloudellinen valvonta/seuranta/sopimukset	Lähetystöjen tai täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden aloitteesta toimitettavat tarkastukset	Taloudellinen valvonta/raportointi/seuranta	Lähetystöjen varainhoito	Täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tarkastukset	Jälkikäteen toimitettavat tarkastukset (*)	Tarkastukset ja tarkistukset
Tarkoitus	Maksujen laillisuus ja asianmukaisuus	Tapahtuman laillisuus ennen maksua	Taloudellinen tilannekatsaus/tiedot poikkeavista tilanteista	Täytäntöönpanosta vastaavassa organisaatiossa aiheutuneiden menojen laillisuus	Taloudellinen tilannekatsaus/tiedot poikkeavista tilanteista	Sisäisen valvonnan tarkastuksen laatu	Täytäntöönpanosta vastaavassa organisaatiossa aiheutuneiden menojen laillisuus	Komission maksujen laillisuus/varainhoitojärjestelmien tarkastus	Sisäisen valvonnan tarkastus
Velvoite/perusta	Varainhoitoasetus/EuropeAidin säännöt	Varainhoitoasetus/EuropeAidin sisäiset säännöt	Varainhoitoasetus	Lähetystön tarkastussuunnitelmat/rahoitus sopimukset/sopimukset	EuropeAidin sisäiset säännöt/linjat	Linjan säännöt/Sisäisen valvonnan standardit	EuropeAidin tarkastussuunnitelma	Varainhoitoasetus/EuropeAidin sisäiset säännöt	Varainhoitoasetus/sisäisen tarkastuksen yksikön työsuunnitelma
Käynnistäjä	Kolmannen osapuolen maksupyynnöt	Linjat	Lähetystö	Lähetystö/täytäntöönpanosta vastaavat organisaatiot	Varainhoidosta vastaava yksikkö	Varainhoidosta vastaava yksikkö	Varainhoidosta vastaava yksikkö	Varainhoidon ja valvonnan analysointi	Sisäisen tarkastuksen yksikkö
Sopimusehdot hyväksyy komissio/lähetystö	Ei sovelleta	Ei sovelleta	Ei sovelleta	Kyllä	Ei sovelleta	Ei sovelleta	Kyllä/ei sovelleta	Ei sovelleta	Ei sovelleta
Suorittaja	Tekniset sekä varainhoidosta vastaavat yksiköt	Varainhoidosta vastaava yksikkö	Lähetystö	Ulkoiset tarkastajat	Varainhoidosta vastaava yksikkö	Varainhoidosta vastaava yksikkö/ulkoiset tarkastajat	Varainhoidosta vastaava yksikkö	Varainhoidon ja valvonnan analysointi	Sisäisen tarkastuksen yksikkö
Tulosten toimitaminen	Tulokset talletetaan kirjanpitojärjestelmään	Johtaja	Lähetystö — varainhoidosta vastaava osasto	Lähetystö — varainhoidosta vastaava osasto	Yksikönpäällikkö/ johtaja	Yksikönpäällikkö/ johtaja	Yksikönpäällikkö/ johtaja	Pääjohtaja/ johtaja	Pääjohtaja
Seuranta	Ei sovelleta	Tulojen ja menojen hyväksyjä	Lähetystö — varainhoidosta vastaava osasto	Lähetystö — varainhoidosta vastaava osasto/täytäntöönpanosta vastaavat organisaatiot	Yksikönpäällikkö	Lähetystö/ yksikönpäällikkö/ johtaja	Lähetystö	Tulojen ja menojen hyväksyjä	Johtaja(t)/lähetystöt

(*) Suuri osa maksuista on täytäntöönpanosta vastaaville organisaatioille tarkoitettuja ennakkoita; organisaatioiden on myöhemmin esitettävä aiheutuneita menoja koskevat tosittreit.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Sisäisen tarkastuksen toimiala

7.25 Komission sisäisen tarkastuksen toimiala suoritti vuonna 2003 EuropeAid — yhteistyötoimiston sisäisen valvonnan järjestelmän perusteellisen tarkastuksen. Tarkastuksessa kävi ilmi, että komission päätoimipaikassa ja lähetystöissä sisäisen valvonnan järjestelmiä oli huomattavasti tehostettu ja että ne olivat kaiken kaikkiaan riittävät. Tarkastuksen yhteydessä kuitenkin kritisoitiin lukuisien erilaisten valvontajärjestelmien välistä epäyhdenmukaisuutta sekä linjojen varainhoidosta vastaavissa yksiköissä toimivien tarkastusyksiköiden riittämätöntä kehittämistä. Tarkastuksen perusteella myös suositettiin huomattavia parannuksia taloudellisia tietoja koskevaan CRIS — järjestelmään ja lähetystöjen johdon raportointijärjestelmään. Havainnot ovat yleisesti ottaen yhteneväisiä tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kanssa (ks. kohdat 7.15—7.20, 7.22—7.24 ja 7.48). Sisäisen tarkastuksen toimialan työ ei kattanut täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tarkastuksia.

7.25 *Sisäisen valvonnan standardeja koskeva EuropeAid-yhteistyötoimiston perusteellinen tarkastus antoi riittävän varmuuden siitä, että sen sisäisen valvonnan järjestelmä on yleisesti ottaen riittävä.*

Perusteellisessa tarkastuksessa tehtiin tarvittaessa suosituksia siitä, miten EuropeAid-yhteistyötoimiston sisäisen valvonnan järjestelmää voitaisiin kehittää edelleen.

Lähetystöjen valvontajärjestelmät

7.26 Tilintarkastustuomioistuin teki tarkastuskäynnin kuuteen lähetystöön (Albaniassa, Indonesiassa, Marokossa, Perussa, Etelä-Afrikassa ja Ukrainassa) arvioidakseen valvontajärjestelmät ja tarkastaakseen tiettyjä toimia, joiden kohdalla valtuutettuna tulojen ja menojen hyväksyjänä toimi EuropeAid — yhteistyötoimisto.

Itsenäisten valtioiden yhteisö ja Länsi — Balkanin maat

7.27 Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen täytäntöönpanon hallinnointi hajautettiin Ukrainassa toimivalle lähetystölle vuonna 2003, ja edellytetyt valvontajärjestelmät olivat toiminnassa koko vuoden ajan. Lähetystön valvontajärjestelmien alustava arviointi osoitti, että toteutetut toimet olivat yleisesti ottaen riittävät.

7.28 Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen täytäntöönpanon hallinnointi hajautettiin Albaniassa sijaitsevalle lähetystölle vuoden 2003 alussa. Hajauttamismenettely on kuitenkin erityisolosuhteiden takia vielä alkutekijöissään, joten tilintarkastustuomioistuin pystyi toimittamaan vain rajallisen tarkastuksen. Tässä alustavassa arvioinnissa ei ilmennyt suuria puutteita.

Aasia, Latinalainen Amerikka, Välimeren alue (MEDA) ja Etelä- Afrikka

7.29 Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen täytäntöönpanon hallinnointi hajautettiin kokonaisuudessaan kaikille neljälle tarkastuskohteena olleelle lähetystölle (Indonesiassa, Marokossa, Perussa ja Etelä- Afrikassa) vuonna 2003, ja edellytetyt valvontajärjestelmät olivat toiminnassa koko vuoden ajan. Lähetystöjen valvontajärjestelmien tarkastus osoitti, että toteutetut toimet riittivät yleisesti ottaen varmistamaan komission käsittelemien tapahtumien lallisuuden ja asianmukaisuuden.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.30 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynnin kohteena olleissa maissa tarkastettiin kaksitoista ulkoisen tarkastajan toimitamaa tarkastusta, jotka koskivat täytäntöönpanosta vastaavia organisaatioita. Tämä tilintarkastustuomioistuimen tarkastus — samoin kuin tiettyihin ulkoisen tarkastuksen kohteena olleisiin hankkeisiin liittyvät tarkastustulokset — osoitti, että ulkoiset tarkastuskertomukset olivat laadultaan tyydyttäviä niitä koskeviin erityisehtoihin nähden. Joissakin sopimusehdoissa, jotka eivät olleet komission määrittämiä tai hyväksymiä, ei nimenomaisesti vaadittu EU — rahoituksen edellytysten eikä etenkin sopimuksen tekomenettelyiden noudattamisen tarkastamista. Kolmessa niistä neljästä tapauksesta, joissa ehdot kattoivat EU — rahoituksen edellytysten noudattamisen, tarkastuksissa havaittiin sääntöjenvastaisia menoja.

7.31 Tarkastuskohteena olleista lähetystöistä kaksi (Etelä- Afrikassa ja Marokossa) oli kehittänyt erityisen ulkoisten tarkastusten seurantajärjestelmän.

7.32 Hankkeiden rahoitussopimuksissa määrätään ulkoisten tarkastajien käytöstä ja heidän nimittämistään koskevista menettelyistä. Määräykset on usein muotoiltu väljästi. Selkeiden komission suuntaviivojen, kuten vakiomuotoisten ehtojen, puuttuminen toukokuuhun 2003 asti antoi täytäntöönpanosta vastaavalle organisaatiolle mahdollisuuden soveltaa useita erilaisia lähestymistapoja ulkoisten tarkastajien valintaan ja heille maksettavien korvausten lähteeseen sekä heidän työnsä tavoitteisiin.

Tapatumien tarkastus

Tapatumien tarkastus keskustasolla

7.33 Suuria sopimuspuolia koskevien maksujen joukosta poimittiin 22 maksun otos, minkä lisäksi tarkastettiin paikan päällä kahden maksun otos liittyen hankkeisiin, joiden hallinnointia ei ollut hajautettu. Suuria sopimuspuolia ovat organisaatiot, joiden vuoden aikana saaman rahoituksen kokonaismäärä on suurin.

7.34 Kymmenessä (lähinnä kansainvälisiin organisaatioihin liittyvässä) tapauksessa 24:stä komissio suoritti maksut täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden esittämien tositteiden perusteella. Lopuissa 14:ssä tapauksessa maksuihin kohdistettiin myös yksityiskohtaisia tarkistuksia, esimerkiksi siten, että komission henkilöstö tai ulkoiset tarkastajat toimittivat tarkistuksia hankkeiden tasolla.

KOMISSION VASTAUKSET

7.30 *Rahoitussopimuksessa ja/tai yhteistyösopimuksissa vaadittujen tarkastusten edellytykset, laajuus ja tavoitteet on määritelty kyseisissä oikeudellisissa asiakirjoissa. EuropeAid-yhteistyötoimisto tekee kyseisiin asiakirjoihin jatkuvasti parannuksia. Esimerkiksi ammattitilintarkastajien käyttö on tullut pakolliseksi tiettyjen sopimustyyppien osalta vuodesta 2003 lähtien. Erilaiset toimet ja niiden oikeudelliset puitteet edellyttävät kuitenkin kohdennettuja parannuksia, joita yleensä tehdään tekstien tarkistamisen yhteydessä. EuropeAid-yhteistyötoimisto pitää ensisijaisen tärkeänä täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden toteuttamien tarkastusten luotettavuuden parantamista, sillä ne ovat tärkeä osa ulkoisen avun valvontaan liittyvää laajempaa kehystä.*

7.31 *Tarkastusten tulosten seuranta on yksi linjajohdon tehtävistä lähetystöissä ja päätoimipaikan yksiköissä. Jokainen tarkastuskertomus olisi käsiteltävä asianmukaisesti ja sen perusteella olisi ryhdyttävä jatkotoimiin. Myös CRIS AUDIT -järjestelmästä saadaan kuitenkin jatkossa jonkin verran tietoa, joka liittyy erityisesti vuotuisten tarkastussuunnitelmien puitteissa toteutettuihin tarkastuksiin ja muihin päätoimipaikan yksiköiden ja lähetystöjen käynnistämiin tarkastuksiin.*

7.32 *Tilintarkastustuomioistuin viittaa tässä ns. varmentamistarkastuksiin, jotka ovat rahoitussopimuksessa ja/tai yhteistyösopimuksissa vaadittuja tarkastuksia. Tilannetta on parannettu ottamalla käyttöön erityisiä vaatimuksia, jotka koskevat ohjeita ja tehtävänkuvasta sekä tilintarkastajien ammatillisista pätevyyttä, ja/tai vaatimalla, että tilintarkastajan on saatava lähetystön hyväksyntä.*

7.34 *Kaikki tilintarkastustuomioistuimen tarkastamat maksut on suoritettu asiaankuuluvia sopimusehtoja noudattaen ja ne olivat laillisia ja asianmukaisia.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tapahtumien tarkastus lähetystöjen tasolla

7.35 Tarkastuskäynnin kohteena olleissa lähetystöissä tarkastettiin tapahtumista poimittu otos, joka kattoi yhteensä 41 maksua ja 6 tarjouskilpailua.

7.36 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset, jotka kohdistuivat edunsaajamaissa lähetystöjen vastuulle kuuluville hankkeille suoritettuihin maksuihin, toivat esille vain vähän säännönvastaisuuksia. Osasyynä tähän ovat kohdassa 7.24 eritelty tekijät.

Täytäntöönpanosta vastaavat organisaatiot

7.37 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti paikan päällä täytäntöönpanosta vastaavissa organisaatioissa 13 hanketta; tarkastuksessa poimittiin 215 tapahtuman otos, jonka avulla pyrittiin varmistamaan organisaatioiden sisäisen valvonnan järjestelmien toiminta.

7.38 Tilintarkastustuomioistuimen hankkeisiin kohdistamat tarkastuskäynnit osoittivat, että kuudessa 13:sta täytäntöönpanosta vastaavasta organisaatiosta sopimusehtojen noudattamisen varmistamista koskeissa sisäisen valvonnan järjestelmissä oli puutteita. Useimmissa tapauksissa kyse oli siitä, että komission edellyttämiä sopimusmenettelyjä ei ollut noudatettu tai asianmukaisia tositteita säilytetty.

7.38 *Komission seuranta- ja valvontajärjestelmien tavoitteena on varmistaa, että sopimuspuolet (kansalaisjärjestöt, julkiset hankkeiden hallinnointiyksiköt jne.) noudattavat sopimusehtoja. Sopimuspuolten sisäisen valvonnan järjestelmien testaukset ja tarkastukset suoritetaan riskinarviointien perusteella, sillä monissa tapauksissa niiden yleisten sisäisen valvonnan järjestelmien yksityiskohtainen tarkastelu olisi kohtuutonta maksujen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevien tavanomaisten tarkistusten lisäksi.*

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä huolenaiheesta, joka koskee tarjouskilpailu- ja hankintamenettelyjen noudattamista hankkeiden hallinnointiyksiköissä ja kansalaisjärjestöissä. Hankkeiden hajauttaminen mahdollistaa sen, että asiasta vastaavat lähetystöt voivat tehdä tiukempia tarkastuksia paikan päällä. Lisäksi hankkeiden tilit on pitänyt kesäkuusta 2003 lähtien tarkastaa ennen loppumaksun suorittamista tarkistettujen sopimuksentekoa koskevien ehtojen mukaisesti.

7.39 Hankkeiden tasolla tarkastetuissa tapahtumissa havaittiin huomattava määrä sääntöjenvastaisuuksia, joista yleisimpiä olivat sääntöjenvastaiset sopimusmenettelyt (viisi paikalla tarkastetuista 13 hankkeesta), puutteelliset tositteet (viisi hanketta 13:sta) ja tukeen oikeuttamattomat menot (viisi hanketta 13:sta).

7.39 *Edellä olevaan 7.38 kohtaan annetussa vastauksessa esitettyjen tarkastuksiin tehtävien parannusten lisäksi komissio on ryhtynyt toimiin korjataksaan tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat yksittäiset sääntöjenvastaisuudet.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Vuotuisia toimintakertomuksia sekä valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien lausumia koskeva analyysi

7.40 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti EuropeAid — yhteistyötoimiston pääjohtajan ja humanitaarisen avun toimiston johtajan vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat. Tarkastuksessa keskityttiin kertomusten kohtiin, joissa käsiteltiin seurantatoimia, joita komissio on toteuttanut tilintarkastustuomioistuimen, komission sisäisten tarkastajien ja komission toimintasuunnitelman perusteella (toimintasuunnitelma on komission vuotta 2002 koskevien toimintakertomusten yhteenvetokertomuksen liitteenä ⁽⁶⁾). Lisäksi tarkastuksessa paneuduttiin sisäisen valvonnan standardeihin. Tilintarkastustuomioistuin tutki, olivatko pääjohtajan ja johtajan antamat lausumat tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi perustetuista valvontajärjestelmistä asianmukaiset ja perustuivatko ne riittävään aineistoon.

7.41 Tarkastuksen perusteella todettiin, että kertomuksissa esitetyt tiedot olivat yleisesti ottaen oikeita ja että kyseiset tiedot antoivat totuudenmukaisen kuvan toteutetuista toimintasuunnitelmien seurantatoimista ja sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanosta. Sekä humanitaarisen avun toimisto että EuropeAid — yhteistyötoimisto ovat toteuttaneet asianmukaisia toimia vuonna 2002 havaittujen puutteiden korjaamiseksi ja sisäisen valvonnan standardien viimeistelemiseksi ja parantamiseksi. EuropeAid — yhteistyötoimiston kertomuksesta kävi myös asianmukaisesti ilmi, että sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpano on käynnissä lähetyksissä. EuropeAid — yhteistyötoimisto osoitti kertomuksensa myös — vastaten samalla epäsuorasti tilintarkastustuomioistuimen varainhoitovuotta 2002 koskevan vuosikertomuksen suosituksiin (kohta 7.44) — että säännöllisiin tapahtumien tarkastuksiin tähtäävät toimet ovat käynnissä.

7.42 Vuotta 2001 koskevan komission toimintasuunnitelman toimesta 2 esitetään, että ulkosuhteista vastaavat yksiköt selvittävät mahdollisuudet organisaatioidensa väliseen synergiaan sekä analysoivat toimintaansa ja erityisesti suoraan talousarviotukeen liittyvät riskit. Kuten komission yhteenvedossa vuoden 2002 vuotuisista toimintakertomuksista todetaan, ”toimivaltaiset komission jäsenet ovat päättäneet pitää organisaation nykyisellään, jotta ulkoisen avun uudistuksen koko hyöty ehtii toteutua”. Vuonna 2003 suoritettiin yhteisön ulkopuolelle suunnattuun tukeen ja erityisesti talousarviotukeen liittyvien riskien arviointi (ks. myös kohta 7.12).

⁽⁶⁾ Yhteenvetokertomus pääjohtajien ja yksikönpäälliköiden vuotuisista toimintakertomuksista ja lausumista KOM(2003) 391 lopullinen, 9. heinäkuuta 2003.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.43 Vuotuisiin toimintakertomuksiin pitäisi sisällyttää sisäisen valvonnan järjestelmien arviointi. Humanitaarisen avun toimisto on kuvannut keskeisiä järjestelmiä ja arvioinut niiden eri osatekijöitä, mutta EuropeAid — yhteistyötoimisto kuvasi ainoastaan järjestelmien osa — alueita osoittamatta, toimivatko järjestelmät riittävän hyvin.

7.44 Vuonna 2003 lähetystöiltä edellytettiin ensimmäistä kertaa, että ne raportoivat toimitetuista ulkoisista tarkastuksista päätoimipaikalle (tammikuussa 2004 laadittujen kertomusten avulla); lähetystöjä myös nimenomaisesti pyydettiin raportoimaan laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvistä näkökohdista sekä niiden osalta toteutetuista toimista. Edistyminen vuoteen 2002 verrattuna oli huomattavaa, mutta käytännössä vain harvat lähetystöt antoivat muuta kuin yleistä tietoa laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvistä kysymyksistä, ja ulkoisista tarkastuksista annettujen tietojen laatu vaihteli huomattavasti.

7.45 Vuotuinen toimintakertomus sisältää kuvauksen sisäisistä valvontajärjestelmistä (ks. kohta 7.43); kertomus keskittyy lähinnä komission ja täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden välisiin tapahtumiin, jotka yleisesti ottaen toimivat tyydyttävästi. Täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tarkastusjärjestelmä on kehittynyt vuodesta 2002, mutta tarkastuskertomusten käyttö ja seuranta eivät riittäneet vielä varmuuden saamiseen kyseisten organisaatioiden hallinnoimien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Komissio hyväksyi tarkastusstrategian heinäkuussa 2004.

KOMISSIION VASTAUKSET

7.43 Vuoden 2004 alussa tehtiin arvio eri tarkastusten tämänhetkisestä tehokkuudesta, ja EuropeAid-yhteistyötoimiston pääjohtajan lausumassa se otettiin huomioon. Vuonna 2004 laadittiin tarkastuksia koskeva yleiskatsaus, jossa selvitetään eri tarkastusten tehtävät.

7.44 Tarkastuksia koskevat tiedot on nyt aiempien kokemusten perusteella sisällytetty ulkoisen avun hallinnointia koskeviin kertomuksiin. Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa yhtä mieltä siitä, että tarkastusta koskevien tietojen lisääminen parantanut tilannetta. Odotettavissa on, että tiedon kattavuus ja laatu paranevat vielä ajan mittaan.

Kertomukset on tarkoitettu yleiskatsaukseksi, eikä niissä siksi anneta yksityiskohtaista tietoa jokaisesta asianomaisesta hankkeesta.

7.45 Yleisen strategian keskeiset osat, mukaan luettuina muun muassa vuotuiset tarkastussuunnitelmat, metodologiset välineet ja koulutus, otettiin käyttöön jo vuonna 2003. Heinäkuussa 2004 yleinen strategia laadittiin yhdeksi asiakirjaksi. Parannuksia on tehty muuttamalla vakiomuotoisia oikeudellisia tekstejä (7.30 kohta), kehittämällä erilaisia välineitä (puitesopimus, metodologinen opas, koulutus) ja laatimalla yhteiseen metodologiaan ja riskianalyysiin perustuvat vuotuiset tarkastusohjelmat vuosiksi 2003 ja 2004.

Ulkoiset tarkastukset eivät ole ainoa keino saada varmuus laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Käytettävissä on muitakin keinoja, kuten vapaaehtoiset ennakkolta toimitettavat tarkastukset, tilitapahtumien jälkivalvonta, tarkastuskäynnit ja seurantakertomukset.

Näiden tarkastusten katsottiin antaneen riittävän yleisen varmuuden pääjohtajan lausumaa ajatellen.

Mitä tulee tarkastuskertomusten käyttöön ja seurantaan, uusien välineiden (esimerkiksi CRIS AUDIT) käyttöönotto auttaa parantamaan tarkastusten tuloksia koskevan tiedon kulkua keskustasolla ja erityisesti saamaan palautetta tarkastusstrategiasta ja tarkastussuunnitelmaan sisällytettävien tapahtumien valinnasta. Kuten aiemmin on todettu, tarkastusten tulosten seuranta on kuitenkin yksi linjajohdon tehtävistä lähetystöissä ja päätoimipaikan yksiköissä. Tarkastusohjelma suunnitellaan samalla tasolla kuin millä tarkastettavaa hanketta koskevat maksumääräykset annetaan, minkä ansiosta tuloksia voidaan hyödyntää paremmin. Tarkastukset on tästä syystä sisällytetty kokonaan osaksi hankkeen hallinnointia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.46 Taloudellisia tietoja koskevasta CRIS — järjestelmästä ja sisäisistä raportointijärjestelmistä ei vielä saada riittävästi tietoja täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden suorittamiin menoihin liittyvien tarkastusten tuloksista.

7.47 EuropeAid — yhteistyötoimiston pääjohtajan lausumaan sisältyi varauksia, jotka liittyivät erään valtioista riippumattomien järjestöjen yhdistyksen, joka toimii elintarvikeavun ja elintarviketurvallisuuden alalla, kumppanuutta koskeviin kysymyksiin. Lausuma ei sisällä riittävästi tietoa taustalla olevasta ongelmasta eikä siinä määritetä mahdollisia taloudellisia vaikutuksia. Tämän vuosikertomuksen laatimissajakohdalla komissio tutki ongelmaa eikä kyennyt toimittamaan asiasta lisätietoja.

7.48 EuropeAid — yhteistyötoimiston pääjohtaja ilmoitti vakio-omatoista ilmausta käyttäen saaneensa oman arvionsa ja käytettävissään olleiden tietojen perusteella riittävän varmuuden siitä, että perustetut valvontajärjestelmät antavat riittävän varmuuden tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Lausuma on perusteltu niiden järjestelmien osalta, joiden avulla varmistetaan päätoimipaikan ja lähetystöjen täytäntöönpanosta vastaaville organisaatioille suorittamien maksujen laillisuus ja asianmukaisuus. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi, että täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden esittämien rahoituspalvelusten perustana olevien menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden valvontajärjestelmät eivät ole vielä riittäviä.

Päätelmät

7.49 Vuonna 2003 uusi varainhoitoasetus tuli voimaan ja hajauttamismenettely suoritettiin loppuun maantieteellisten ohjelmien osalta. Ulkopuolisten yritysten ja sisäisen tarkastuksen yksiköiden suorittamien erityyppisten tarkastusten (tarkistukset, selvitykset, tarkastukset paikalla ja niin edelleen) välinen tasapaino vaihtelee huomattavasti eri lähetystöjen välillä sekä EuropeAid — yhteistyötoimiston linjojen välillä.

KOMISSION VASTAUKSET

7.46 Komissio aikoo laajentaa CRIS-järjestelmän toimintoja siten, että tarkastusvaatimuksia ja täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden suorittamien tarkastusten vaatimustenmukaisuutta koskevat tiedot kirjataan järjestelmään.

7.47 Varauman taustalla oleva ongelma, joka havaittiin vuoden 2003 aikana, johti useisiin toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on samanaikaisesti suojata yhteisön taloudellisia etuja, varmistaa kansalaisjärjestöjen toteuttamien toimien jatkuvuus ja komission tekemien oikeudellisten sitoumusten noudattaminen.

Tutkimus on edelleen kesken. Komissio ilmoittaa tilintarkastustuomioistuimelle asian edistymisestä.

7.48 Komissio on samaa mieltä siitä, että kaikkia sisäisen valvonnan järjestelmän osatekijöitä voidaan ja pitää kehittää. Kaikki sellaiset tarvittavat seuranta- ja valvontajärjestelmät olivat vuonna 2003 käytössä, joiden perusteella pääjohtaja saattoi saada riittävän varmuuden EuropeAid-yhteistyötoimiston vuonna 2003 toteuttamien tilitapahtumien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

Komissio on selvittänyt edellisiin kohtiin antamissaan vastauksissa, mitkä tarkastusjärjestelmän osat vaativat kehittämistä. Tilintarkastustuomioistuin on tunnustanut, että EuropeAid-yhteistyötoimisto on edistynyt asiassa vaihe vaiheelta. Tarkastukset täydentävät tositalanteessa tehtyjä säännönmukaisuuden tarkistuksia, jotka komission yksiköt tekevät maksuääräyksen antamisen yhteydessä aina ennen maksettavien laskujen hyväksymistä uuden varainhoitoasetuksen säännösten mukaisesti laadittujen talousprosessien puitteissa. Tällaisia lisävarmuutta antavia tekijöitä ovat myös vuotuisen tarkastussuunnitelmaan kuuluvat tarkastukset, tilitapahtumien jälkivalvonta sekä tarkastuskäynnit ja seurantakertomukset.

Ponnisteluja on tehtävä ulkoisten tarkastusten järjestelmän kehittämiseksi edelleen, mutta riskien hallinta ei voi riskien erilaisuudesta johtuen perustua johonkin yksittäiseen toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseen käytettävän valvontajärjestelmän osatekijään, vaan sen osaluoiden muodostamaan tasapainoiseen kokonaisuuteen.

7.49 Komissio asetti ulkoisen avun hallinnoinnin uudistuksen yhteydessä tavoitteeksi, että kaikkien maantieteellisten ja aihekohtaisten ohjelmien hallinnointi on hajautettu vuoden 2004 loppuun mennessä 78 lähetystyöön. Maantieteellisten ohjelmien hallinnointi oli 31 päivään joulukuuta 2003 mennessä hajautettu kokonaan CARDS-, TACIS-, MEDA-, LAA- ja EPRD-ohjelmien osalta 61 lähetystyöön. Aihekohtaisten budjettikohtien hajauttaminen, joka aloitettiin vuonna 2003, toteutetaan olennaisilta osiltaan vuonna 2004. Erilaisten tarkistusten, selvitysten, tarkastuskäyntien ja tilintarkastusten yhdistelmä kertoo yksiköiden erilaisista vaatimuksista hajauttamisprosessin edistymisen suhteen, ja se on johdonmukainen hajauttamisprosessin kanssa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

7.50 Tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa havaittiin vähäinen määrä virheitä tilitapahtumissa niin komission päätoimipaikan kuin lähetystöjen tasolla (ks. kohdat 7.34 ja 7.36). Hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tasolla havaittiin kuitenkin puutteita sisäisessä valvonnassa ja suhteellisen suuri määrä sääntöjenvastaisuuksia (ks. kohta 7.39). Tämä korostaa kattavan lähestymistavan tarvetta kyseisten organisaatioiden valvonnan ja tarkastusten osalta.

7.51 Humanitaarisen avun toimiston ja EuropeAid — yhteistyötoimiston vuotuisissa toimintakertomuksissa kuvattiin perustettuja sisäisen valvonnan järjestelmiä. EuropeAid — yhteistyötoimiston kohdalla tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan voi saada varmuutta kertomuksen ja lausuman perusteella (ks. kohdat 7.19 ja 7.45), sillä tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tasolla koskevat olennaiset valvontajärjestelmät olivat vasta osittain toiminnassa.

Suositukset

7.52 Olisi laadittava riskianalyysiin perustuva tarkastusstrategia sekä täytäntöönpanosta vastaaviin organisaatioihin sovellettavat sopimusehdot, kuten tuodaan esiin myös sisäisen tarkastuksen toimialan viimeisimmässä kertomuksessa EuropeAid — yhteistyötoimiston sisäisen valvonnan standardeista (ks. kohta 7.21). Lähetystöjen olisi säännöllisesti toimitettava tarkastusohjelmansa sekä tiedot tarkastuksista ja niiden tuloksista Brysselin päätoimipaikkaan; näin on määrä menetellä vuodesta 2004 alkaen. Tiedot olisi toimitettava myös tarkastuksista, jotka toimitetaan täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden toimeksiannosta. EuropeAid — yhteistyötoimiston päätoimipaikan suorittama valvonta olisi keskitettävä lähetystöjen toimittamiin tietoihin, jotka olisi tarkistettava päätoimipaikan lähetystöihin kohdistamissa tarkastuksissa (ks. kohta 7.18). Päätoimipaikan käynnistämät täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tarkastukset olisi rajattava ensisijaisesti sellaisiin hankkeisiin ja ohjelmiin, joiden täytäntöönpano on suoraan päätoimipaikan vastuulla, toisin sanoen "hajauttamattomiin" toimiin. Ennen kuin mainitunlainen järjestelmä on täysin toiminnassa, asia olisi huomioitava pääjohtajan vuotuisessa lausumassa.

7.53 EuropeAid — yhteistyötoimiston olisi määritettävä selkeämin yleinen valvontastrategia, jossa päätoimipaikan ja lähetystöjen yksiköiden toimintaa ja tehtäviä tarkennetaan (ks. kohta 7.23). Tässä yhteydessä johdon tietojärjestelmää olisi kehitettävä edelleen valvonnan helpottamiseksi (ks. kohdat 7.14, 7.15 ja 7.46).

KOMISSION VASTAUKSET

7.50 *Vakiomuotoisten sopimusasiakirjojen (yhteistyösopimukset, avustuspäätökset ja rahoitussopimus) käyttö on auttanut viime vuosien aikana parantamaan komission suorittaman valvonnan tasoa. Maksut ja tosittaiden tarkistaminen tehdään varainhoitoasetuksissa vaaditulla tavalla. Myös ns. varmentamistarkastuksia koskevia sopimusehtoja on kehitetty (ks. vastaukset 7.30 ja 7.32 kohtaan). Ulkoisen tarkastuksen strategiaa on lisäksi tehostettu laatimalla riskinarviointiin perustuvat vuotuiset tarkastussuunnitelmat päätoimipaikan yksiköiden ja lähetystöjen suunnittelemissa tarkastuksista (ks. myös vastaus 7.45 kohtaan).*

7.51 *EuropeAid-yhteistyötoimistoa koskevat olennaiset seuranta- ja valvontajärjestelmät olivat käytössä vuonna 2003. Niiden puitteissa toteutettujen tarkastusten katsottiin antavan riittävän yleisen varmuuden pääjohtajan lausumaa ajatellen.*

Ks. myös vastaukset 7.45 ja 7.48 kohtaan.

7.52 *Yleisen strategian keskeiset osa-alueet otettiin käyttöön jo vuonna 2003. Niitä olivat vuotuiset tarkastussuunnitelmat, metodologiset välineet, koulutus jne. Yleinen strategia laadittiin yhdeksi asiakirjaksi heinäkuussa 2004. Tarkastuksista raportointinen kuuluu nyt pakollisena osana lähetystöjen laatimiin ulkoisen avun hallinnointia koskeviin kertomuksiin. Uusien välineiden (kuten CRIS AUDIT) käyttöönotto auttaa kehittämään edelleen tarkastusten tuloksia koskevan tiedon kulkua keskustasolla ja erityisesti saamaan palautetta tarkastusstrategiasta ja tarkastussuunnitelmiin sisällytettävien tapahtumien valinnasta.*

Nykyistenkin järjestelmien katsotaan kuitenkin antavan riittävän yleisen varmuuden pääjohtajan lausumaa ajatellen.

Komissio voi yhtyä siihen näkemykseen, että asianomaisten lähetystöjen olisi periaatteessa käynnistettävä hajautetusti hallinnoitavien toimien tarkastukset. Päätoimipaikan yksiköiden on kuitenkin voitava käynnistää hajautetusti hallinnoitaviin toimiin kohdistuvia tarkastuksia joko ad hoc -tarkastuksina tai johdon suorittamaa valvontaa varten.

7.53 *Komissio on yhtä mieltä siitä, että sen yleinen strategia olisi hyvä koota yhteen asiakirjaan.*

Komissio kehittää CRIS-järjestelmää edelleen johdon tietojärjestelmän parantamiseksi (ks. vastaus 7.17 kohtaan).

LIITE

a) Tilintarkastustuomioistuimen arvio valvontajärjestelmistä vuonna 2003

	Humanitaarisen avun toimisto	EuropeAid-yhteistyötoimisto	Lähetystöt
Yleinen rakenne	A	B	—
Menettelyt ja käsikirjat	A	A	A
Toiminta käytännössä	A	B ⁽¹⁾	B ⁽¹⁾
Sisäiset tarkastukset	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾	B ⁽²⁾
Johdon raportointi	A	B ⁽¹⁾	B

⁽¹⁾ Useimmat osa-alueet toimivat, mutta jotkin keskeiset osa-alueet kaipaavat parannuksia.

⁽²⁾ Sisäisen tarkastuksen yksikkö keskittyi järjestelmänalyysiin eikä vielä testannut järjestelmiä.

b) Tilintarkastustuomioistuimen arvio ulkoisista tarkastuksista, jotka toteutettiin EuropeAid-yhteistyötoimiston rahoittamien hankkeiden täytäntöönpanosta vastaavien organisaatioiden tasolla

Tarkastusten laatu	A
Tarkastusten määrä	B ⁽¹⁾
Toimeksianto	B ⁽²⁾
Komission osallistuminen tarkastajien valintaan	B ⁽²⁾
Tarjouskilpailumenettelyjen sisällyttäminen tarkastuksiin	B ⁽²⁾
Kirjanpitojärjestelmän tarkastustulosten raportointi	C
Näyttö seurantatoimista	B

⁽¹⁾ Tarkastusten määrä kuitenkin kasvoi vuoteen 2002 verrattuna.

⁽²⁾ Komission käynnistämien ulkoisten tarkastusten kohdalla ehdot ja osallistuminen tarkastajien nimeämiseen on tyydyttävää, mutta tapauksissa, joissa tarkastusten käynnistämisestä ovat huolehtineet täytäntöönpanosta vastaavat organisaatiot, on tarpeen tehdä parannuksia.

Indikaattorien selitykset

<i>Valvontajärjestelmien arviointiasteikko</i>	
Toimii hyvin. Edellyttää vähän tai vähäisiä parannuksia	A
Toimii, mutta parannukset välttämättömiä	B
Ei toimi tarkoitetulla tavalla	C

c) Tilintarkastustuomioistuimen suorittaman seurannan kannalta keskeiset alat vuonna 2003

	Humanitaarisen avun toimisto	EuropeAid-yhteistyötoimisto	Lähetystöt
Riskianalyysin suorittaminen	Suoritti analyysin edeltävien vuosien tapaan.	Suoritti edeltävien vuosien tapaan riskianalyysin sekä erityisen riskianalyysin, joka oli jäänyt suorittamatta vuonna 2002. (Toimintasuunnitelma, toimi nro 2)	—
Raportointijärjestelmät	Taso edelleen hyvä.	Raportointijärjestelmät parantuneet vuoteen 2002 verrattuna, mutta niitä on vielä kehitettävä.	Lähetystöt raportoivat säännöllisesti.
Ulkoisten tarkastusten suunnittelu	Aloitettu vuonna 2002, pantu kokonaisuudessaan täytäntöön vuonna 2003.	Aloitti suunnittelun vuonna 2002, jatkoi kehittämistä vuonna 2003 ja laati strategia-asiakirjan vuonna 2004.	—
Ulkoisten tarkastusten ja seurannan toteuttaminen	Tarkastukset suoritettiin ja niiden osalta toteutetaan seuranta.	Tarkastusten määrää lisätty; toimeksiantoa ja seuranta parannettava.	—

KAHDEKSAS LUKU

Liittymistä valmisteleva tuki

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	8.1
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	8.2—8.44
Tarkastuksen sisältö ja luonne	8.2
Valvontajärjestelmät	8.3—8.29
Hallinnointi- ja valvontajärjestelmät	8.3—8.17
Phare	8.3—8.8
ISPA	8.9—8.14
Sapard	8.15—8.17
Komission toimittamat tai sen puolesta toimitetut tarkastukset	8.18—8.29
Phare	8.18—8.22
ISPA	8.23—8.26
Sapard	8.27—8.29
Tilitapahtumien testaaminen	8.30—8.34
Phare-ohjelmaan liittyvät maksut	8.30
ISPA-ohjelmaan liittyvät maksut	8.31—8.32
Sapard-ohjelmaan liittyvät maksut	8.33—8.34
Vuotuiset toimintakertomukset	8.35—8.39
Laajentumisasioiden pääosasto	8.35—8.36
Aluepolitiikan pääosasto	8.37—8.38
Maatalouden pääosasto	8.39
Päätelmät	8.40—8.43
Suosituks	8.44
Erityiskertomusten keskeiset huomautukset	8.45—8.59
Erityiskertomus nro 2/2004 "Onko Sapard-ohjelma hyvin hallinnoitu?"	8.45—8.53
Erityiskertomus nro 5/2004 ehdokasmaita rakennerahastojen hallinnointiin valmistelevasta Phare-tuesta	8.54—8.59

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

8.1 Tässä luvussa käsitellään Euroopan unioniin liittymiseen valmistautuville maille tarkoitettuja välineitä. Rahoitusnäkymien otsake 7 käsittää ensinnäkin liittymistä valmistelevien välineiden (Phare, ISPA ja Sapard) määrärahat, jotka on tarkoitettu kymmenelle Keski- ja Itä-Euroopan hakijavaltiolle (kahdeksasta tuli Euroopan unionin jäsenvaltioita 1. toukokuuta 2004 ⁽¹⁾), ja toiseksi määrärahat liittymistä valmistelevan tuen ohjelmiin, jotka on tarkoitettu kolmelle Välimeren alueen hakijavaltiolle ⁽²⁾.

- Phare-ohjelman ⁽³⁾ täytäntöönpanosta vastaa laajentumisasioiden pääosasto, ja sen kautta tuetaan hallinnon kehittämistä ja investointeja.
- ISPan ⁽⁴⁾ täytäntöönpanosta vastaa aluepolitiikan pääosasto, ja sen tavoitteena on helpottaa liittymisprosessia ympäristön ja liikenteen aloilla.
- Sapard-ohjelmalla ⁽⁵⁾, jonka täytäntöönpanosta vastaa maatalouden pääosasto, pyritään vastaavasti edistämään liittymisprosessia maatalouden ja maaseudun kehittämisen alalla.

Kaavioista 8.1 ja 8.2 ilmenee vuonna 2003 sidottujen (3 393 miljoonaa euroa) ja käytettyjen (2 240 miljoonaa euroa) varojen jakautuminen (ks. kohdat 2.42—2.46 budjettihallintoa koskevien huomautusten osalta).

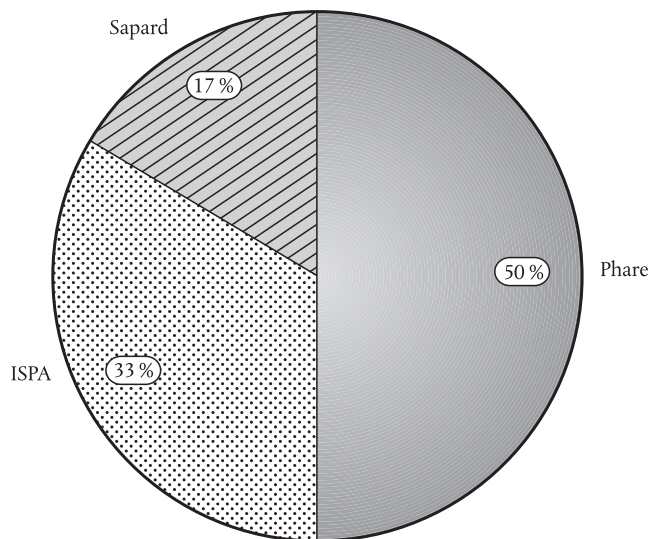
⁽¹⁾ Tšekin tasavalta, Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Puola, Slovenia, Slovakian tasavalta, Bulgaria ja Romania. Kyseisistä maista tuli 1. toukokuuta 2004 Euroopan unionin jäsenvaltioita Bulgariaa ja Romaniaa lukuun ottamatta.

⁽²⁾ Kypros ja Malta (joista tuli Euroopan unionin jäsenvaltioita 1. toukokuuta 2004) sekä Turkki. Näillä tukiohjelmilla oli vuonna 2003 maksujen kannalta suhteellisen vähän merkitystä.

⁽³⁾ Puola, Unkari ja Itä-Euroopan rakennemuutos, neuvoston asetus (ETY) N:o 3906/89.

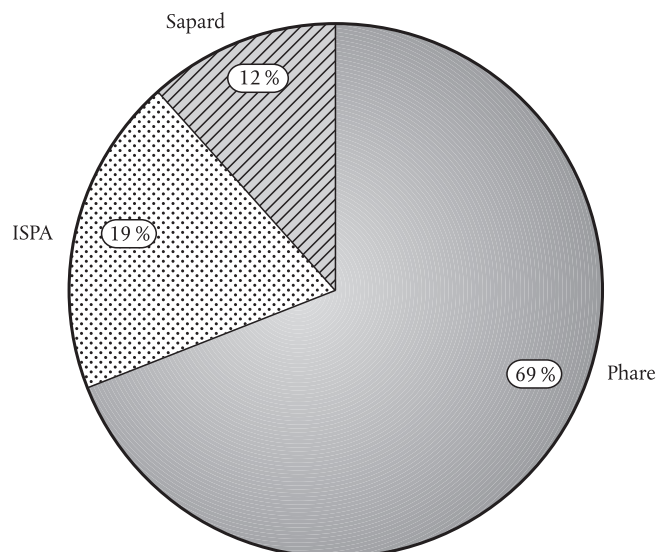
⁽⁴⁾ Liittymistä edeltävä rakennepolitiikan väline (ISPA), neuvoston asetus (EY) N:o 1267/1999. Nykyisin koheesiorahasto vastaa niille valtioille myönnettävästä tuesta, joista tuli jäsenvaltioita 1. toukokuuta 2004.

⁽⁵⁾ Maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskeva erityinen toimintaohjelma (Sapard), neuvoston asetus (EY) N:o 1268/1999.

Kaavio 8.1 — Maksusitoumusten jakautuminen budjettialoittain vuonna 2003**Maksusitoumukset yhteensä: 3 393 miljoonaa euroa**

Huom: Tarkemmat tiedot löytyvät liitteen I kaavioista III ja IV.

Lähde: Varainhoitovuoden 2003 tilinpäätös.

Kaavio 8.2 — Maksujen jakautuminen budjettialoittain vuonna 2003**Maksut yhteensä: 2 240 miljoonaa euroa**

Huom: Tarkemmat tiedot löytyvät liitteen I kaavioista III ja IV.

Lähde: Varainhoitovuoden 2003 tilinpäätös.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

TARKASTUSLAUSUMAAN LIITTYVÄ ERITYISARVIO

Tarkastuksen sisältö ja luonne

8.2 Vuonna 2003 myönnettyä liittymistä valmistettavaa tukea koskevan erityisarvion yleisenä tavoitteena oli edistää tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman laadintaa esittämällä päätelmät rahoitusnäkymien otsakkeen 7 osalta kirjattujen tilitapahtumien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta ⁽⁶⁾. Tarkastuksessa arvioitiin valvontajärjestelmät (sekä komission toimittamat että sen puolesta toimitetut tarkastukset ja/tai niiden pohjalta laaditut tarkastuskerromukset), testattiin yksittäisiä tilitapahtumia ja perehdyttiin asianomaisten pääjohtajien vuotuisiin toimintakertomuksiin. Tarkastus toimitettiin komission keskusyksiköissä Brysselissä sekä komission lähetystöissä ja yhdeksän hakijavaltion viranomaisten luona ⁽⁷⁾. Sapard-ohjelman kohdalla valtaosa tarkastustyöstä tehtiin vuonna 2003 toimitetun Sapard-ohjelmaa koskevan yhdenmetyt tarkastuksen yhteydessä ⁽⁸⁾.

*Valvontajärjestelmät***Hallinnointi- ja valvontajärjestelmät***Phare*

8.3 Suurin osa Phare-varoista käytetään siten, että hakijavaltoissa toimivat täytäntöönpanovirastot tekevät sopimukset ja suorittavat maksut. Muiden sopimusten tekemisestä ja hallinnoimisesta vastaavat laajentumisasioiden pääosasto Brysselissä (keskitetty hallinnointi) tai hakijavaltoissa toimivat lähetystöt (vastuu on siirretty lähetystöille).

Hakijavaltioiden järjestelmät

8.4 Vuoden 2000 loppupuolella komissio kehitti Phare-ohjelmaa (sekä ISPAa, ks. kohta 8.9) varten laajennetun hajautetun täytäntöönpanojärjestelmän (*Extended Decentralised Implementation System, EDIS*). Sen myötä komissio luopuu lähetystöjensä toimittamista tarjouskilpailujen ja sopimusten ennakkotarkastuksista, jotka vielä vuonna 2003 olivat olennainen osa valvontajärjestelmää. Komissio päättää täytäntöönpanon täydellisestä hajauttamisesta virastokohdittaisesti täytäntöönpanovirastojen toimintakykyä koskevan analyysin perusteella.

8.4 *Yhteensovittamisasetuksessa (asetus (EY) N:o 1266/1999) säädetään mahdollisuudesta ottaa käyttöön täysin hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä, mutta missään oikeudellisessa säännöksessä ei varsinaisesti vaadittu siihen siirtymistä. Komissio kuitenkin laati hakijavaltioiden kannustamiseksi vuoden 2000 lopussa työasiakirjan, jossa kehiteltiin täysin hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä Phare-ohjelmaa varten (ks. komission vastaus 8.9. kohtaan). Se tunnetaan nimellä 'laajennettu hajautettu täytäntöönpanojärjestelmä' (Extended Decentralised Implementation System, EDIS).*

⁽⁶⁾ Lukuun ottamatta Välimeren alueen maiden ohjelmia.

⁽⁷⁾ Phare: Tšekki, Unkari, Puola, Bulgaria ja Romania. ISPA: Viro, Latvia, Liettua, Puola ja Slovenia. Sapard: Puola, Bulgaria ja Romania.

⁽⁸⁾ Tarkastuksen keskeiset havainnot esitetään kohdissa 8.45–8.53.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.5 EDIS-prosessi on viivästynyt entisestään ⁽⁹⁾, ja vuonna 2003 ei annettu yhtään EDIS-hyväksyntää. Vuoden 2003 loppuun mennessä ainoastaan kuusi maata ⁽¹⁰⁾ oli jättänyt hakemuksensa. Prosessi viivästyi huomattavasti, koska julkisen sektorin sisäisen valvonnan uudistusten täytäntöönpano hakijavaltioissa oli hidasta ja koska komissio alun perin esitti vaatimukset myöhässä.

8.6 Vuonna 2003 käytössä olleet Phare-varojen hallinnointijärjestelmät ovat parantuneet hakijavaltioiden valmistautuessa siirtymään EDIS-järjestelmään. Tarkastuksissa, jotka komissio toimitti vuoden 2003 loppupuolella ja vuoden 2004 alkupuolella, havaittiin kuitenkin kyseisissä kansallisissa järjestelmissä joitakin puutteita: varainhoidosta ja sopimuksista vastaavan keskusyksikön ja toimivaltaisten ministeriöiden välisiä yhteistyösopimuksia ei ollut vielä saatu valmiiksi, henkilöresursseista ja täydennyskoulutuksesta oli pulaa ja ohjekirjat olivat yhä hyväksymättä.

Yhteisrahoitus

8.7 Phare-ohjelman täytäntöönpanoa koskevissa Pharesuuntaviivoissa ⁽¹¹⁾ määrätään, että vuodesta 2000 lähtien investointihankkeiden yhteisrahoituksesta on rahoitettava vähintään 25 prosenttia kansallisista varoista. Yhteisrahoituksen valvontajärjestelmiä on tehostettu vuodesta 2003 alkaen seuraavasti:

- a) kansallisten rahastojen ⁽¹²⁾ on raportoitava yhteisrahoituksen tilanteesta aina toimittaessaan rahoituspyynnön laajentumisasioiden pääosastolle
- b) lopputarkastuksista vastaavien ulkoisten tarkastajien on heitä koskevien sopimusehtojen mukaisesti tutkittava, sovelletaanko yhteisrahoituksen valvonnan menettelyjä ja onko toimittu yhteisrahoitusta koskevien edellytysten mukaisesti.

KOMISSION VASTAUKSET

8.5 Mitään EDIS-järjestelmään liittyvää muodollista oikeudellista vaatimusta ei ollut ennen kuin komissio lisäsi liittymisasiakirjaan 33 artiklan, jossa vaaditaan sen toteuttamista. Onkin vaikea nähdä, mitä keinoja olisi sitä ennen voitu komission kaukonäköisesti antaman mittavan kannustuksen, ohjauksen ja tuen lisäksi käyttää liittymisneuvotteluja käyvien suvereenien valtioiden painostamiseksi, jotta ne olisivat nopeuttaneet prosessia.

8.6 Komissio on vaatinut hakijavaltoita korjaamaan tilintarkastusten yhteydessä havaitut suurimmat järjestelmän puutteet ennen kuin se tekee EDIS-järjestelmän hyväksyntää koskevan päätöksen. Hyväksyntäpäätöksessä puolestaan vaaditaan, että järjestelmää on kehitettävä edelleen tietyllä aikavälillä muiden tilintarkastuksissa havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Ensimmäiset kuusi hyväksyntäpäätöstä on jo tehty ja loput neljä on määrä tehdä ennen vuoden 2004 loppua.

8.7 Yhteisrahoitusta valvotaan täytäntöönpanon aikana. Täysi varmuus monien, paitsi yhteisrahoitukseen, myös muihin asioihin liittyvien vaatimusten noudattamisesta saadaan hajautetuissa toimintaolosuhteissa kuitenkin vasta, kun lopputarkastukset on suoritettu.

⁽⁹⁾ Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 8.4.

⁽¹⁰⁾ Tšekin tasavalta, Latvia, Liettua, Unkari, Slovenia ja Slovakia.

⁽¹¹⁾ SEC(1999) 1596. Suuntaviivat ovat sitovia, koska ne mainitaan neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3906/89 8 artiklassa ja ovat osa komission ja asianomaisten hakijavaltioiden tekemää rahoituspöytäkirjaa.

⁽¹²⁾ Kaikkiin hakijavaltoihin perustettiin kansalliset rahastot kanavoimaan kuhunkin kolmeen liittymistä valmistelevaan välineeseen liittyviä varoja, kun varat saadaan komissiolta ja kun ne jaetaan täytäntöönpanovirastoille.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Monet täytäntöönpanovirastot eivät kuitenkaan tarkista, onko kansallisten viranomaisten ilmoittamassa rinnakkaisessa yhteisrahoituksessa ⁽¹³⁾ kyse asianomaisen Phare-ohjelman rahoituspöytäkirjan edellytysten mukaisesti aiheutuneista menoista. Yhteisrahoituksen valvonta on sekakomiteoiden ja alakohtaisten seurantakomiteoiden tehtävä, mutta siihen saakka, kunnes kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät ovat esittäneet lopulliset menoilmoitukset ja lopputarkastukset on toimitettu, jää epäselväksi, ovatko edunsaajat noudattaneet rinnakkaista yhteisrahoitusta koskevia edellytyksiä.

8.8 Komissio ei ole rinnakkaisen Phare-yhteisrahoituksen — toisin kuin rakennerahastojen — osalta vahvistanut selviä sääntöjä tukikelpoisuuden määrittämiseksi. Tämä on joskus johtanut tilanteisiin, joissa kansallisella yhteisrahoituksella on katettu ennen rahoituspöytäkirjan allekirjoittamista aiheutuneita menoja tai kansallista yhteisrahoitusta on annettu niin myöhään, että hankkeiden toteutus on viivästynyt.

8.8 *Phare-ohjelmassa sovellettu mahdollisuus rinnakkaiseen yhteisrahoitukseen salli todellakin hakijavaltioille rakennerahastoja enemmän joustavuutta tukikelpoisuuden edellyttämien yhteisrahoitusvelvoitteiden noudattamisessa. Tämä tapahtui aikana, jona liittymisen valmistelun edellyttämät rahoituskulut olivat näille siirtymätalouden maille huomattavan suuri rasitus. Komission käsityksen mukaan mainitut tapaukset olivat poikkeuksellisia ja yksittäisiä. Lisäksi yhdistetty yhteisrahoitus on vuodesta 2002 lähtien ollut Phare-ohjelmasuunnitteluoppaan mukaisesti pakollista perusteltuja poikkeustapauksia lukuun ottamatta, ja yhdistettyyn yhteisrahoitukseen sovelletaan samoja tukikelpoisuusvaatimuksia kuin Phare-ohjelmaan.*

ISPA

Hakijavaltioiden järjestelmät

8.9 ISPA-asetuksessa ⁽¹⁴⁾ säädetään, että hakijavaltioiden on otettava käyttöön viimeistään 1. tammikuuta 2002 asianmukaiset hallinnointi- ja valvontajärjestelmät ⁽¹⁵⁾. Vuonna 2003 ISPAN toteutuksessa sovellettiin järjestelmää, jossa kyseisissä maissa sijaitsevat komission lähetystöt tarkistivat tarjouskilpailuasiakirjat etukäteen (etukäteishyväksyntä). Kuten Pharen kohdalla (ks. kohta 8.4), komissio voisi luopua tästä vaatimuksesta EDIS-järjestelmän käyttöönoton myötä. EDIS-järjestelmän vähimmäisvaatimusten täyttämällä olisi varmistettu, että ISPA-asetuksessa tarkoitettuja hallinnointi- ja valvontajärjestelmää koskevia vaatimuksia noudatetaan.

8.9 *EDIS-järjestelmän käyttöönotolla olisi toki voitu varmistaa, että ISPAan sovellettavaa hallinnointi- ja valvontajärjestelmää koskevaa vaatimusta noudatetaan, mutta se ei ollut ainoa keino noudattaa tätä vaatimusta: EDIS-järjestelmän käyttöönotto oli vapaaehtoista ja, toisin kuin Pharen kohdalla (ks. komission vastaus 8.4. kohtaan), myös pysyi vapaaehtoisena. Hakijavaltiot tekivät komission tuella parannuksia ISPA-järjestelmiinsä koko täytäntöönpanokauden ajan riippumatta siitä, sovelsivatko ne EDIS-järjestelmää. Komission lähetystöjen tekemät hankinta-asiakirjojen etukäteishyväksynnot pienensivät samanaikaisesti EU:n varoihin kohdistuvaa riskiä.*

⁽¹³⁾ Rinnakkaisella yhteisrahoituksella tarkoitetaan sitä, että osapuolet rahoittavat hankkeen eri osa-alueita mahdollisesti eri aikoihin ja että niihin liittyvät maksut suoritetaan erikseen. Toinen mahdollinen rahoitusmalli on yhdistetty yhteisrahoitus, jossa osapuolet rahoittavat yhdessä hankkeen kunkin osa-alueen ja suorittavat niihin liittyvät maksut yhtäaikaaisesti.

⁽¹⁴⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1267/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, liittymistä edeltävästä rakennepolitiikan välineestä (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 73), 9 artiklan 1 kohta.

⁽¹⁵⁾ Nämä edellytykset sisällytettiin rahoituspöytäkirjan liitteeseen III, koska yhteisön asetuksia ei suoranaisesti sovelleta hakijavaltioihin. Rahoituspöytäkirja allekirjoitetaan kunkin hankkeen osalta komission päätöksen mukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.10 ISPAa koskevat vaatimukset täyttävien järjestelmien perustaminen on hakijavaltioiden vastuulla, mutta komissio ei ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin varmistaa, että hakijavaltiot noudattavat vaatimuksia määräaikaan mennessä. Kahden vuoden kuluttua määräajan päättymisestä, 31. joulukuuta 2003, yhdessä maassa ei ollut päästy tilanteeseen, jossa kaikki ISPAa hallinnoivat kansalliset viranomaiset ja elimet olisivat noudattaneet järjestelmää koskevia vähimmäisvaatimuksia⁽¹⁶⁾. Mikäli olisi varmistettu, että hakijavaltioihin on perustettu luotettavat sisäisen valvonnan järjestelmät, olisi pienennetty riskejä, joita aiheutuu lähetystöjen luopuessa ennakkotarkastuksista liittymisen aikaan. Näin olisi pitänyt toimia erityisesti siitä syystä, että näitä järjestelmiä aiotaan käyttää rakennerahastojen ja koheesiorahaston hallinnoinnissa.

8.11 Kyseiset maat toteuttivat kuitenkin suuria ponnistuksia luodakseen täysin uusia hallinnointirakenteita ja yrittivät samanaikaisesti ottaa käyttöön tarvittavat sisäisen valvonnan mekanismit hallinnoidakseen ISPA-varoja tehokkaasti ja avoimesti. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen aikoihin vuoden 2004 alkupuolella jotkin näistä järjestelmistä oli vasta perustettu. Näin ollen on liian aikaista tehdä johtopäätöksiä järjestelmien toimivuudesta, vaikka ne vaikuttavat hyvin suunnitelluilta.

8.12 Suurimmalla osalla tarkastuskäynnin kohteina olleista elimistä oli vaikeuksia palkata ja pitää palveluksessaan pätevää henkilöstöä. Palkatulla henkilöstöllä ei useinkaan ollut vaadittua työkokemusta. Sekä komissio että hakijavaltiot myöntävät, että tarvitaan jatkuva henkilöstö- ja täydennyskoulutusohjelma. Lisäksi kansalliset virastot ovat usein pakotettuja ulkoistamaan hankkeen valmistelu- ja hallinnointitehtäviä ulkomaisille asiantuntijoille. Kansallisia virastoja kehitettäviä toimintasuunnitelmia, joilla tätä riippuvuutta lopulta vähennettäisiin, ei ole vielä pantu täytäntöön.

KOMISSION VASTAUKSET

8.10 Sen lisäksi, että komissio määritteli vaatimukset kuhunkin tukipäätökseen liitettyssä rahoituspöytäkirjassa, se antoi laajamittaista tukea ja ohjausta ja tarkasti järjestelmiä vuodesta 2001 lähtien varmistuen, että kaikki havaitut puutteet korjattiin. Joillekin täytäntöönpanoelimille myönnettiin EDIS-hyväksyntä ennen liittymistä eri hakijavaltioissa, ja tarkastustyö osoitti, että monet toimitelmistä täyttivät edellytykset.

Liittymisen lähestyessä komissio valvoi rakennerahastojen ja koheesiorahaston hallinnointiin tarkoitettujen järjestelmien perustamista. Siihen ISPAsta ja muista liittymistä valmistelevista välineistä saadut kokemukset loivat hyvän perustan. Komissio viittaa neuvottelulukua 21 käsittelevään seurantakertomukseen (KOM(2003) 433) ja uusien jäsenvaltioiden rakennerahasto-ohjelmien hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä käsitteleviin yksityiskohtaisiin osioihin, joista neuvoteltiin pääosin vuonna 2003 ja jotka hyväksyttiin heti liittymisen jälkeen. Komissio jatkaa työtään sen varmistamiseksi, että tarvittavat järjestelmät ovat käytössä, jotta tilintarkastustuomioistuimen mainitsema riski olisi mahdollisimman pieni. Tässä prosessissa otetaan huomioon edistys kohti EDIS-järjestelmän käyttöönottoa.

8.11 Komissio on tarkastanut ISPA-/koheesiorahastohankkeiden hallinnointijärjestelmien toiminnan. Rakennerahastoihin liittyvän tarkastuksen se aikoo aloittaa vuonna 2005 arvioituaan ensin, täyttävätkö uudet järjestelmät asetuksissa säädetty vaatimukset. Komissio seuraa myös uusien jäsenvaltioiden tekemää omaa tarkastustyötä.

8.12 Riittävä henkilöstö ja tehtäviä vastaava koulutus olivat asioita, joita komissio korosti liittymisen lähestyessä. Se kiinnittää erityistä huomiota uusien jäsenvaltioiden suunnitelmiin näiden asioiden suhteen tarkastaessaan niiden järjestelmiä. Monissa uusissa jäsenvaltioissa pätevän henkilöstön houkuttelemista ja palveluksessa pitämistä vaikeuttavat erityisesti palkkaerot julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Kansallisten viranomaisten kokemattomuuden vuoksi ISPA-hankkeissa ei useinkaan ollut muuta vaihtoehtoa kuin työn ulkoistaminen osittain asiantuntijoille. ISPA:n täytäntöönpano tarjosi kaiken kaikkiaan arvokasta oppia ja kokemusta, sillä kyseinen liittymistä valmisteleva väline on laadittu koheesiorahaston mallin mukaiseksi. ISPAan sisältyviä teknisen avun rahastoja käytettiin myös runsaasti koulutuksen ja taitotiedon levityksen tukemiseen.

⁽¹⁶⁾ Aluepolitiikan pääosasto katsoi, että ainoastaan Virossa liikennealalla ja Unkarissa ja Liettuassa teialalla oli asianmukaista aloittaa virallinen menettely EDIS-järjestelmän käyttöönoton hyväksymiseksi.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Lähetystöjen toimittamat ennakkotarkastukset

8.13 Lähetystöt osallistuivat merkittävässä määrin kaikkiin tarjouskilpailu- ja sopimustentekoprosessin eri vaiheisiin ollessaan veloitettuja suorittamaan ennakkotarkastuksia. Lähetystöt havaitsivat huomattavan suuren määrän poikkeamia, mikä on osoituksena siitä, että lähetystöjen (17) ennakkohyväksyntä on tähän saakka ollut välttämätön osa hankintamenettelyjen valvontaa.

8.14 Yleisesti ottaen voidaan todeta, että lähetystöt tehostivat vuonna 2003 toimintansa dokumentointia. Lähetystöt ottivat käyttöön tarkistuslistat, ja tarkistetut tiedostot sisälsivät useimmiten muistiinpanoja, joissa selvästi kuvattiin ennakkotarkastuksen yhteydessä esille tulleet kysymykset. Lisäksi havaittiin, että lähetystöt suorituivat suuresta työmäärästään tiukassa aikataulussa. Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuin totesi seuraavaa:

- a) Suoritetut työtehtävät, esille otetut ongelmat ja niiden ratkaisutavat dokumentoitiin joissakin tapauksissa puutteellisesti (18).
- b) Useissa tapauksissa ennakkohyväksynnän saaminen kesti liian kauan. Viivästymisiin oli enimmäkseen syynä se, että tarjouskilpailumenettelyn aikana toimitetut asiakirjat olivat heikkolaatuisia. Joissakin tapauksissa syynä olivat myös pääosastojen rajalliset resurssit.
- c) Lähetystö hyväksyi suunnilleen samoihin aikoihin kahta eri tarjousta koskevat arviointikertomukset siitä huolimatta, että arviointikomitea oli hylännyt niistä yhden sopimuksen hallinnoijan kansallisuuden takia ja hyväksynyt toisen, vaikka kyse oli samasta sopimuksen hallinnoijasta.

8.14

a) *Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten jälkeen lähetystöt ovat alkaneet soveltaa tiukempia vaatimuksia suoritettujen työtehtävien ja ongelmien ratkaisutapojen dokumentointiin.*

c) *Vaikka Euroopan komission lähetystö aluksi hyväksyi molemmat kertomukset, se ei vaikuttanut tarjouskilpailuprosessin tulokseen, sillä lähetystö määräsi ensin mainitussa tapauksessa uuden arviointikomitean tekemään uudelleenarvioinnin, ja valinta kohdistui toiseen yritykseen.*

Sapard

8.15 Hyväksytyt maksajavirastot korvaavat Sapard-maissa edunsaajille aiheutuneet menot. Maksajavirastot saavat nämä varat valtiokonttorilta (kansallinen rahasto).

(17) Tarjouspyyntöasiakirjat oli toimitettava useaan kertaan (yhdessä tapauksessa seitsemän kertaa) ennen kuin ne hyväksyttiin. Kolmessa tarkastetuista kahdestatoista tarjouskilpailumenettelystä lähetystöt eivät olleet hyväksyneet arviointikertomuksia, joten arviointi oli suoritettava uudelleen.

(18) Lähetystöille hyväksyntää varten toimitettujen tarjouspyyntöasiakirjojen eri versioiden tarkastelun yhteydessä käytyä virallista kirjeenvaihtoa ei arkistoitu kokonaisuudessaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.16 Komission ja Sapard-maiden allekirjoittamien kansainvälisten sopimusten (¹⁹) mukaisesti kunkin maan on toimitettava komissiolle vuosittain todistus varmennetuista tileistä ja tarkastuskertomus, jotka todistuksen myöntävä elin on laatinut. Tilintarkastustuomioistuin katsoo tarkasteltuaan seitsemää saatavilla olevaa todistuksen myöntävän elimen kertomusta ja keskusteltuaan neljässä tarkastuskäynnin kohteena olleessa maassa todistuksen myöntävän elimen edustajien kanssa, että komissio saa kyseisten tarkastusten perusteella riittävän varmuuden menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Tilintarkastustuomioistuin ei kuitenkaan voinut tarkastella kolmea muuta kertomusta, koska komissio ei ollut saanut niitä määräaikaan mennessä (30. huhtikuuta 2004).

8.17 Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös Sapard-maksajavirastojen käyttämät menettelykuvaukset ja tarkistuslistat ja tarkasti joukon tiedostoja testatakseen, toimivatko hakijavaltioiden järjestelmät dokumentoidulla tavalla. Tilintarkastustuomioistuinten havaitsemista virheistä huolimatta (ks. kohta 8.33) Sapard-järjestelmät sisälsivät asianmukaiset päätoiminnot, menettelyt olivat hyvin dokumentoituja ja asiakirjoissa kuvatut järjestelmät toimivat yleisesti ottaen myös käytännössä.

Komission toimittamat tai sen puolesta toimitetut tarkastukset

Phare

Järjestelmiä koskevat komission tarkastukset

8.18 Hakijavaltioissa otettiin käyttöön hajautetun hallinnon järjestelmä. Tällöin ei toimitettu lainkaan järjestelmien tarkastuksia. Korjatakseen tilanteen laajentumisasioiden pääosasto käynnisti järjestelmien arviointia koskevan ohjelman. Tarkastuksia toimitettiin vain vähäinen määrä ennen kuin resurssit kohdistettiin kokonaisuudessaan EDIS-prosessin päätökseen saattamiseen. Näin ollen komissio ei voinut saada järjestelmien tarkastamisella varmuutta siitä, että hajautetun hallinnon järjestelmän avulla toteutettavissa toiminnoissa ei ole olennaisia todenmukaisuuteen, laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyviä virheitä.

Lopputarkastukset

8.19 Laajentumisasioiden pääosasto hyväksyi vuonna 2001 strategian, joka koski sopimusten tekemistä ulkoisten tarkastajien kanssa. Nämä toimittivat lopputarkastukset sellaisen riskitekijöiden perusteella poimitun otoksen osalta, joka kattoi noin 60 prosenttia ohjelmavuoteen 1999 asti toteutettujen Phare-ohjelmien arvosta.

KOMISSION VASTAUKSET

8.16 *Komissio on saanut ja arvioinut loput kolme todistusta ja tarkastuskertomusta tilintarkastustuomioistuinten tarkastuksen jälkeen.*

8.18 *Hajautetun hallinnon järjestelmä otettiin käyttöön ilman järjestelmiä koskevia tarkastuksia, koska entiseen varainhoitoasetukseen ei sisällynyt niiden toteuttamista koskevaa oikeudellista vaatimusta. Ennen vuotta 2002 pystyttiin toteuttamaan vain joitakin järjestelmiä koskevia tarkastuksia EDIS-prosessin luonteen vuoksi. Tätä asiaa on selostettu yksityiskohtaisesti laajentumisasioiden pääosaston vuosia 2002 ja 2003 koskevissa vuotuisissa lausumissa esitetyissä varaumissa. Komissio toteutti Turkissa uuden varainhoitoasetuksen mukaiset järjestelmiä koskevat tarkastukset ennen hallinnon hajauttamista ja soveltaa tätä lähestymistapaa jatkossa kaikkiin uusiin edunsaajavaltioihin.*

(¹⁹) Monivuotiset rahoitussopimukset, osa A, 6 artikla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

8.20 Huhtikuuhun 2004 mennessä oli toimitettu 86 keskusyksiköiden aloitteesta käynnistettyä lopputarkastusta yhteensä 971 miljoonan euron arvoisten ohjelmien osalta. Lähetystöt käynnistivät lisäksi 56 tarkastusta. Kyseiset 142 lopputarkastusta kattavat lähes 42 prosenttia ohjelmavuoteen 1999 asti toteutettujen Phare-ohjelmien kokonaisarvosta. Huhtikuuhun 2004 mennessä laajentumisasioiden pääosasto oli hyväksynyt 63 lopputarkastuskertomusta (lähetystöjen ja muiden yksiköiden aiemmin käynnistämät tarkastukset pois lukien), jotka kattoivat 761 miljoonan euron arvoiset ohjelmat. Maaliskuuhun 2004 mennessä komissio oli laatinut perintämääräyksiä 1,9 miljoonan euron arvosta ⁽²⁰⁾.

8.21 Tarkasteltuaan yksityiskohtaisesti yhdeksää satunnaisotannalla valittua tarkastuskertomusta ja komissiossa saatavilla olevia tietoja tilintarkastustuomioistuin päätteli seuraavaa:

- a) Tarkastuksen kohteena olleista lopputarkastuskertomuksista neljä oli esitetty myöhässä. Syynä oli se, että edunsaajilta oli vaikea saada tietoja ja että laajentumisasioiden pääosastolla ei ollut tarpeeksi resursseja.
- b) Lopputarkastukset olivat yleisesti ottaen korkealaatuisia, ja niissä tehtiin useita rahoitusta koskevia havaintoja (jotka liittyivät esimerkiksi arvonlisäveron sisältäviin maksuihin, määrääjän jälkeen suoritettuihin maksuihin ja puutteisiin sopimuskomenettelyssä). Joissakin tapauksissa ei löydetty alkuperäisiä tositteita. Kaikki näistä rahoitusta koskevista havainnoista eivät kuitenkaan liittyneet määriin, jotka voidaan ja jotka tulisi perä takaisin.

Kansallisten rahastojen toimittamat tarkastukset hakijavaltoissa

8.22 Komission ja kunkin hakijavaltion kansallisen rahaston välisessä yhteisymmärryspöytäkirjassa edellytetään, että kansalliset rahastot tekevät vuosittain selkoa suunnitelluista tarkastuksista ja esittävät yhteenvedon tarkastushavainnoista. Tästä huolimatta komissio ei ole hyödyntänyt vuoden 2003 osalta tarkastushavainnoista tehtyjä yhteenvedoja saadakseen varmuuden Phare-toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

8.22 *Komissio ei ole käyttänyt tarkastushavainnoista tehtyjä yhteenvedoja sääntöjenmukaisuuden varmistamiseen kyseisten raporttien suppeuden vuoksi.*

ISPA

Järjestelmiä koskevat komission tarkastukset

8.23 Aluepolitiikan pääosasto toimitti vuonna 2003 ja vuoden 2004 alussa tarkastuksia kaikissa ISPA:n piiriin kuuluvissa hakijavaltoissa. Tarkastusten päätavoitteena oli arvioida, missä määrin hakijavaltiot olivat perustaneet asetuksen vaatimusten mukaisia hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä ⁽²¹⁾, sekä seurata ja valvoa, miten EDIS-järjestelmän käyttöönotossa oli edistytty.

⁽²⁰⁾ Luvut ovat peräisin laajentumisasioiden pääosastolta.

⁽²¹⁾ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1266/1999 12 artiklan 2 kohta ja rahoituspöytäkirjan liite III.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.24 Tilintarkastustuomioistuimen tavoitteena oli tutkia, miten tehokkaasti aluepolitiikan pääosasto oli hoitanut tehtävänsä. Tarkoituksena oli pääasiassa toteuttaa varainhoitovuotta 2002 koskevan vuosikertomuksen kahdeksannessa luvussa (ISPAa koskeva osa) ⁽²²⁾ esitettyjen tarkastushavaintojen seuranta.

8.25 Tarkastuksen suunnittelumuistio ja tarkastuksissa käytetyt tarkistuslistat ovat huomattavasti edellisvuotisia paremmat. EDIS-järjestelmän tarkistuslistoja on kuitenkin täydennettävä, jotta niissä käsiteltäisiin paremmin sisäisen valvonnan järjestelmien toimivuutta.

8.26 Vaikka parannuksia on tapahtunut viime vuoteen verrattuna, toimitettuja tarkastuksia ei joissakin tapauksissa ollut dokumentoitu asianmukaisesti. Yhdessä kolmesta tarkastelun kohteena olleesta tarkastuksesta tarkistuslistat oli täytetty vain osittain. Näin ollen oli mahdotonta päätellä:

- i) oliko tarkastus ollut perusteellinen ja kattava ja
- ii) sisältyivätkö kaikki oleelliset havainnot tarkastuskertomukseen.

Sapard

Komission toimittamat tarkastukset

8.27 Komissio toimittaa tarkastuksia kolmessa vaiheessa: järjestelmien tarkastukset ennen maksujen suorittamista; säännönmukaisuutta koskevat tarkastukset arvioidakseen, toimivatko järjestelmät tarkoitetulla tavalla sekä tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä toimitetut tarkastukset varainhoitovuoden lopussa. Yleisesti ottaen kyseisillä tarkastuksilla saatiin varmuus menojen laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

8.28 Tilintarkastustuomioistuin yksilöi kuitenkin puutteita tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä vuonna 2003 toimitetuissa tarkastuksissa. Komissio toimitti tarkastuksen tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä kahdeksassa maassa: Kolmessa näistä maista keskeisiä asiakirjoja ei ollut arvioitu ja hyväksytty ja neljässä muussa maassa todentavaa aineistoa ei ollut dokumentoitu riittävän tarkasti.

8.29 Tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä toimitetut tarkastukset muodostavat perustan tarkastamista ja hyväksymistä koskevalle komission päätökselle Sapard-virastojen tileistä ja Sapard-ohjelman euromääräisistä pankkitileistä. Komissio ei kyennyt noudattamaan määräaikaa ja teki päätöksen kuukauden myöhässä 31. lokakuuta 2003. Päätöksen myötä tarkastettiin ja hyväksyttiin myös erään pankkitilin saldo Romaniassa, jossa komissio ei ollut toimittanut tarkastusta. Komission olisi pitänyt suorittaa tarkastuksia, joiden avulla pankkitilin saldo (37,6 miljoonaa euroa) ja saadut korkotulot olisi vahvistettu.

KOMISSION VASTAUKSET

8.25 EDIS-järjestelmän tarkistuslistat laadittiin siinä vaiheessa, kun järjestelmät oli monissa hakijavaltioissa vasta otettu käyttöön. Sisäisen valvonnan järjestelmiä testattiin vain vähän sen vuoksi, että järjestelmät olivat useilla alueilla olleet käytössä niin vähän aikaa, ettei johtopäätösten tekeminen ollut mahdollista. Komissio aikoo tarkistaa tarkistuslistat tältä osin vuonna 2004.

8.26 Komissio myöntää, että tarkastuskertomuksessa esitettyjen havaintojen ja suoritettujen tarkastusten välisissä viittaussuhteissa on parantamisen varaa. Komissio pyrkii yhdenmukaistamaan tarkastusmenetelmiä yhteisesti hallinnoituun talousarvioon kuuluvilla aloilla. Tilintarkastustuomion erikseen mainitsemassa tapauksessa tarkastuskertomuksessa esitellään kattavasti tehty työ ja syyt komission havainnoille, vaikka tarkistuslistat ovatkin puutteellisia. Se tarjosi siten luotettavan perustan tarkastuslausunnolle.

8.28 Komissio on varmistanut, että keskeiset asiakirjat tarkastetaan, mutta myöntää, että tehtyjä tarkastuksia ja arviointia/valvontaa koskevaa todentavaa aineistoa voitaisiin kehittää.

8.29 Tilintarkastustuomioistuimen mainitsemasta viivästymisestä ei ole aiheutunut taloudellisia seuraamuksia. Koska Romaniassa puolestaan ei ollut menoja vuoden 2002 aikana, komissio arvioi kansallisten viranomaisten (Romanian tilintarkastustuomioistuimen) lähettämän todentamiskertomuksen. Kertomukseen sisältyi osio, jossa käsiteltiin Sapard-välineen euromääräisen tilin vahvistamista. Komissio piti tätä riittävänä päätöksentekoa varten.

⁽²²⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 8.14–8.22.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Tilitapahtumien testaaminen***Phare-ohjelmaan liittyvät maksut**

8.30 Tilintarkastustuomioistuin toimitti hakijavaltioissa tarkastuksen, joka koski 39:ää täytäntöönpanovirastojen suorittamaa Phare-ohjelmaan liittyvää maksua ⁽²³⁾ (yhteensä 76 maksun otoksesta ⁽²⁴⁾). Tarkastuksessa ilmeni seitsemän virhettä. Nämä virheet, jotka olivat enimmäkseen muotovirheitä, koskivat pidätettyjen varojen liian aikaista vapauttamista, sallitun rajan ylittävien sopimuksen ennakkomaksujen suorittamista, palvelusopimuksiin käytetyn ajan rekisteröinnissä ilmenneitä ongelmia ja kahta arvoltaan vähäistä tukeen oikeuttamatonta menoa. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin ei kahdessa tapauksessa pystynyt saamaan näyttöä siitä, oliko ilmoitetussa rinnakkaisessa yhteisrahoituksessa kyse asianomaisen rahoituspöytäkirjan vaatimusten mukaisista aiheutuneista menoista (ks. kohta 8.7).

ISPA-ohjelmaan liittyvät maksut

8.31 Tarkastetussa 17:n ISPA-ohjelmaan liittyvän maksun otoksessa ilmeni paljon virheitä (14 virhettä 13 maksussa). Seitsemässä tapauksessa ei ollut noudatettu tarjouskilpailu- ja sopimuskentekomenettelyjä koskevia säännöksiä (kahdessa näistä tapauksista tällä olisi voinut olla huomattava vaikutus tarjouskilpailun tulokseen); kolmessa tapauksessa ei ollut noudatettu säännöksiä, joissa edellytettiin ympäristövaikutusten arviointia ennen hankkeen hyväksymistä; kahdessa tapauksessa tuen määrää laskettaessa ei ollut otettu asianmukaisesti huomioon hankkeen mahdollista tuottavuutta, ja kahdessa tapauksessa komissiolle ilmoitettiin koneiden ja laitteiden hankintaan liittyviä tukeen oikeuttamattomia menoja.

8.30 Komissio on sitä mieltä, että esille otetut muotovirheet ovat kahdessa tapauksessa seitsemästä eli pidätettyjen varojen vapauttamisen ja ennakkomaksujen suorittamisen yhteydessä harkinnanvaraisia. Tukeen oikeuttamattomiin menoihin liittyvät virheet ovat joka tapauksessa niin vähäisiä, ettei niitä voida pitää merkityksellisinä.

8.31 Joillakin tilintarkastustuomioistuimen esiin tuomilla virheillä ei ole taloudellista vaikutusta ja ne ovat siten luonteeltaan muodollisia.

Komissio on yhtä mieltä siitä, että säännöksiä on noudatettava tarjouskilpailu- ja sopimuskentekomenettelyjen yhteydessä (seitsemän virhettä), ja on sitoutunut arvioimaan tarjoukset ja asianmukaiset asiakirjat avoimesti. Sen näkemyksen mukaan viisi väitetyistä virheistä on kuitenkin sellaisia, ettei niitä voida pitää merkittävänä.

Vaikka komissio on joissakin tapauksissa (kolme mainittua virhettä) sallinut ympäristövaikutusten arviointia koskevan vaatimuksen täyttämisen vasta hakemuksen jättämisen jälkeen (esimerkiksi, kuten komissio on jo todennut tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2002 vuosikertomuksen 8.44 kohdassa, suunnittelua ja rakentamista koskevien sopimusten yhteydessä ei ole aina mahdollista tehdä täydellistä ympäristövaikutusten arviointia (YVA) ennen hankkeen toimittamista hyväksyttäväksi), se on varmistanut, että YVA-menettelyjä on noudatettu ennen kuin varsinainen työ on aloitettu.

Komissio katsoo, että päätös tuen määrästä tilintarkastustuomioistuimen esille tuomissa tapauksissa (kaksi virhettä) oli asianmukainen, kun otetaan huomioon kaikki asiaankuuluvat näkökohdat, kuten todennäköinen tuottavuus ja kohdeväestön varallisuus. Se tunnustaa kuitenkin tarpeen yhdenmukaistaa yhteisrahoituksen määrän laskemiseen sovellettavia menetelmiä ja on ryhtynyt työhön asian hyväksi.

Komissio myöntää kaksi virhettä, jotka koskevat tukeen oikeuttamattomia menoja, ja on ryhtynyt toimiin kyseisten ilmoitusten korjaamiseksi.

⁽²³⁾ Tarjouskilpailu- ja sopimuskentekomenettelyjä tarkasteltiin ainoastaan niiden 13 maksun osalta, jotka oli suoritettu suhteellisen uuden taloudellista ja sosiaalista koheesiota koskevan tukijärjestelmän puitteissa. Kyseisiä menettelyjä tarkasteltiin laajemmin vuoden 2002 tarkastuslausumaan liittyvän tarkastuksen yhteydessä. Ks. vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 8.38–8.43.

⁽²⁴⁾ Muista maksuista ei löydetty virheitä komission sekä Euroopan jälleerakennus- ja kehityspankin tasolla toimitetuissa tarkastuksissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.32 Lisäksi säännöissä⁽²⁵⁾ määrätään, että asianmukaisesti perusteltuja tapauksia lukuun ottamatta myönnetty tuki on peruutettava toimenpiteeltä, jonka töistä olennaista osaa ei ole aloitettu kahden vuoden kuluttua siitä päivästä, jolloin komissio allekirjoitti sopimuksen (mikä saattaa olla epärealistista erityisesti mittavien infrastruktuurihankkeiden kohdalla). Komissio päätti hyväksyä ensimmäisen urakkaa koskevan tarjouskilpailun käynnistämisen todisteeksi siitä, että olennainen osa töistä oli aloitettu infrastruktuurihankkeiden osalta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tällainen tulkinta ei ole ISPA:sta annetun asetuksen hengen mukainen.

Sapard-ohjelmaan liittyvät maksut

8.33 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti otoksen, joka sisälsi 26 vuonna 2003 suoritettua maksua ja joka kattoi tarkastushetkellä toteutetut keskeiset toimenpiteet. Kolmestatoista maksusta löytyi paljon virheitä, mikä johtui pääasiassa siitä, että Sapard-maiden henkilöstöllä ei ole vielä paljonkaan kokemusta. Virheet liittyivät menettelyjä koskevien säännösten noudattamatta jättämiseen⁽²⁶⁾ (10 tapausta), arvonlisäveron maksamiseen (4 tapausta, ks. jäljempänä) ja EU:n hygieniamääräysten noudattamatta jättämiseen (3 tapausta).

8.34 Neljä tarkastetuista maksuista koski ”maaseudun infrastruktuurin kehittämiseen ja parantamiseen” liittyvää toimenpidettä Puolassa. Kaikissa neljässä tapauksessa maksut sisälsivät arvonlisäveron, joka tilintarkastustuomioistuimen näkemyksen mukaan ei ole tukikelpoinen kustannus⁽²⁷⁾. Tukeen oikeuttamattomien kustannusten määrä otoksessa on pieni (noin 11 500 euroa), mutta Puolassa arvonlisävero kirjataan järjestelmällisesti Sapard-ohjelman maksuihin.

⁽²⁵⁾ Asetuksen (EY) N:o 1267/1999 8 artiklan 2 kohta ja rahoituspöytäkirjan liitteen III 1 kohta.

⁽²⁶⁾ Kolmessa tapauksessa ei ollut noudatettu menojen toteutumista koskevaa vaatimusta, vaan Sapard-ohjelmaan liittyvät maksut oli suoritettu maksamattomien laskujen perusteella; kolmessa tapauksessa ei sovellettu yksityissektorin hankintoihin liittyvää menettelyä, jonka mukaan kustakin yli 10 000 euroa maksavasta erästä on oltava kolme tarjousta; kahdessa tapauksessa ylitettiin Sapard-ohjelmassa määrätty julkisen tuen määrän raja ja kahdessa tapauksessa ei sovellettu tarkistuslistojen hyväksyntämenettelyä.

⁽²⁷⁾ Lisätietoja asiasta erityiskertomuksessa nro 2/2004 Sapard-ohjelmasta (EYVL C 295, 30.11.2004), kohdat 38–40.

KOMISSIION VASTAUKSET

8.32 Kuten tilintarkastustuomioistuin itse huomauttaa, töiden aloittaminen kahden vuoden kuluessa sopimuksen tekopäivästä saattaa olla epärealistista erityisesti mittavien infrastruktuurihankkeiden kohdalla. Komissio pitääkin urakkaa koskevan tarjouskilpailun käynnistämistä riittävänä vakuutena siitä, että hankkeet toteutetaan aikataulun mukaisesti.

8.33 Komissio tarkastelee arvonlisäveron vaikutusta sen jälkeen, kun ohjelma on saatu päätökseen. Arviointi suoritetaan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä, ja siitä tehdään tarvittavat johtopäätökset. Komissio ei kuitenkaan tässä vaiheessa katso, että mainittu arvonlisävero olisi rahoitukseen oikeuttamaton kustannus.

Komissio on tehnyt tarkastuksia kaikissa kymmenessä Sapard-maassa. Joissakin tapauksissa myös se on havainnut, että tarkistusten dokumentointia on kehitettävä, ja on esittänyt asiaankuuluvia suosituksia.

Myös komissio on havainnut Sapard-maissa joitakin ongelmia EU:n vähimmäishygieneivaatimusten noudattamisen suhteen. Se on esittänyt suosituksia järjestelmien ja valvonnan parantamisesta.

Näitä havaintoja seurataan tarvittaessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjen puitteissa.

8.34 Tilintarkastustuomioistuin ottaa esille kaksi erillistä arvonlisäveroon liittyvää kysymystä. Arvonlisävero on EU:n yhteisrahoituksen oikeutettu kustannus, jos sitä ei voida periä takaisin, aivan kuten rakennerahastoihin liittyvissä menoissakin. Ainoa ero on se, että Sapard-ohjelmaan on asetettu lisäedellytys, jonka mukaan sen osuus ei saa olla suhteettoman suuri missään ohjelman osassa. Tässä vaiheessa on liian aikaista arvioida, onko näin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Vuoden 2003 tilien mukaan komission puolalaisille edunsaajille suorittamien maksujen kokonaismäärä oli 79,6 miljoonaa euroa, josta arvonlisäveron osuus oli tilintarkastustuomioistuimen arvion mukaan 4,0 miljoonaa euroa eli 1,5 prosenttia kaikista komission vuonna 2003 suorittamista Sapard-ohjelmaan liittyvistä maksuista (ennakkomaksut mukaan lukien). Huhtikuussa 2004 Puolan kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä ilmoitti maatalouden pääosastolle, että todistuksen myöntävä elin antaisi vuoden 2003 tileistä kielteisen lausunnon toisen sellaisen ongelman vuoksi, joka liittyi alv:n tukikelpoisuuteen.

Vuotuiset toimintakertomukset

Laajentumisasioiden pääosasto

8.35 Laajentumisasioiden pääosaston johtaja esitti — kuten vuonna 2002 — vuotuisen toimintakertomukseen sisältyvässä lausumassaan seuraavanlaisia varauksia siitä, antavatko käyttöön otetut valvontamenettelyt tarvittavat takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta:

- a) hajautetut järjestelmät ovat luonteeltaan riskialttiita,
- b) järjestelmien ja tilitapahtumien tarkastuksissa on aukkoja, ja
- c) rahoituksen välittäjiä koskeviin vaatimuksiin liittyy epävarmuustekijöitä.

8.36 Yhteisrahoitukseen liittyvä ongelma mainittiin toimintakertomuksessa hallinnon ja sisäisen valvonnan järjestelmiä käsittelevässä osuudessa. Rinnakkaista yhteisrahoitusta valvotaan heikosti (ks. myös kohta 8.7), ja on olemassa se vaara, että hakijavaltiot eivät huolehdi yhteisrahoitusta koskevien vaatimusten täyttämistä. Tilintarkastustuomioistuimen mukaan ongelma näyttää siinä määrin merkittävältä, että vuoden 2003 toimintakertomukseen sisältyvässä lausumassa on aiheellista esittää sitä koskeva varaus.

Aluepolitiikan pääosasto

8.37 Pääjohtaja esitti aluepolitiikan pääosaston toimintakertomukseen 2003 sisältyvässä lausumassa ISPAa koskevan varauksen, jonka mukaan hänellä ei ole riittävää varmuutta siitä, että hakijavaltiot soveltavat tehokkaasti kaikkia hallinnointi- ja valvontajärjestelmien päätoimintoja asetuksen (EY) N:o 1267/1999 mukaisesti, lukuun ottamatta niitä kolmessa hakijavaltiossa sijaitsevia elimiä, joiden kohdalla komissio on tekemässä EDIS-järjestelmää koskevan päätöksen, ja yhtä muuta hakijavaltiota kokonaisuudessaan (Slovenia).

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio tutkii arvonlisäveron vaikutusta sitten, kun ohjelma on saatu päätökseen. Arviointi suoritetaan tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä, ja siitä tehdään tarvittavat johtopäätökset.

Puolan kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän esille tuomaa kysymystä komissio käsittelee Puolan viranomaisten kanssa.

8.36 *Täytäntöönpanovirastojen olisi parannettava rinnakkaisen yhteisrahoituksen valvontaa edunsaajien tasolla. Vaikka todella onkin olemassa se vaara, että yhteisrahoitusta koskevia vaatimuksia ei noudateta, vaara siitä, että tämä jää havaitsematta ja että korjaaviin toimiin ei ryhdytä, on vähäinen. Komissio harkitsee joka tapauksessa varauksen esittämistä asian edetessä ja tulevien vaiheiden valossa.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.38 Vaikka komission tarkastuksissa havaitut puutteet on mainittu toimintakertomuksen osassa 4.1.3, olisi ollut hyödyllisempää, jos kertomus olisi sisältänyt hakijavaltioittain esitetyn, yksityiskohdaisen analyysin niistä tekijöistä, joita täytyisi täydentää, jotta toiminta olisi asetuksen mukaista. Tämä olisi osoittanut, miten riskialtista komission toiminta on tällä alalla. ISPAan liittyvä yleinen varauksia ei koskenut Sloveniaa; aluepolitiikan pääosaston tarkastus ei kuitenkaan koskenut tarjouskilpailu- ja sopimuksetekomenettelyjä, joten Slovenian jättämistä varauksien ulkopuolelle ei voida tulkita siten, että Slovenia noudattaa kaikilta osin 9 artiklan 1 kohdassa esitettyjä vaatimuksia.

Maatalouden pääosasto

8.39 Maatalouden pääosaston vuotuinen toimintakertomus vuodelta 2003 ei sisällä Sapard-ohjelmaa koskevia varauksia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä on asianmukaista, koska havaitut virheet eivät ylitä komission soveltamaa virheiden olennaisuusrajaa. Pääjohtajan olisi kuitenkin pitänyt sisällyttää vuotuisen toimintakertomukseen asiaa koskeva kommentti, koska tilintarkastustuomioistuin ilmoitti joulukuussa 2003 komissiolle Puolassa ilmenneestä arvonlisäveroon liittyvästä ongelmasta, ja pääjohtaja ei ollut tietoinen ongelman laajuudesta muissa Sapard-maissa.

Päätelmät

8.40 Vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2002⁽²⁸⁾ tilintarkastustuomioistuin päätteli, että liittymistä valmistelemaan tukeen liittyviä valvontajärjestelmiä oli tarpeen parantaa. Vaikka tietyillä aloilla on tapahtunut edistystä sekä komissiossa että hakijavaltioissa, lisäponnistelut ovat tarpeen. Tilintarkastustuomioistuinten vuonna 2003 toimittamassa tilintapahtumien tarkastuksessa ilmenneiden virheiden määrä osoittaa, että järjestelmä on puutteellinen ja että valvontajärjestelmiä on edelleen parannettava säännönvastaisiin maksuihin liittyvän riskin pienentämiseksi.

8.41 Phare-ohjelman valvontajärjestelmien kohdalla havaittiin seuraavat seikat:

- komission tarkastuksissa yksilöitiin puutteita, minkä vuoksi EDIS-järjestelmää koskeva hyväksyntä viivästyy
- hakijavaltiot eivät valvoneet asianmukaisesti rinnakkaista yhteisrahoitusta ja
- pääjohtajan lausumassa mainittujen, komission tarkastuksissa havaittujen aukkojen lisäksi lopputarkastuskertomusten hyväksyntä oli liian hidasta.

KOMISSIION VASTAUKSET

8.38 Aluepolitiikan pääosaston vuoden 2003 toimintakertomuksen osassa 4.1.3 tehdään yhteenveto liittymisneuvotteluja käyvässä valtioissa ja hakijavaltioissa vuoden 2003 aikana tehdyissä tarkastuksissa havaituista merkittävistä puutteista ja perustellaan näin pääjohtajan esittämät varaukset. Samaa lähestymistapaa käytettiin perusteltaessa asianomaisia jäsenvaltioita koskevat EAKR:n ja koheesiorahaston hallinnointiin liittyvät varaukset. Slovenian osalta komissio yhtyy tilintarkastustuomioistuinten näkemykseen. Aluepolitiikan pääosaston tekemä hankintamenettelyihin kohdistunut tarkastus oli suppea johtuen Euroopan komission lähetystön tekemistä ennakkotarkastuksista.

8.39 Maatalouden pääosasto ei maininnut Puolan arvonlisäverokysymystä vuotuisessa toimintakertomuksessaan, koska se ei katso tähänastisten menotietojen perusteella, että arvonlisäveron rahoittamisella kyseisessä valtioissa olisi suhteettomia vaikutuksia Sapard-ohjelmaan ja että se siten olisi tuken oikeuttamaton kustannus monivuotisen rahoitussopimuksen sääntöjen mukaisesti. Vuotuisessa toimintakertomuksessa ei tiiviynä ja selkeyden vuoksi myöskään yleensä mainita valvontaan liittyviä ongelmia, joilla ei katsota olevan merkittävää vaikutusta ilmoitukseen.

8.40 Osa tilintarkastustuomioistuinten raportoimista virheistä on sellaisia, ettei niillä ole taloudellista vaikutusta ja ne ovat luonteeltaan muodollisia.

Komissio on tietoinen tarpeesta kehittää uusien jäsenvaltioiden ja liittymisneuvotteluja käyvien valtioiden hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä edelleen. Se tukee jatkossakin näitä parannuksia muun muassa omien tarkastustensa kautta.

8.41 Syyskuun 2004 loppuun mennessä kuudelle valtiolle oli myönnetty hyväksyntä ja muutkin ovat edenneet prosessissa jo pitkälle.

Tarkastuskertomusten viimeistelyvaihetta voitaisiin nopeuttaa. Tähän vaikuttavat kuitenkin osaksi pääosastolle osoitetut voimavarat ja osaksi se, kuinka nopeasti edunsaajat vastaavat tilintarkastajien kyselyihin.

⁽²⁸⁾ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohta 8.45.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.42 Siitä huolimatta, että kyseiset maat panostivat huomattavasti ISPA-ohjelmassa hallinnointirakenteiden luomiseen ja sisäisen valvonnan mekanismien käyttöönottoon, yhdessäkään maassa ei vielä 31. joulukuuta 2003 oltu siinä tilanteessa, että kaikki ISPAa hallinnoivat kansalliset viranomaiset ja elimet noudattaisivat järjestelmää koskevia vähimmäisvaatimuksia. Lisäksi komissio ei ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin varmistaakseen, että hakijavaltiot noudattavat säännöksissä esitettyjä vaatimuksia määräaikojen rajoissa. Lähestyksen antama ennakkohyväksyntä oli välttämätön osa hankintaprosessin valvontaa, ja sen poistaminen liittymisen jälkeen merkitsee, että tarjouskilpailu- ja sopimuksentekomenettelyt muuttuvat erittäin riskialttiiksi.

8.43 Sapard-ohjelman osalta valvontajärjestelmät toimivat yleisesti ottaen hyvin käytännössä, lukuun ottamatta tilien tarkastamisen ja hyväksynnän yhteydessä toimitetuissa komission tarkastuksissa yksilöityjä puutteita ja Sapard-maissa havaittua suurta virheiden määrää.

Suositukset

8.44 Tilintarkastustuomioistuin suosittaa seuraavaa:

— Phare-ohjelman osalta komission pitäisi:

- a) tehdä kaikkensa varmistaakseen, että komission tarkastuksissa jäsenvaltioissa ilmenneet järjestelmien puutteet korjataan
- b) ryhtyä toimenpiteisiin varmistaakseen, että täytäntöönpanovirastot tarkistavat yhteisrahoituksen tilanteen ilmoituksen yhteydessä
- c) nopeuttaa lopputarkastuskertomusten valmistumista ja
- d) arvioida, olisiko mahdollista tai millaisissa olosuhteissa olisi mahdollista hyödyntää kansallisten rahastojen hakijavaltioissa toimittamia tarkastuksia varmuuden saamiseksi Phare-ohjelmaan liittyvien tilitapahtumien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta.

— ISPA-ohjelman osalta komission pitäisi:

- a) jatkaa järjestelmiä koskevien tarkastusten toimittamista varmistaakseen, että rakenne- ja koheesiorahastojen hallinnointia varten on luotu luotettavat järjestelmät

KOMISSION VASTAUKSET

8.42 Jotkut täytäntöönpanoelimistä eri hakijavaltioissa olivat saaneet EDIS-hyväksynnän ennen liittymistä ja monien toimielinten katsottiin täyttävän edellytykset. Sen lisäksi, että komissio määritteli vaatimukset kuhunkin tukipäätökseen liitettyssä rahoituspyytäkirjassa, se oli antanut laajamittaista tukea ja ohjausta ja tarkastanut järjestelmiä vuodesta 2001 lähtien varmistaen, että kaikki havaitut puutteet korjattiin. EDIS-järjestelmän käyttöönotto ei ollut ainoa tapa täyttää ISPAssa edellytetyjä tehokkaita hallinnointi- ja valvontajärjestelmiä koskeva vaatimus.

Komissio jatkaa työtään sen varmistamiseksi, että rakenne- ja koheesiorahastojen hallinnointiin tarvittavat järjestelmät ovat käytössä. Julkiset hankinnat ovat riskialtis ala myös vanhoissa jäsenvaltioissa. Hankinnat olivat keskeisellä sijalla aluepolitiikan pääosaston käynnistämässä, johtamissa ja toteuttamissa lukuisissa koulutustoimissa, joilla pyrittiin parantamaan hakijavaltioiden hallinnollisia valmiuksia. Komissio viittaa 8.10 ja 8.12 kohtiin antamiinsa vastauksiin.

8.43 Komissio on varmistanut, että keskeiset asiakirjat tarkastetaan, mutta myöntää, että tehtyjä tarkastuksia ja arviointia/valvontaa koskevaa todentavaa aineistoa voitaisiin kehittää.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsemien virheiden korjaamista seurataan tarpeen mukaan.

8.44

Phare-ohjelman osalta:

- a) Asiaan puututaan jo muun muassa EDIS-prosessin kautta. Ks. vastaus 8.6 kohtaan.
- b) Asiaan puututaan jo muun muassa EDIS-prosessin kautta.

ISPA-ohjelman osalta:

- a) Aluepolitiikan pääosaston tarkastusstrategian mukaan suoritetaan jatkuvia järjestelmiä koskevia tarkastuksia, joissa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että järjestelmät ovat rakenne- ja koheesiorahastoihin sovellettavien vaatimusten mukaisia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- b) laatia erityinen aikataulu ja määrätä välitavoitteista niitä kahta maata varten, jotka vastaisuudessa ovat ISPA-ohjelman edunsaajia ⁽²⁹⁾, varmistaakseen, että kyseiset maat noudattavat asetuksessa tarkoitettuja hallinnointi- ja valvontavaatimuksia hyvissä ajoin ennen liittymistään unioniin ja
- c) tehostaa hankkeiden jälkitarkastuksia ottaakseen huomioon sen, että lähetykset eivät enää anna tarjouskilpailu- ja sopimuksentekomenettelyjä koskevaa ennakkohyväksyntää.
- Sapard-ohjelman osalta tilien hyväksymien ja tarkastamisen yhteydessä vuonna 2004 toimitettavissa tarkastuksissa komission pitäisi:
- a) korjata tilintarkastustuomioistuimen yksilöimät puutteet
- b) varmistaa, että tarkastukset toimitetaan kaikkien niiden maiden osalta, joita koskevat määrät komissio on päätöksellään hyväksynyt ja tarkastanut ja
- c) ryhtyä tarvittaviin toimiin periäkseen takaisin tukeen oikeuttamattoman arvonlisäveron.
- b) Romaniassa vuonna 2003 toimitetun järjestelmää koskevan tarkastuksen ja Romanian viranomaisten kanssa vuoden 2004 alussa järjestettyjen useiden tapaamisten tuloksena on laadittu toimintasuunnitelma, jonka mukaisesti hallinnointi- ja valvontajärjestelmässä havaitut puutteet korjataan komission yksityiskohtaisia suosituksia noudattaen tietyssä aikataulussa. Vastaavaa lähestymistapaa sovelletaan myös Bulgarian osalta.
- c) Aluepolitiikan pääosaston tarkastusstrategiaan sisältyvät ISPA-/koheesiorahastohankkeiden jälkitarkastukset, jotka kattavat myös tarjouskilpailu- ja sopimuksentekomenettelyt ja joissa etusijalle asetetaan hankkeet, joissa välimaksua koskevat pyynnöt on esitetty.
- Sapard-ohjelman osalta:
- a) Komissio kehittää edelleen tehtyjä tarkastuksia sekä arviointia/valvontaa koskevia todentavia asiakirjojaan.
- b) Järjestelmällinen tarkastusohjelma on toteutettu vuonna 2004. Ohjelmaan sisältyy sekä aineistojen tarkastuksia että paikan päällä tehtyjä tarkastuksia tilanteen mukaan.
- c) Kuten vastauksessa 8.33 kohtaan on todettu, komissio tarkastelee arvonlisäveron vaikutusta sitten, kun ohjelma on saatu päätökseen. Se ei kuitenkaan tässä vaiheessa katso, että mainittu arvonlisävero olisi rahoitukseen oikeuttamaton kustannus.

ERITYISKERTOMUSTEN KESKEISET HUOMAUTUKSET

Erityiskertomus nro 2/2004 "Onko Sapard-ohjelma hyvin hallinnoitu?"

8.45 Maatalouden ja maaseudun kehittämisen erityinen liittymisohjelma (Sapard-ohjelma) on ensimmäinen hajautetusti täytäntöön pantava yhteisön ulkopuolelle osoitettavan tuen ohjelma. Ohjelman tavoitteena ⁽³⁰⁾ on edistää yhteisön säännösten täytäntöönpanoa ja ratkaista Sapard-ohjelmasta tukea saavien kymmenen maan maatalousalan sopeuttamiseen ja maaseutuun liittyviä ongelmia ⁽³¹⁾. Tilintarkastustuomioistuin toimitti vuonna 2003 tarkastuksen tarkoituksenaan saada vastaus kysymykseen: "Onko Sapard-ohjelma hyvin hallinnoitu?"

⁽²⁹⁾ Bulgaria ja Romania.

⁽³⁰⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 1268/1999, annettu 21 päivänä kesäkuuta 1999, yhteisön tuesta maataloutta ja maaseudun kehittämistä koskeville liittymistä valmisteleville toimenpiteille jäsenyyttä hakeneissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa liittymistä edeltävänä aikana (EYVL L 161, 26.6.1999, s. 87).

⁽³¹⁾ Nämä kymmenen maata ovat Tšekin tasavalta, Viro, Latvia, Liettua, Unkari, Puola, Slovenia, Slovakia, Bulgaria ja Romania.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.46 Tarkastuksessa ilmeni, että hallinnointi on ollut laadultaan kirjavaa. Komission Sapardiin soveltaman hajautetun hallinnon yhteydessä ei ollut mahdollista taata täytäntöönpanossa ilmenneiden ongelmien aktiivista ja järjestelmällistä yksilöintiä ja seuranta eikä parhaiden käytäntöjen soveltamista kaikissa Sapard-maissa. Tämä johtuu siitä, että komission mukaan sen vastuulla on hajautetussa hallintojärjestelmässä Sapard-ohjelman täytäntöönpanon valvonta.

8.47 Sapard-ohjelman käynnistäminen viivästy huomattavasti. Toisinaan syynä oli se, että komissio ei ollut laatinut ohjelmaa koskevia suunnitelmia tarpeeksi aikaisessa vaiheessa tai se, että 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.

KOMISSION VASTAUKSET

8.46 Tilintarkastustuomioistuin totesi, että komission valitsema hajautettu hallinto oli oikea valinta, kun otetaan huomioon rahoitettavien hankkeiden todennäköinen suuri määrä. Komission mukaan järjestelmän keskeinen piirre on se, että asianomaiset valtiot havaitsevat ongelmat ensin. Tällaisissa tapauksissa komissio on johdonmukaisesti antanut ohjausta ja neuvoja Sapard-maille.

Komissio katsoo, että se on osoittanut riittävän määrän pätevää henkilöstöä Sapard-yksikköön sekä hyväksyntäprosessin valvomisesta ja tarkastusten toimittamisesta vastaaviin yksiköihin, joiden tehtävänä on taata Sapard-maissa käytettyjen yhteisön varojen riittävä seuranta sekä asianmukainen varainhoito ja valvonta.

8.47 Vaikka Sapard-asetusta (EY) N:o 1268/1999 koskevan komission ehdotuksen pääkohdat pysyivät muuttamattomina, ehdotustekstistä (budjettikohdat mukaan luettuina) käytiin jatkuvia keskusteluja Sapard-asetuksen hyväksymiseen asti. Komissio ei pystynyt laatimaan täytäntöönpanojärjestelyjä koskevia lopullisia säännöksiä niin kauan kuin vallitsi oikeudellinen epävarmuus. Asetuksen antamisen jälkeen työryhmä valmisti Sapardin varainhoitoa koskevat perussäännökset muutamassa kuukaudessa. Komissio hyväksyi ne 26. tammikuuta 2000.

Aina kun komissio sai tietää ”raskaista hallinnollisista menettelyistä”, se antoi asianomaisille maille neuvoja kirjeitse, kahdenvälisissä tapaamisissa ja seurantakomitean kokouksissa. Menettelyn valinnasta vastaavat kuitenkin viime kädessä (monivuotisen rahoitussopimuksen sääntöjen puitteissa) asianomaiset valtiot.

Sapard-ohjelman vuosien 2000—2004 talousarviot laadittiin luotettavimman tuolloin saatavilla olleen tiedon pohjalta. Täysin uuden järjestelmän perustamisen asettamat mittavat haasteet sekä Sapard-maiden kokeuttomuus tällä alalla aiheuttivat sen, että täytäntöönpano kesti kauan, mutta ei kuitenkaan useimmissa tapauksissa pidempään kuin mitä oli kohtuullista odottaa.

Saadut maksupyynnöt osoittavat, että maksuliikenne on nyt päässyt hyvään vauhtiin.

Sapard-asetuksen mukaan ohjelman tavoitteena on edistää yhteistä maatalouspolitiikkaa ja siihen liittyviä politiikkoja koskevan yhteisön sääntöjen täytäntöönpanoa ja ratkaista ensisijaiset erityisongelmat hakijamaiden maatalouden ja maaseudun kehittämiseksi kestäväällä tavalla.

Oleellinen osa ensin mainittua tavoitetta on sellaisten hyvien hallinnollisten valmiuksien luominen, jotka mahdollistavat maaseudun kehittämispolitiikan täytäntöönpanoon liittyvien vaativien tehtävien suorittamisen moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Tämä ajatus on esitetty myös vuoden 1999 vastuuvapauteen liittyvässä Euroopan parlamentin päätöslauselmassa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.48 Komissio ei ole välittänyt tietoja siitä, miten hyvin neuvoston asetuksessa määritetyt Sapard-ohjelman tavoitteet on saavutettu, vaan se on keskittynyt sen sijaan hallintorakenteiden luomiseen. Hallintorakenteiden luominen on yksi Phare-ohjelman eikä niinkään Sapard-ohjelman tavoitteista. Hallintorakenteiden luomisella on ollut positiivinen vaikutus, koska kansalliset hallintoviranomaiset ovat saaneet EU-varojen hallinnoinnista käytännön kokemusta, mistä heillä on hyötävä liittymisen jälkeen.

8.49 Päätökseen saatujen hankkeiden alustavat tulokset osoittavat, että maataloustuotteiden jalostukseen tarkoitetut varat on yleensä käytetty enemmänkin maataloustuotantoa lisääviin hankkeisiin kuin maataloustuotannon laatua parantaviin hankkeisiin, joiden tarkoituksena on täyttää laatua ja terveyttä koskevat standardit sekä ympäristönsuojelliset tavoitteet.

8.50 Tarkastuksessa havaittiin, että mahdollisilla edunsaajilla oli vaikeuksia rahoittaa oma osuutensa, hankaluuksia 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 pienemmille maataloille ja yrityksille, joiden on muutenkin ponnisteltava eniten yltääkseen standardien mukaiselle tasolle ja ajanmukaistaakseen ja tehostaakseen toimintaansa.

8.51 Yksityissektorin hankintoja ja yleiskuluja koskevat säännöt ja tarkistukset havaittiin riittämättömiksi. Kaikista tukikelpoisista kustannuksista saa hankkeen yhteydessä kirjata yleiskuluiksi enintään 12 prosenttia. Tarkastusta tehtäessä suurin osa näistä kustannuksista oli konsulteille maksettavia palkkioita. Tilintarkastustuomioistuimen 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 ylipäätään suoritettu. Yksityissektorin hankintoja ja yleiskuluja ei valvottu tehokkaasti liian suuriksi merkittävien laskujen hyväksymisen ja maksamisen estämiseksi.

KOMISSION VASTAUKSET

Komissio katsoo, että sopimushankkeiden suuri määrä (yli 13 000) edistää merkittäväällä tavalla toisen tavoitteen saavuttamista. Lopullinen ja tasapainoinen analyysi ohjelman vaikutuksista (ja erityisesti tavoitteiden saavuttamisesta) voidaan kuitenkin tehdä vasta sitten, kun ohjelma on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

8.48 Komissio pitää hallintorakenteiden luomista yhtenä yhteisön säännösten omaksumisen perusedellytyksenä ja ennakohehtona EU:n varojen vastuulliselle käytölle.

Phare-ohjelmasta annettiin Sapard-maille tukea sellaisten rakenteiden luomiseen, jotka mahdollistavat yhteisön säännösten täytäntöönpanon, Sapard-ohjelman täytäntöönpanojärjestelyt mukaan luettuina. Tärkein tehtävä eli EU:n varojen siirtämisen mahdollistavien täytäntöönpanojärjestelmien perustaminen kuului kuitenkin Sapard-ohjelman hallinnoinnin piiriin, ja se toteutettiin hallinnoinnin siirtämistä koskevan menettelyn ja toimintavaltuuksien myöntämisen kautta. Sapard-maat saivat Sapard-ohjelman toteuttamisesta kokemusta siitä, miten yhteisön taloudellisia etuja suojataan liittymisen jälkeen, jolloin EMOTR-menojen odotetaan nousevan uusissa jäsenvaltioissa 4 miljardiin euroon vuonna 2005 ja myöhemmin vielä suuremmiksi.

8.49 Komissio katsoo, että tuotantokapasiteetin lisääminen hanketasolla sopii yhteen laatustandardien parantamista koskevan tavoitteen ja markkinatohokkuuden lisäämisen edellyttämän rakenneuudistuksen tarpeen kanssa.

8.50 Komissio on tietoinen ongelmasta, joka johtuu omien varojen puutteesta ja luotonsaannin vaikeudesta. Komissio pyrkii korjaamaan tilannetta tukemalla Phare-varoista hanketta, jolla parannetaan Sapard-maiden pk-yritysten mahdollisuuksia saada lainaa ja jonka pitäisi helpottaa pääsyä Sapard-ohjelman piiriin. Hanketta on äskettäin laajennettu siten, että erityisessä alaosiassa keskitytään maanviljelijöitä ja pieniä maaseutuyrityksiä palveleviin luottolaitoksiin. Siinä myös kannustetaan haki-javaltioita käyttämään kansallisia luottojärjestelmiä edellyttäen, että niissä noudatetaan yhteisön kilpailusääntöjä ja Sapard-asetuksessa säädettyjä tuki-intensiteettejä.

Komissio sisällytti äskettäin laadittuun asetuksen (EY) N:o 1268/1999 muutosehdotukseen asiaa käsittelevän säännöksen kansallisten luottojärjestelmien käyttämisen helpottamiseksi.

8.51 Vaikka myös komissio on havainnut joissakin tapauksissa puutteita ja on esittänyt suosituksia niiden korjaamiseksi, se katsoo, että tilanne on parantunut tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen jälkeen. Suositusten noudattamista seurataan tarvittaessa tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyjen yhteydessä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.52 Tarkastuksessa havaittiin lisäksi, että yhdessä Sapard-maassa arvonlisävero kirjattiin järjestelmällisesti julkisyhteisöjen osalta tuki-kelpoiseksi menoksi. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että arvonlisäveron suurista määristä johtuen tämä käytäntö kohdistuu epä-suhtaisesti joihinkin ohjelman osiin, minkä vuoksi se on tukeen oikeuttamaton meno komission ja kyseisen maan välisten kansainvälisten sopimusten säännösten mukaisesti (ks. kohdat 8.33–8.34).

8.53 Kertomuksessa suositeltiin, että komissio harkitsisi, pitäisikö komission tarkastuksiin perustuvaa järjestelmien ennakkohyväksyntää, jonka avulla varmistettiin, että Sapard-maissa otettiin käyttöön toimivat järjestelmät, soveltaa laajemminkin.

Erityiskertomus nro 5/2004 ehdokasmaita rakennerahastojen hallinnointiin valmistelevalta Phare-tuesta

8.54 Avustaminen hakijavaltioiden valmistelussa rakennerahastojen hallinnointiin on ollut Phare-ohjelman tärkeä tavoite vuodesta 1998 alkaen. Komissio piti ehdokasmaiden valmistelua rakennerahastojen hallinnointiin entistä keskeisempänä tavoitteena, koska komissio pyrkii varmistamaan, että kyseiset maat voisivat saada täyden hyödyn niille liittymisen jälkeen myönnettävistä hyvin merkittävistä määrärahoista. Tilintarkastustuomioistuin tarkastuksessa tutkittiin, miten hyvin komissio oli käyttänyt Phare-ohjelmaa, suurinta liittymiseen valmistelevalle välinettä, maiden valmisteluun kahden suurimman rakennerahaston, Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) ja Euroopan sosiaalirahaston (ESR) hallinnointia varten.

KOMISSION VASTAUKSET

Komission havaintojen mukaan yleiskuluihin liittyvien menojen määrä on vähäinen ja tilintarkastustuomioistuin mainitsevat ongelmat koskevat vain joitakin Sapard-maita. Komissio on suosittanut, että kyseisten maiden viranomaiset ottavat käyttöön järjestelmän, jonka puitteissa ne voivat tarkistaa, että tähän tarkoitukseen maksetut summat ovat itseisarvoltaan kohtuullisia ja suhteutettu todellisuudessa suoritettuihin palveluihin, kun otetaan huomioon vastaavista palveluista keskimäärin veloittavat kustannukset.

Liian suuriksi merkittyjen laskujen maksamisen estämiseen tähtäävissä tarkastuksissa komissio on useimmissa tapauksissa saanut näyttöä siitä, että perustelut on esitetty, jos halvinta tarjousta ei ole valittu. Se suosittelee, että Sapard-virastot toimivat näin järjestelmällisesti. Komissio ei havainnut Sapard-ohjelman valvonta- ja hallinnointijärjestelmässä yleisiä puutteita tehdessään yksityiskohtaista tarkastusta, jonka kohteena ovat tähän mennessä olleet 10 Sapard-maan maksut.

8.52 Sääntöjä, jotka koskevat arvonlisäveron lukemista EU:n yhteisrahoitukseen oikeutettuihin kustannuksiin, sovelletaan sekä Sapard-maihin että jäsenvaltioihin, jotka saavat tukea rakennerahastoista. Monivuotisen rahoitussopimuksen sääntöjä sovelletaan. Komissio tarkastelee tämän käytännön vaikutusta sen jälkeen, kun ohjelma on saatu päätökseen. Arviointi tehdään tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyn yhteydessä, ja siitä tehdään tarvittavat johtopäätökset.

8.53 EMOTR:n tukiosastoon sovellettavissa voimassa olevissa säädöksissä todetaan yksiselitteisesti, että jäsenvaltiot vastaavat maksajavirastojen nimeämisestä. Jos komissio suorittaisi ennakkohyväksynnän, se merkitsi sitä, että komissio ottaisi vastuuta jäsenvaltioiden perustamista järjestelmistä. Tämä on ristiriidassa yhteisen hallinnoinnin periaatteen kanssa, sillä sen mukaan jäsenvaltiot panevat täytäntöön yhteisön politiikkoja ja komissio valvoo näiden sääntöjen noudattamista ja pystyy tarpeen tullen määräämään taloudellisen rangaistuksen niiden laiminlyönnistä.

Komissio luottaa siihen, että nykyinen järjestelmä on jatkossakin tehokas.

8.54 Phare-ohjelmassa keskityttiin liittymisen valmisteluun vuonna 1997, jolloin tavoitteeksi asetettiin hakijavaltioiden valmistelu jäsenyyttä varten kaikilla 31:n yhteisön säännösten luvun kattamilla aloilla. Ensimmäiset rakennerahastoja ja niihin liittyviä neuvottelulukuja koskevat valmisteluhankkeet olivat luonteeltaan hallinnollisten valmiuksien kehittämishankkeita, ja ne aloitettiin vuonna 1998. Phare-ohjelmassa alettiin toteuttaa investointihankkeita vasta vuonna 2000. Niitä kutsuttiin taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohjelmiksi, ja ne jakautuivat kahteen ryhmään: tuki rakennerahastojen hallinnoinnin valmistelulle ja ensimmäiset toimet kehityserojen poistamiseksi. Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohjelmille asetettu ohjeellinen tavoite oli se, että ne edustavat 35:tä prosenttia vuotuisista kansallisista ohjelmista vuodesta 2001 lähtien. Laajentumisen aikatauluksi ja siten laajentumisen valmistelujen aikaväliksi arvioitiin noin viisi—kuusi vuotta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.55 Tarkastuksessa todettiin, että Phare-ohjelman vaikutus hakijavaltioiden valmisteluun oli ollut rajoittuneempi kuin komission toimintapolitiikkaa koskevissa asiakirjoissa oli suunniteltu. Tämä johtui osittain hakijavaltioiden kokemattomuudesta ja riittämättömästä rakenteellisesta kehityksestä hakijavaltioissa. Näitä puutteita ei kyetty täysin korjaamaan käytettävissä olevan ajan puitteissa ennen unioniin liittymistä.

8.56 Komission yleisen lähestymistavan vaikutus ei täyttänyt tavoitteita osittain siksi, ettei uutta EAKR:oon ja ESR:oon sovellettavaa liittymiseen valmistelevaa välinettä ollut toteutettu. Lisäksi komission ehdokasmailta aluksi edellyttämä lähestymistapa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohjelmien perustamisessa poikkesi rakennerahastojen lähestymistavasta.

8.57 Laajennettua hajautettua täytäntöönpanojärjestelmää, jonka tarkoituksena oli antaa hakijavaltioille kokemusta rakennerahastoihin sovellettavien menettelyjen kaltaisista varainhoitoa koskevista menettelyistä ennen unioniin liittymistä, ei ollut otettu käyttöön toukokuuhun 2004 mennessä. Lisäksi jälkivalvontajärjestelmän luomisessa ilmenneet viiveet rajoittivat rakennerahastojen keskeisimmän toimintamuodon eli tukijärjestelmien käyttömahdollisuuksia. Rakennerahastoihin liittyvän monivuotisen ohjelmatyön aloitus ei juurikaan edistynyt.

KOMISSION VASTAUKSET

8.55 Vaikka kaikkia alkuperäisiä päämääriä ei saavutettu aikavälillä, joka lyheni neuvottelutahdin kiihtymisen myötä, se johtui ennen muuta ongelmista ja viivästyksistä, joita ilmeni rakennerahastojen hallinnoinnista tulevaisuudessa vastaavien toimielinten nimeämisprosessissa. Joissakin tapauksissa hallinnollinen epävakaus heikensi merkittävästi liittymistä valmistelevan tuen vaikutuksia. Siitä huolimatta nyt tiedossa olevat tosiseikat kertovat, että päätavoitteet saavutettiin, mikä on käynyt ilmi neuvotteluista ja seurantaraporteista sekä kaikista myöhemmistä ohjelmasuunnitteluvaiheista, joiden laajuisina niitä ei ollut koskaan aiemmin toteutettu.

8.56 Rakennerahastojen hallinnointia ei ollut valmisteltu minkään aiemman laajentumisen yhteydessä yhtä mittavasti käyttämällä kolmea liittymistä valmistelevaa välinettä. Phare-ohjelman ja muiden liittymistä valmistelevien välineiden avulla kannustettiin toteuttamaan ennakoedellytyksinä vaaditut suunnitteluprosessit ja luotiin yleiset suunnitteluvaihtoehdot. Tämän tuloksena neuvosto saattoi päättää tärkeimmän rakennerahastoja koskevan luvun (21) neuvottelut vuonna 2002 sen perusteella, että lainsäädäntö oli yhdenmukaistettu ja rakenteet nimetty, ja tulevat jäsenvaltiot pystyivät toimittamaan luonnokset rakennerahastojen kehityssuunnitelmiksi jo vuoden 2003 alussa. Näin voitiin varmistaa, että rakennerahastojen ohjelma-asiakirjat voitiin hyväksyä ja niiden toteuttaminen aloittaa ajoissa vuonna 2004 kautta 2004-2006 ajatellen. Tähän ei ollut koskaan aiemmin päästy. Vaikka kaikkia alkuperäisiä päämääriä ei saavutettukaan aikavälillä, jota neuvottelutahdin kiihtyminen lyhensi, taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden aloite oli yksi niistä aloitteista, jotka vaikuttivat erittäin merkittäväksi neuvotteluihin ja hallinnon kehittämiseen.

Lisäksi 1990-luvun lopulla tehty päätös perustaa vain kaksi uutta liittymistä valmistelevaa välinettä tehtiin täysin yksimielisesti ja sekä Euroopan parlamentti että neuvosto tukivat sitä täysin. Vuonna 1999 oli selvää, että vaaditut valmistelut olivat laajuudeltaan valtavat ja että hakijamaiden hallinnoille asetettiin huomattavan suuria vaatimuksia. Ne eivät kyenneet vastaamaan haasteeseen, joka edellytti pitkälle vietyä monivuotista suunnittelua, johon liittyi monimutkaisia täytäntöönpanojärjestelyitä, sekä toisena vaiheena siirtymistä rakennerahastoihin sovellettavien jälkitarkastusten kaltaisiin jälkivalvontajärjestelmiin. Siksi oli järkevää valita Phare-ohjelman puitteissa vaihteellisempi lähestymistapa hakijavaltioiden rajallisten voimavarojen ylikuormittumisen sekä liittymistä valmistelevan tuen myöntämisen mahdollisen keskeytymisen välttämiseksi.

8.57 Alusta alkaen oli tiedossa, että laajennettu hajautettu hallinnointi (EDIS) ja monivuotinen ohjelmasuunnittelu voitaisiin aloittaa aikaisintaan vuonna 2002 (Phare-ohjelman tarkistaminen vuonna 2000). Myöhemmin kävi ilmi, että vuosi 2002 olisi neuvottelujen päättämisen vuosi, mistä johtuen aikataulu kiristyi. EDIS on monimutkainen ja pitkälinen prosessi, ei kertaluonteinen tapahtuma, ja maat ovat tehneet työtä prosessin parissa jo useiden vuosien ajan. Ylivoimaisesti ratkaisevin tekijä jälkivalvontaan siirtymisen kannalta on se, että tulevat jäsenvaltiot omaksuvat prosessin ja luovat omat luotettavat hallinnointi- ja valvontajärjestelmänsä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

8.58 Useimmat maat jakoivat jonkin verran 35 prosentin tavoiteosuutta vähemmän määrärahoja kansallisista ohjelmistaan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohjelmiin, joiden oli tarkoitus muodostaa keskeinen osa maiden EAKR:oon ja ESR:oon valmistelussa pääosin riittämättömän tuen hyödyntämiskyvyn ja muiden painopistealueiden vuoksi. Hallintorakenteiden kehittämishankkeiden vaikuttavuutta EAKR:oon ja ESR:oon valmistelussa vähensivät useat aluekehityksen vastuualueita koskevat muutokset ehdokasmaiden ministeriöiden välillä ja hakijavaltioissa tapahtuneet viiveet hallinnointi- ja maksuviranomaisten nimeämisessä ja alueellisten rakenteiden luomisessa.

8.59 Liittymisen jälkeiseen rakennerahastojen hallintorakenteiden kehittämiseen on suunnattava huomattavasti enemmän tukea. Rakennerahastojen toiminnan jälkivalvontaan uusissa jäsenvaltioissa tulisi suunnata huomattavia resursseja. Nykyisiä ja tulevia ehdokasmaita olisi valmisteltava rakennerahastojen hallinnointia varten ja tähän tarkoitukseen tulisi luoda selkeä strategia tarvittavien toimenpiteiden määrittämiseksi. Komission olisi pyrittävä tehokkaammin lähentämään Phare-ohjelmaa ja rakennerahastoja antamalla tulevien hallintoviranomaisten toteuttaa Phare-ohjelmaa, myöntämällä tukea jälkivalvontajärjestelmän avulla sekä soveltamalla kansallisiin kehittämissuunnitelmiin perustuvaa monivuotista suunnittelua.

KOMISSION VASTAUKSET

8.58 Vaikka tavoite osoittaa noin 35 prosenttia kansallisista Phare-ohjelmien määrärahoista taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohjelmiin oli tarkoitettu sovellettavaksi joustavasti kunkin maan tilanteesta riippuen (Phare-ohjelman suuntaviivoja koskeva vuoden 1999 päätös), vuosia 2001—2003 koskevat luvut osoittavat, että keskimäärin 35 prosentissa on pitäydytty. Vuonna 2002 tapahtunut sinänsä merkityksetön prosenttiosuuden lasku, joka johtui hallinnon ja oikeuslaitoksen valmiuksia koskevista toimintasuunnitelmista, korvattiin kokonaisuudessaan vuoden 2003 määrärahoista. Vuonna 2003, joka on tarkastuskauden ulkopuolella, keskityttiin erityisesti taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohjelmiin. Useat maat myönsivät selvästi enemmän kuin 35 prosenttia vuoden 2003 määrärahoistaan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohjelmiin. Keskiarvo oli 39 prosenttia. Kun otetaan huomioon, että ensimmäisenä vuonna aloitetut taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden hankkeet (vuoden 2000 hankkeet) ovat vasta nyt toteutuksen loppuvaiheessa, saatavilla olevien rajallisten tietojen perusteella on vaikea esittää perusteltuja epäilyjä tuen hyödyntämiskyvystä. On myös muistettava, että mailla oli liittymisen valmistelun yhteydessä muitakin keskeisiä tavoitteita. Lisäksi muissakin horisontaalisissa luvuissa oli sekä investointimäärärahoja että hallinnollisten valmiuksien kehittämiseen tarkoitettuja määrärahoja, jotka vaikuttivat epäsuorasti rakennerahastojen hallinnoinnin valmisteluun.

8.59 Uudet jäsenvaltiot saavat liittymisen jälkeenkin rakennerahastoista vastaavilta pääosastoilta runsaasti suoraa tukea, jolla autetaan niitä hallinnoimaan ohjelmia tehokkaasti samaan tapaan kuin niitä on autettu ohjelmien suunnittelussa sekä maksu- ja hallinnointijärjestelmien luomisessa. Kaikki uudet jäsenvaltiot ovat perustaneet tarkastusyksiköitä asetukseen (EY) N:o 438/2001 perustuvien rahoitusvalvontaa koskevien vaatimusten noudattamiseksi, ja komissio seuraa niiden työtä tulevalle kaudella ja testaa itsekin järjestelmien toimivuutta. Saaduista kokemuksista on jo otettu opiksi, ja Bulgariaa ja Romaniaa koskevissa EDIS-etenemissuunnitelmissa ja tarkistetuissa Phare-ohjelman suuntaviivoissa hahmotellaan jo asiaa koskeva strategia. Täytäntöönpanovirastojen nimeäminen on hakijamaiden suvereeni päätös, johon komissiolla ei ole valtuuksia puuttua. EDIS-hyväksyntäprosessin edetessä prosessi itse asiassa vaihtaa suuntaa: Phare-täytäntöönpanovirastoista olisi tehtävä rakennerahastojen hallinnointi- ja täytäntöönpanoelimiä (tai ne olisi sisällytettävä niihin), jotta saadut kokemukset eivät valuisi hukkaan.

YHDEKSÄS LUKU

Hallintomenot

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Toimielinten ja muiden yhteisön elinten hallintomenot	9.1—9.68
Johdanto	9.1
Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio	9.2—9.68
Johdanto	9.2—9.6
Tarkastuksen tavoitteet	9.2—9.3
Käytetyt tarkastusmenetelmät	9.4—9.5
Riskit	9.6
Parlamentti	9.7—9.17
Valvontajärjestelmät	9.7—9.14
Toimia koskevat huomautukset	9.15
Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	9.16—9.17
Neuvosto	9.18—9.24
Valvontajärjestelmät	9.18—9.22
Toimia koskevat huomautukset	9.23
Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	9.24
Yhteisöjen tuomioistuin	9.25—9.29
Valvontajärjestelmät	9.25—9.27
Toimia koskevat huomautukset	9.28
Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	9.29
Tilintarkastustuomioistuin	9.30—9.34
Valvontajärjestelmät	9.30—9.32
Toimia koskevat huomautukset	9.33
Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuosittaiset toimintakertomukset ja lausumat	9.34
Talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea	9.35—9.38
Valvontajärjestelmät	9.36—9.38
Talous- ja sosiaalikomitea	9.39—9.46
Valvontajärjestelmät	9.40—9.42
Toimia koskevat huomautukset	9.43—9.45
Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	9.46
Alueiden komitea	9.47—9.53
Valvontajärjestelmät	9.48—9.50
Toimia koskevat huomautukset	9.51—9.52
Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	9.53

	<i>Kohdat</i>
Komissio	9.54—9.64
Hallintomenoja koskevat valvontajärjestelmät	9.54—9.60
Toimia koskevat huomautukset	9.61—9.62
Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat	9.63—9.64
Yleiset päätelmät ja suositukset	9.65—9.68
Hajautettujen erillisvirastojen tarkastus	9.69—9.79
Eurooppa-koulujen tarkastus	9.80—9.82

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

TOIMIELINTEN JA MUIDEN YHTEISÖN ELINTEN
HALLINTOMENOT*Johdanto*

9.1 Rahoitusnäkymien otsakkeeseen 5 ”hallintomenot” on koottu toimielinten ja muiden yhteisön elinten hallintomäärärahat (komission tapauksessa talousarvion A osa). Kukin toimielin ja muu yhteisön elin huolehtii näiden määrärahojen hallinnoinnista suoraan, ja määrärahat käytetään yhteisön toimielinten henkilöstön palkkojen, korvausten ja eläkkeiden maksuun sekä vuokrien, kiinteän omaisuuden hankintojen ja sekalaisten hallinnosta johtuvien menojen maksuun. Vuoden 2003 menot olivat 5 305 miljoonaa euroa, kuten on esitetty tarkemmin **taulukossa 9.1**. Kullekin toimielimelle vuonna 2003 alkuperäisessä talousarviossa osoitettujen toimien kokonaismäärä esitetään **taulukossa 9.2**.

Taulukko 9.1 — Maksut toimielimittäin

	Siirroista ja varainhoitovuoden määrärahoista suoritettavat maksut (miljoonaa euroa)	
	2002	2003
Euroopan parlamentti	1 035	986
Neuvosto	394	410
Komissio	3 438	3 546
Yhteisöjen tuomioistuin	145	148
Tilintarkastustuomioistuin	76	84
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	76	81
Alueiden komitea	44	46
Euroopan oikeusasiamies	4	4
Yhteensä	5 212	5 305

Lähde: Euroopan yhteisöjen tilinpäätös.

Taulukko 9.2 — Toimielimille myönnetty toimet

	Myönnetty toimet (pysyvät ja väliaikaiset, alkuperäinen talousarvio)	
	2002	2003
Euroopan parlamentti	4 338	4 960
Neuvosto	2 701	2 919
Komissio	22 453	22 534
Yhteisöjen tuomioistuin	1 129	1 140
Tilintarkastustuomioistuin	575	605
Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	514	525
Alueiden komitea	250	252
Euroopan oikeusasiamies	27	31
Yhteensä	31 987	32 966

Lähde: Euroopan unionin yleinen talousarvio.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tarkastuslausumaan liittyvä erityisarvio

Johdanto

Tarkastuksen tavoitteet

9.2 Varainhoitovuoden 2003 hallintomenoja koskevan DAS-tarkastuksen tavoitteena oli, että tilintarkastustuomioistuin voisi arvioida:

- a) konsolidoidun tilinpäätöksen luotettavuuden 31. joulukuuta 2003 päättyneeltä vuodelta (käsitelty ensimmäisessä luvussa) sekä
- b) tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden.

9.3 Tilintarkastustuomioistuimen toimittaman tarkastuksen tavoitteena oli myös arvioida, miten toimielimet toteuttavat uuden varainhoitoasetuksen tärkeimpiä säännöksiä.

Käytetyt tarkastusmenetelmät

9.4 Toimielinten hallintomenoja koskevien tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden arvioimiseksi suoritettiin tarkastus, joka koostui seuraavista osa-alueista:

- a) Tilintarkastustuomioistuin arvioi niiden valvontajärjestelmien toiminnan, jotka toimielimet olivat luoneet uuden varainhoitoasetuksen noudattamiseksi (kussakin toimielimessä hyväksytyt vähimmäisvaatimukset täyttävien asianmukaisten valvontarakenteiden ja -menettelyjen täytäntöönpano sekä sisäisen tarkastuksen tehtävän perustaminen).
- b) Tapahtumia testattiin yksityiskohtaisesti koko hallintomenojen alalta ja pienempien toimielinten kohdalla tarkastettiin vielä lisää tapahtumia.
- c) Toimielinten valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien laatimat vuotuiset toimintakertomukset käytiin läpi.
- d) Aiemmissa vuosikertomuksissa esitettyjen havaintojen seuranta (**taulukko 9.3**).

Taulukko 9.3 — Aiempien vuosikertomusten huomautusten seuranta

Huomautukset	Toteutetut toimet	Tarvitaanko lisätoimia?
<p><i>Henkilöstön ylentäminen ilman kilpailumenettelyä</i></p> <p>Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2001, kohta 7.17:</p> <p>Henkilöstötaulukoiden alaviitteiden mukaan Euroopan parlamentissa ja tilintarkastustuomioistuimessa tiettyjen ura-alueiden toimihenkilöiden palkkaus vastaa ylempään ura-alueen palkkoja. Tämä on virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen vastaista, sillä niissä määrätään, että virkamies voidaan siirtää ylempään ura-alueeseen vain kilpailun kautta.</p>	<p>Parlamentin (mutta ei tilintarkastustuomioistuimen) vuoden 2003 henkilöstötaulukossa oli varaus yhden henkilön ylentämiseksi ura-alueelta toiselle ilman kilpailua (ad personam -ylennys).</p> <p>Parlamentti jatkoi vuonna 2003 henkilöstötaulukonsa perusteella ylennysten myöntämistä henkilöille, jotka eivät olleet menestyneet kilpailuissa, mikä oli henkilöstösääntöjen vastaista.</p>	<p>Ei, koska uusien henkilöstösääntöjen myötä ura-alueiden jaottelu muuttuu täysin. Kysymys ylentämisestä ura-alueelta toiselle ilman kilpailumenettelyä ei siis enää ole ajankohtainen.</p>
<p><i>Toimielinten jäseniä koskevat korjauskertoimet</i></p> <p>Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2001, kohta 7.18:</p> <p>Korjauskertoimia sovellettiin siihen osaan toimielinten jäsenten palkkioista, joka siirretään asemapaikkamaan ulkopuolelle.</p>	<p>Neuvoston asetusten (EY, Euratom) N:o 1292/2004 ja (EY, Euratom) N:o 1293/2004 mukaan siirtoja koskevia sääntöjä sovelletaan toimielinten jäseniin.</p>	<p>Ei, koska ongelma ratkeaa uuden oikeudellisen tilanteen ansiosta.</p>
<p><i>Virkamatkakulujen korvaamisessa sovellettavat asteikot</i></p> <p>Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2001, kohta 7.20:</p> <p>Ura-alueiden C ja D virkamiesten virkamatkoista maksetut korvaukset olivat suuremmat kuin henkilöstösääntöjen mukaiset korvaukset.</p>	<p>Parlamentin käytäntö ei muuttunut vuonna 2003.</p> <p>Uusien, 1.5.2004 voimaan tulleiden henkilöstösääntöjen mukaan samoja korvausasteikkoja sovelletaan koko henkilöstöön.</p>	<p>Ei, koska ongelma ratkeaa uuden oikeudellisen tilanteen ansiosta.</p>
<p><i>Euroopan parlamentin jäsenten lisäeläkejärjestelmä</i></p> <p>Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2002, kohdat 9.17 ja 9.20:</p> <p>Euroopan parlamentin jäsenten lisäeläkejärjestelmälle on luotava riittävä oikeusperusta mahdollisimman nopeasti, jos järjestelmän toimintaa aiotaan jatkaa.</p> <p>Eläkejärjestelmään täytyisi liittyä selkeät säännöt Euroopan parlamentin sekä eläkejärjestelmän jäsenten taloudellisista sitoumuksista ja vastuista siltä varalta, että ilmenee vastuuvajaus.</p>	<p>Lisäeläkejärjestelmän toiminta jatkuu, vaikka riittävää oikeusperustaa ei ole luotu.</p> <p>Tällaisia sääntöjä ei ole laadittu.</p>	<p>Kyllä, tarvittava oikeusperusta on luotava.</p> <p>Kyllä, asianmukaiset säännöt pitäisi laatia.</p>

EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Huomautukset	Toteutetut toimenpiteet
<p><i>Euroopan parlamentin jäsenten lisäeläkejärjestelmä</i></p>	<p>Viime vuosina parlamentin hallinnolliset yksiköt ovat aktiivisesti laatineet jäsenten asemaa koskevia yhtenäisiä sääntöjä, jotka sisältävät muun muassa Euroopan parlamentin jäsenten yhtenäisen eläkejärjestelmän ja merkitsevät siten nykyisen lisäeläkejärjestelmän lakkauttamista. Koska nyt on selvää, että säännöt eivät valmistu uuteen vaalikauden mennessä, tilintarkastustuomioistuimen lausunto 5/99 on otettu jälleen käsiteltäväksi, ja uudelle puhemiehistölle esitetään ehdotuksia, joiden tarkoituksena on määritellä parlamentin ja Luxemburgiin sijoitautuneen voittoja tuottamattoman yhdistyksen, jota johtaa valittu johtokunta, valtuudet ja vastuualueet. Kun eläkejärjestelmään liittymisen määräaika päättyy, vuoden 2005 alussa on määrä suorittaa vakuutusmatemattinen tutkimus, jonka tulosten pohjalta selvitetään rahaston rahoitustarve ja voidaan kaavaila toimenpiteitä, joilla rahaston rahoitus saatetaan jälleen tasapainoon.</p>

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.5 Tilintarkastustuomioistuimen yleiset DAS-päätelmät hallintomenojen alalla esitetään kohdassa 9.68. Kutakin toimielintä koskevat tarkastustulokset esitetään tämän luvun kohdissa samassa järjestyksessä kuin toimielimet mainitaan varainhoitovuoden 2003 yleisessä talousarviossa.

Riskit

9.6 Hallintomenojen alaan liittyvät yleiset riskit ovat vähäiset. Tämä johtuu ensinnäkin valtuuttamiseen liittyvän riskin puuttumisesta, koska toimielimet ja muut yhteisön elimet hallinnoivat hallintomäärärahoja suoraan, toisin kuin suurinta osaa ohjelmiin liittyvistä menoista, joita kansalliset hallintoelimet tai virastot hallinnoivat komission puolesta. Toiseksi hallintomenoihin ei liity samanlaisia riskejä kuin tukiin — lähes kaikki hallintomenot koskevat henkilöstön palkkausta sekä urakoiden, hankintojen ja palveluiden maksamista pikemminkin kuin tukia tai hankkeiden rahoittamista. Tilintarkastustuomioistuimen aiemmin toimittamien tarkastusten tulokset osoittavat, että havaitut virheet ovat useimmiten muodollisia eivätkä johdu valvontaympäristön vakavista puutteista.

Parlamentti

Valvontajärjestelmät

9.7 Parlamentti hyväksyi joulukuussa 2002 perustekstit, jotka tarvitaan uuden varainhoitoasetuksen (jäljempänä "varainhoitoasetus")⁽¹⁾ panemiseksi täytäntöön. Näihin kuuluvat talousarvion toteuttamista koskevat uudet sisäiset säännöt; sisäisen tarkastuksen yksiköitä, tulojen ja menojen hyväksyjä sekä tilinpitäjää koskevat toimenkuvaukset; sisäisen valvonnan vähimmäissäännöt sekä johdosääntö. Talousarvion tulojen ja menojen hallinointiin käytetty tietojärjestelmä (FINORD) mukautettiin uusiin sääntöihin. Tulojen ja menojen hyväksyjät eivät kuitenkaan voineet ottaa käyttöön täysin toimivia valvontajärjestelmiä heti varainhoitoasetuksen voimaantulopäivästä (1. tammikuuta 2003).

9.8 Tarkastusten hajauttaminen oli vaikea tehtävä, koska taloudelliset ja sisäiset valvontamenettelyt ovat aiemmin olleet hyvin keskitettyjä ja riippuneet varainhoidon valvojan tekemästä työstä. Parlamentti otti varainhoitovuonna 2003 käyttöön uusia valvontamenettelmiä, jotka perustuivat hajautettuihin sisäisen valvonnan menettelyihin (*Internal Control Framework*), mukaan lukien sisäisen valvonnan vähimmäissäännöt (*Minimum Standards for Internal Control*, MSIC), varainhoidon keskusyksikkö (*Central Financial Service*) ja sisäisen tarkastuksen tehtävä. Tulojen ja menojen hyväksyjät eivät kuitenkaan kyenneet täysin soveltamaan kaikkia sisäisen valvonnan vähimmäissääntöjä. Tulojen ja menojen hyväksyjät toivat tämän esiin sisäisen valvonnan vähimmäissääntöjen täytäntöönpanon tasosta laatimassaan itsearvioinnissa, kum vuotuisia

9.7—9.8 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Uuden varainhoitoasetuksen johdosta toimielimen varainhoidon valvonnan ja sisäisen tarkastuksen menettelyissä siirryttiin vuonna 2003 tilanteesta, jota tilintarkastustuomioistuin piti erittäin keskitettynä, tilanteeseen, jossa ne ovat erittäin hajautettuja siten, että päätösten hyväksymisen ja niiden voimaantulon välillä ei esiintynyt viivettä. Tämän tuloksena toimieliemellä oli suuria vaikeuksia löytää vaadittu määrä uutta, varainhoidon alalla pätevää henkilöstöä, tarjota sopivaa koulutusta kaikille asianosaisille ja organisoida tarvittava keskitetty tuki. Tilintarkastustuomioistuimen yksilöimät puutteet aiheutuvat näistä tekijöistä, jotka heijastelevat niitä "kasvukipuja", jotka ovat luonteeltaan kaikille suurille mullistuksille, jotka toteutetaan lyhyellä varoitusajalla.

Maaliskuussa 2004 valtuutettu pääasiallinen tulojen ja menojen hyväksyjä teki johtopäätökset vuonna 2003 saaduista kokemuksista julistuksen ja siihen liittyvän toimintasuunnitelman muodossa. Toimintasuunnitelma on tarkoitettu ratkaisemaan koko toimielintä koskevat kysymykset, jotka myös tilintarkastustuomioistuin on huomautuksissaan yksilöinyt. Tilintarkastustuomioistuin on perustellusti pitänyt toimintasuunnitelmaa kunnianhimoisena (ks. jäljempää kohta 9.11), ja se on määrää panna mahdollisuuksien mukaan täytäntöön vuoden 2004 kuluessa. Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, sisäinen tarkastaja on laatinut yksikkökohtaisia toimintasuunnitelmia yhteistyössä niistä vastaavien valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien kanssa.

⁽¹⁾ Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1605/2002, annettu 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EYVL L 248, 16.9.2002).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

toimintakertomuksia valmisteltiin vuoden 2004 alussa. Tuolloin ei ollut yhtäkään sisäisen valvonnan vähimmäissääntöä, jonka kaikki tulojen ja menojen hyväksyjät olisivat toteuttaneet. Joittenkin vähimmäissääntöjen täytäntöönpano, kuten sääntöjen 5 (arkaluonteiset tehtävät), 7 (tavoitteiden asettaminen), 14 (säännönvastaisuuksista ilmoittaminen) ja 20 (sisäisen valvonnan puutteiden kirjaaminen ja niiden korjaaminen) oli vasta alkuvaiheessa. Sääntöjen 9 (vuosittainen työohjelma), 15 (menettelyjen dokumentointi), 17 (valvonta), 11 (riskien analysointi ja hallinta) ja 19 (toimien jatkuvuus) täytäntöönpanoa piti lujittaa. Havaittujen puutteiden korjaamiseksi laadittiin toimintasuunnitelma (ks. kohta 9.11).

9.9 Varainhoidon valvojan vastuualueeseen aiemmin kuulunut vakioitu valvontajärjestelmä korvattiin kymmenellä sisäisen valvonnan menettelyllä, jotka perustuvat jokaisen tapahtuman ennakkotarkastukseen ja joissa säilytetään aikaisemman järjestelmän tiettyjä osatekijöitä, kuten kieltäytyminen hyväksymismerkinnän antamisesta sekä kieltäytymisen jättäminen huomiotta. Virheitä ei kuitenkaan ole määritelty yhdenmukaisesti eikä niitä dokumentoida ja luokitella yhteisesti sovitulla tavalla. Lisäksi tarkastusten tuloksista raportoidaan eri tavoin. Nämä seikat vaikeuttavat yleisten johtopäätösten tekemistä siitä, kuinka olennaisia ennakkotarkastajien havaitsemat virheet ovat. Tulojen ja menojen hyväksyjät eivät ottaneet käyttöön jälkitarkastuksia. Sisäisen valvonnan menettelyiden puutteellisen täytäntöönpanon vuoksi jälkitarkastukset ovat välttämättömiä.

9.10 Lisäksi tilintarkastustuomioistuimen toimittamassa tarkastuksessa yksilöitiin puutteita henkilöstön palkanmaksua koskevissa ennakkotarkastuksissa. Varainhoidon valvojan aiemmin toteuttamia henkilöstön palkkoja koskevia keskeisiä valvontamenettelyjä ei ollut korvattu yhtä tehokkailla tarkastuksilla. Tämä johtui siitä, että uutta tietokonejärjestelmää ei ollut vielä käytettävissä.

9.9 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Termien "hyväksymismerkinnän antamisesta kieltäytyminen" ja "hyväksymismerkinnän antamisesta kieltäytymisen huomiotta jättäminen" poistamista harkitaan osana sisäisten sääntöjen meneillään olevaa tarkistamista. Uuden sääntöluonnoksen mukaan ennakkotarkastajat toteavat, vastaavako toimet kyseisiä sääntöjä. Virheisiin liittyvien kysymysten osalta aikaisempi varainhoidon valvoja asetti vuoden 2002 lopussa käyttämänsä virhetyypittelyn tulojen ja menojen hyväksyjien käyttöön. Tulojen ja menojen hyväksyjät eivät kuitenkaan olleet velvollisia noudattamaan tätä tyyppitelyä, ja monet pyrkivät kehittämään omia määritelmiään. Tämän johdosta ilmeni myöhemmin ongelmia, kun virheitä koskevia tietoja ryhdyttiin vertailemaan ja kokoamaan. Tämä kysymys on siksi sisällytetty valtuutetun pääasiallisen tulojen ja menojen hyväksyjän edellä mainittuun toimintasuunnitelmaan. Mitä tulee jälkitarkastusten puuttumista koskevaan huomautukseen, tulojen ja menojen hyväksyjät ovat kiinnittäneet huomiota pääasiassa tehokkaan etukäteistarkastuksen käyttöönottoon. Kun otetaan huomioon parlamentin toteuttamien operaatioiden luonne ja sekä delegaatio- että subventioriskien puuttuminen, tilanne jatkuu tällaisena seuraavat kaksi vuotta siihen asti kunnes etukäteistarkastuksen taso on yhdenmukaistettu ja vakautettu toimielimen tasolla. Täysimittaisen jälkikäteistarkastuksen tarvetta tutkitaan sen mukaan, miten kyseiset tulojen ja menojen hyväksyjät itse arvioivat riskejä ja valvontaa. Ne tulojen ja menojen hyväksyjät, joiden yksiköt käsittelevät suuria määriä samanlaisina toistuvia hallinnollisia operaatioita, ovat kuitenkin alkaneet ottaa käyttöön jälkitarkastuksia.

9.10 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Henkilöstön pääosastolla oli teknisiä vaikeuksia siirrettäessä entisen varainhoidon valvojan yksikön IT-voimavaroja palkanlaskennan etukäteistarkastuksiin. Nämä vaikeudet rajoittivat sen kykyä toteuttaa merkityksellisiä tarkastuksia merkittävänä aikana vuoden 2003 ensimmäisellä puoliskolla. Kyseiset etukäteistarkastajat kirjasivat näistä vaikeuksista johtuneet palkanlaskennan tarkastusten puutteet muistiin, ja ne todettiin tulojen ja menojen hyväksyjän esittämissä vuosi- ja väliraporteissa. Palkanlaskennan tarkastuksia on kuitenkin tarkasteltava tulevaisuudessa suuremmissa määrin kuukausittain toistuvana jatkuvana ja kumulatiivisena toimintana, jossa jälkitarkastukset täydentävät integroitua operatiivisten etukäteistarkastusten järjestelmää ja joka takaa kuukausittaisten maksu- määräysten legitimiuden ja säännönmukaisuuden.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.11 Parlamentti teki sisäisen valvonnan vähimmäissääntöjen (kohta 9.8) täytäntöönpanoa koskevan itsearviointin, ja toimintakertomusten ja sisäisten tarkastusten avulla yksilöitiin uusiin järjestelmiin liittyvät keskeiset puutteet, joiden korjaamiseksi laadittiin toimintasuunnitelmia. Sisäisen tarkastajan havaitsemien puutteiden korjaamiseksi laadittiin yksikkökohtaisia ja keskitettyjä toimintasuunnitelmia. Pääsihteeri myönsi vuotuisessa lausumassaan puutteiden olemassaolon ja hyväksyi kunnianhimoisen toimintasuunnitelman, jonka tarkoituksena on sisäisen valvonnan vähimmäissääntöjen välitön täytäntöönpano kaikilta osin.

9.12 Tulojen ja menojen hyväksyjät eivät soveltaneet kokonaisvaltaisesti joitakin varainhoitoasetuksen 81 artiklan ja varainhoitoasetuksen soveltamissäännöistä annetun komission asetuksen (jäljempänä: soveltamissäännöt) 104 artiklan säännöksiä⁽²⁾. Säännökset liittyvät eri maksutyyppien erottamiseen toisistaan kirjanpidossa sekä kunkin maksutyyppin edellyttämien tositteiden määrittelyyn ja säilyttämiseen. Parlamentin tileistä ei voida tunnistaa suoritettujen maksujen tyyppiä (maksetaan koko erääntynyt määrä, ennakkorahoitus, välimaksut tai loput erääntyneestä määrästä). Eri maksutyyppien edellyttämät tositteita ei ollut määritetty. Se, että tositteita ei ollut säilytetty ja arkistoitu asianmukaisesti, vaikeuttaa sisäisiä ja ulkoisia tarkastuksia huomattavasti sekä katkaisee kirjausketjun. Useimmissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastajat saivat hankittua maksujen asianmukaisuuden tarkistamiseen tarvittavat tositteet. Varmuutta ei kuitenkaan saatu siitä, olivatko ennakkotarkastajat tarkastaneet ne.

9.13 Soveltamissääntöjen 67 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan tulojen ja menojen hyväksyjän täytyy kirjata ennakkotilitä maksetut suoritukset lopullisesti viimeistään seuraavan kuukauden lopussa, jotta kirjanpidon saldo ja pankkitilin saldo voidaan täsmäyttää. Parlamentin jäsenten matkakorvauksien ja päivärahojen kohdalla tätä määräaika ei yleensä noudatettu vuonna 2003. Ennakkomaksujärjestelmän kautta syyskuussa, lokakuussa ja marraskuussa parlamentin jäsenille maksettuja noin 11:tä miljoonaa euroa ei ollut vielä vuoden lopussa kirjattu talousarviokirjanpitoon.

9.11 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Katso vastaus kohtiin 9.7 ja 9.8.

9.12 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Mitä tulee eri tyyppisten maksujen erottamiseen toisistaan, voidaan todeta, että koska parlamentin hallinnoimat menot ovat luonteeltaan yksinomaan hallinnollisia, suurimmasta osasta maksuja "maksetaan koko erääntynyt määrä", ja maksu suoritetaan "suorittamisajankohtana". Aikomuksena on kuitenkin tutkia myös mahdollisuutta sisällyttää tilinpitojärjestelmään muutoksia, joilla ilmaistaan eri maksutyyppien väliset erot. Tositteiden osalta pääsihteeri antoi 1. huhtikuuta 2003 suuntaviivat, jotka koskivat sitä, miten tulojen ja menojen hyväksyjien on säilytettävä alkuperäisiä tositteita. Suuntaviivoissa määrätään, että kunkin valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän olisi tehtävä perusteltu päätös "arkistonhoitajien" nimittämisestä. Pääasiallisen valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän toimintasuunnitelmassa on suunniteltu lisää työtä tämän varainhoidon näkökohdan parissa, ja viime kuukausina useissa pääosastoissa on toteutettu toimenpiteitä tarvittavien parannusten aikaansaamiseksi.

9.13 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Vuoden 2003 ensimmäisellä puoliskolla ennakkomaksujärjestelmän mukaisten maksujen suorittaminen kesti 8–10 viikkoa. Näistä operaatioista vastaavan henkilöstön määrän tilapäinen väheneminen johti niihin kuluneen ajan lisääntymiseen. Käsittelyajat kuitenkin palasivat entiselle tasolle, kun uutta henkilöstöä nimitettiin vuonna 2004. Käsittelyaikaa on vaikea saada kahta kuukautta lyhyemmäksi, koska työ on organisoitu tietyllä tavalla, ja tämä pitäisi paikkansa siinäkin tapauksessa, että ennakkomaksujen tarkastamisesta vastaavan henkilöstön määrää lisättäisiin huomattavasti. Käytettävän ajan lyhentämiseksi kukin maksu olisi korvattava saatujen tositteiden pohjalta, kun ennakkomaksutililtä suoritetaan maksu, ja maksut olisi järjestelmällisesti perittävä takaisin, jos mikä tahansa asiakirja puuttuu. Kukin epätäydellinen tapaus olisi sitten käsiteltävä toiseen kertaan, kun puuttuva asiakirja vastaanotetaan. Nyt toimitaan siten, että jäsentä pyydetään esittämään puuttuva asiakirja ennen korvausta; vaikka tämä pidentää maksujen suorittamiseen kuluvaa aikaa, se itse asiassa lyhentää koko tapauksen käsittelyyn kuluvaa kokonaisaika.

⁽²⁾ Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2342/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä (EYVL L 357, 31.12.2002).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.14 Talousarvion parlamenttia koskevan pääluokan täytäntöönpanosta annettujen parlamentin sisäisten sääntöjen 11 artiklan mukaan maksuja voidaan suorittaa myös maksusopimuksen avulla. Tällaisessa tapauksessa meno suoritetaan ilman tulojen ja menojen hyväksyjän aiempaa vahvistusta ja hyväksyntää. Maksun suorittamisen jälkeen tulojen ja menojen hyväksyjä vastaa "selvittämismääräyksen tekemisestä summan kirjaamiseksi talousarvioon" (sisäisten sääntöjen 11 artikla, 4 kohta). Varainhoitoasetuksen mukaan menot on vahvistettava ja hyväksyttävä ennen maksun suorittamista.

Toimia koskevat huomautukset

9.15 Tarkastetut toimet olivat yleisesti ottaen lailliset ja asianmukaiset. Joissakin tapauksissa havaittiin, ettei muodollisia vaatimuksia ollut noudatettu, mikä ei kuitenkaan ole välttämättä johtanut virheellisiin suorituksiin.

Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

9.16 Varainhoitoasetuksen 60 artiklan 7 kohdan mukaan "valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä laatii toimielimelleen vuosittain toimintakertomuksen tehtäviensä suorittamisesta". Kaikki kymmenen valtuutettua tulojen ja menojen hyväksyjää esittivät vuodelta 2003 kolme toimintakertomusta (ensimmäisestä ja toisesta vuosineljänneksestä sekä koko vuotta koskevan kertomuksen, johon liittyi lausuma). Kertomuksiin sisältyvät hallintoa ja sisäistä valvontaa käsittelevä luku, tiivistelmä sisäisen valvonnan vähimmäissääntöjen täytäntöönpanoa koskevasta itsearviointista sekä havaittuja puutteita koskevat kommentit. Kertomukset ovat hyödyllisiä välineitä tulojen ja menojen hyväksyjille uskottuun varainhoitoon liittyvän tilintekovelvollisuuden lujittamisen kannalta; ne eroavat kuitenkin toisistaan huomattavasti, ja niiden sisältö ja rakenne pitäisi yhdenmukaistaa. Tieto- ja raportointijärjestelmiä, joihin kertomusten sisältö perustuu, on myös kehitettävä varmistamalla, että riskianalyysi toteutetaan, sopimusrekisteri perustetaan ja menettelyt dokumentoidaan. Tehtyjen tarkastusten tuloksista pitäisi lisäksi antaa tarkemmat tiedot.

9.14 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Joidenkin menotyyppien (esim. vuokrat, yleishyödylliset palvelut) osalta toimittaja vaatii maksua maksupalvelun kautta tai suoraveloituksella. Parlamentin sisäiset menettelyt mahdollistavat tällaisen maksun vain tilanteissa, joissa tulojen ja menojen hyväksyjä ei pysty neuvottelemaan vaihtoehtoisesta maksujärjestelystä. Tämä ehto on kirjattu uusia sisäisiä sääntöjä koskevaan luonnokseen. Lisäksi hallinto tutkii mahdollisia maksuvaihtoehtoja saattaakseen sisäiset sääntönsä ja menettelynsä lähemmäs varainhoitoasetusta.

9.15 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Parlamentti ottaa tilintarkastustuomioistuimen johtopäätökset huomioon.

9.16 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Parlamentin sisäisissä säännöissä vaaditut määräaikauskertomukset laadittiin ennen ilman rakennetta ja sisältöä koskevia tiukkoja suuntaviivoja. Varainhoidon valvonnan vaatimia vuosittaisia toimintakertomuksia varten varainhoidon keskeiset yksiköt kuitenkin pyrkivät yhdessä kyseisten yksiköiden kanssa saavuttamaan korkean yhdenmukaisuusasteen. Nämä pyrkimykset jatkuvat, kuten käy ilmi pääasiallisen valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän toimintasuunnitelmasta, joka kattaa useita tilintarkastustuomioistuimen mainitsemia seikkoja.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.17 Kertomusten sisältämät tiedot auttavat ymmärtämään, miten toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen liittyvät valvontajärjestelmät ovat toimineet, mutta kertomusten perustana olevaa informaatiota on kehitettävä ennen kuin se voi muodostaa tarkoituksenmukaisen tietolähteen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumalle. Yhtä lukuunottamatta kaikki valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät vakuuttivat saaneensa ”riittävän varmuuden siitä, että... valvontatoimet takaavat taustalla olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden”. Yksi tulojen ja menojen hyväksyjistä ei antanut tämänsisältöistä lausumaa eikä myöskään esittänyt varauksia. Vaikka kukaan tulojen ja menojen hyväksyjistä ei esittänyt varauksia, kolme heistä mainitsi lausumissaan pätevän henkilökunnan puutteen sekä tarpeen sovittaa parlamentin jäsenten ja poliittisten ryhmien menoja koskevat säännöt uuden varainhoitoasetuksen mukaisiksi ottaen huomioon valvontaelinten (tilintarkastustuomioistuimien mukaan lukien) esittämät huomautukset. Myös muut tulojen ja menojen hyväksyjät toivat toimintakertomuksissaan esiin uuden varainhoitoasetuksen ja sisäisen valvonnan menettelyiden täysipainoisen täytäntöönpanon yhteydessä ilmenneitä vaikeuksia.

Neuvosto

Valvontajärjestelmät

9.18 Varainhoitoasetus pantiin täytäntöön vähitellen vuoden 2003 ensimmäisen puoliskon aikana. Valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät ottivat käyttöön sisäistä hallintoa ja valvontaa koskevat menettelyt. Nämä ennakkotarkastuksiin perustuvat valvontamenettelyt noudattavat vaadittua tehtävänjakoa kunkin toimen aloittamisen ja tarkastamisen osalta. Menettelyjä ei dokumentoitu kirjallisesti kaikkien toimenpiteiden, etenkin henkilöstön palkkojen, kohdalla.

9.19 Talousarvion neuvostoa koskevan pääluokan täytäntöönpanosta annettujen neuvoston sisäisten sääntöjen mukaan jokaisen valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän oli varmistettava, että hänen alaisuudessaan sovelletuista hallinto- ja valvontamenettelyistä laadittiin asiakirja, joka annettiin tiedoksi koko henkilöstölle. Vuoden 2003 loppuun mennessä tällainen asiakirja oli laadittu ainoastaan tietotekniikasta ja rakennuksista vastaavissa yksiköissä sekä oikeudellisessa yksikössä sovellettujen menettelyjen osalta.

9.20 Vaikka neuvostossa toimia tarkastavan henkilöstön toimenkuvaus sisältää jälkitarkastusten mahdollisuuden, ei tällaisia tarkastuksia tehty. Jälkitarkastukset toisivat tulojen ja menojen hyväksyjille soveltamissääntöjen 47 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua lisävarmuuden talousarviosta rahoitettujen toimenpiteiden moitteettomasta toteuttamisesta.

9.17 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Varainhoidon valvontaan liittyvien virkojen täyttäminen sisältyy pääasiallisen valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän toimintakertomukseen.

9.18—9.19. NEUVOSTON VASTAUS

Tilintarkastustuomioistuimen toteamus, ettei kaikista tarkastusmenettelyistä ole esitetty kirjallisia todisteita, sisältyy myös tulojen ja menojen hyväksyjien laatimia vuosikertomuksia koskevaan sisäiseen arviointikertomukseen vuodelta 2003. Tämän huomautuksen seurauksena niitä tulojen ja menojen hyväksyjä, jotka eivät ole vielä laatineet asiakirjaa, jossa hallinto- ja tarkastusmenettelyt selostetaan, on pyydetty laatimaan sellainen 1.12.2004 mennessä.

Tämän menettelyn helpottamiseksi sekä yhdenmukaisuuden varmistamiseksi eri tulojen ja menojen hyväksyjien välillä voidaan asianomainen asiakirja laatia sitä varten kehitettyyn vakiomuotoon.

9.20 NEUVOSTON VASTAUS

Vaikka toimen tarkastamista jälkikäteen (tarkastaminen maksun jälkeen) koskeva väline on käytössä, sitä ei ole sovellettu järjestelmällisesti vuonna 2003.

Vaikka neuvoston pääsihteeristö on sitä mieltä, että toimen tarkastamisesta jälkikäteen on hyötyä erityisesti toimintamenojen osalta, se aikoo kuitenkin kehittää menetelmän, jota sen tarkastajat voivat käyttää tulevaisuudessa toimen analysoinnissa jälkikäteen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.21 Varainhoitoasetuksessa sekä soveltamissäännöissä edellytetyt toimet toteutettiin tietyssä määrin. Seuraavassa eriteltyjä toimia ei kuitenkaan ollut toteutettu 31. joulukuuta 2003 mennessä:

- a) valvonnan vähimmäissääntöjen laatiminen (varainhoitoasetuksen 60 artikla 4 kohta)
- b) tilinpitäjää ja ennakoiden hoitajaa koskevan johtosäännön laatiminen (varainhoitoasetuksen 60 artikla 5 kohta)
- c) tilinpitäjän ja ennakoiden hoitajan tehtävät, oikeudet ja velvollisuudet määrittelevän toimenkuvauksen laatiminen (soveltamissääntöjen 44 artikla).

9.22 Vuonna 2003 sisäinen tarkastaja toimitti useita varainhoidon moitteettomuutta koskevia tarkastuksia sekä neuvoston tilinpäätöstä varainhoitovuodelta 2002 koskevan tarkastuksen. Koska nämä tarkastukset eivät liittyneet vuoden 2003 tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen, niiden tulokset eivät suoraan liity hallintomenojen laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevaan tilintarkastustuomioistuimen erityisarvioon.

Toimia koskevat huomautukset

9.23 Oikeudellisista palveluista tehtiin sopimukset ilman tarjouskilpailumenettelyä, vaikka niiden arvo ylitti tarjouskilpailumenettelyä edellyttävän kynnyksarvon.

Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

9.24 Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien lausumat perustuvat muun muassa jälkitarkastusten tuloksiin. Jälkitarkastuksista ei kuitenkaan ollut saatavilla asiakirja-aineistoa.

9.21 NEUVOSTON VASTAUS

Neuvoston pääsihteeristö toteuttaa tuomioistuimen määrittämät toimet vuoden 2004 loppuun mennessä.

9.23 NEUVOSTON VASTAUS

Neuvoston pääsihteeristö hyväksyy täysin oikeudellisia palveluita varten tarkoitettua määrärahaa koskevan tuomioistuimen huomautuksen.

On kuitenkin syytä panna merkille, että neuvoston pääsihteeristön oikeudellinen yksikkö on aloittanut tarjouskilpailumenettelyn tehdäkseen mainituntyyppisiä oikeudellisia palveluja koskevan puitesopimuksen (oikeudellinen apu polkumyynnin vastaisten toimien alalla).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Yhteisöjen tuomioistuin

Valvontajärjestelmät

9.25 Yhteisöjen tuomioistuimessa ei pantu kokonaisvaltaisesti täytäntöön eräitä varainhoitoasetuksen tai täytäntöönpanosääntöjen tärkeimpiä vaatimuksia. Varainhoitoasetusta ei noudatettu seuraavilta osin:

- a) valvonnan vähimmäissääntöjen hyväksyminen sekä toimintaympäristöön ja rahoitettavien toimien luonteeseen liittyvien riskien analyysi (varainhoitoasetuksen 60 artikla 4 kohta)
- b) taloushallinnon toimijoiden tehtävät, oikeudet ja velvollisuudet määrittelevän johtosäännön laatiminen (soveltamissääntöjen 44 artikla)
- c) sisäisen tarkastajan tehtäväkentän ja sisäisen tarkastuksen tehtävän tavoitteiden ja menettelyjen määrittäminen (soveltamissääntöjen 109 artiklan 2 kohta).

9.26 Sisäisen tarkastajan alaisuudessa toimivalle ”tarkastusyksikölle” annettiin tehtäväksi huolehtia tulojen ja menojen hyväksyjän kaikkien toimien ennakkotarkastuksesta. Sisäinen tarkastaja otti hoitaakseen myös aiemmin varainhoidon valvojalle kuuluneen tehtävän, kaikkien toimien hyväksymisen tietokoneistetun kirjanpitojärjestelmän avulla. Kyseisen tehtävän hoitaminen on ristiriidassa sisäiseltä tarkastajalta edellytetyn riippumattomuuden kanssa; lisäksi se on vastoin talousuudistuksen henkeä.

9.25 YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Yhteisöjen tuomioistuin on 22.1.2003 hyväksynyt uudet sisäiset varainhoitosäännöt, joilla on tarkoitus varmistaa neuvoston 25.6.2002 antaman uuden varainhoitoasetuksen säännösten sekä komission 23.12.2002 antamien soveltamissääntöjen noudattaminen toimielimessä. Näitä perustavaa laatua olevia oikeussääntöjä oli tarkoitus täydentää eri normeihin ja kuvauksiin, joihin tilintarkastustuomioistuin viittasi, sisällytettävillä säännöillä. Ennen näiden sääntöjen vahvistamista katsottiin kuitenkin soveliaaksi tarkastella uuden järjestelmän toimimista käytännössä, ja näin etenkin sen takia, että toimielimen koko ja erityiset tehtävät huomioon ottaen toimielimellä oli uusien säännösten soveltamiseksi käytössään vain hyvin rajallinen määrä henkilöitä, joilla oli perusteelliset tiedot varainhoidon järjestelmistä ja säännöksistä.

Kaikki tilintarkastustuomioistuimen mainitsemat asiakirjat on kuitenkin sitemmin annettu.

Yhteisöjen tuomioistuimen hallintokomitea on siten 31.3.2004 hyväksynyt toimielimessä sovellettavat sisäistä tarkastusta koskevat vähimmäissäännöt. Niihin sisältyvässä säännössä nro 7 viitataan varainhoitoasetuksen 60 artiklan 4 kohdassa mainittuun riskianalysiin.

Varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 44 artiklassa mainitut taloushallinnon toimijoiden toimenkuvaukset sekä sisäisen tarkastajan toimenkuvaus on myös hyväksytty hallintokomiteassa 31.3.2004. On huomattava, että viimeksi mainitussa kuvauksessa määritetään soveltamissääntöjen 109 artiklan 2 kohdan mukaisesti sisäisen tarkastajan tehtävät sekä kyseisen tehtävän tavoitteet ja menettelyt.

9.26 YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Yhteisöjen tuomioistuimen erityistarpeiden mukaisesti perustetussa uudessa hallinnollisessa yksikössä on toteutettu selkeä erottelu varainhoitoon kuuluvien toimien ennakkotarkastuksen sekä sisäiseen tarkastukseen kuuluvien toimien välillä.

Varainhoitoon kuuluvien toimien ennakkotarkastuksen toteuttavat tarkastajina toimivat toimihenkilöt, joiden toimintaa säännellään ”varainhoitoon kuuluvien toimien tarkastajiksi nimettyjä toimihenkilöitä koskevassa johtosäännössä”.

Näiden toimihenkilöiden on muun muassa annettava leimalla varustettu puoltava tai kielteinen lausunto kaikista asioista, jotka heidän käsiteltäväksi toimitetaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Se, että tarkastajina toimivat toimihenkilöt (tilanteen mukaan yksikön sihteeristö) asiaa puoltaessaan merkitsevät kyseisen toimen sähköiseen määrärahojen seurantaluetteloon, johtuu yksinomaan siitä, että kyseistä järjestelmää ei tältä osin ole teknisistä syistä saatu muutettua varainhoitoasetuksen uusien säännösten tultua voimaan. Asiakirjakiertoon perustuva varainhoitoon kuuluvien toimien seuranta – jossa eri osapuolet tekevät asiakirjoihin merkintöjä tai allekirjoittavat ne ja joka on ainoa menettely, jonka perusteella kyseiset toimet voivat tulla oikeudellisesti päteviksi – on puolestaan täysin uuden varainhoitoasetuksen mukainen, ja siinä annetaan lopullinen vastuu valtuutetulle tai edelleenvaltuutetulle tulojen ja menojen hyväksyjälle. Tarkastusyksikön rooli ja vastuut eivät siis voi sekoittua aiemman varainhoidon valvojan rooliin ja vastuisiin.

Menettelyt, joita juuri kuvattiin ja jotka eivät liity sisäiseen tarkastajaan sellaisenaan, eivät lainkaan vaikuta sisäisen tarkastajan riippumattomuuteen, sillä sisäisen tarkastajan velvollisuudet ja vastuut on määritetty yhteisöjen tuomioistuimen hallintokomitean hyväksymässä ”sisäisen tarkastajan toimenkuvauksessa”, kuten vastauksen 9.25 kohdassa on esitetty.

9.27 Sisäinen tarkastaja ei toteuttanut varainhoitovuoden 2003 työohjelmaansa, oletettavasti henkilöstön puutteen ja ennakkotarkastuksiin kuluneen ajan vuoksi.

9.27 YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Sisäinen tarkastaja on kyseessä olevan vuoden aikana pyrkinyt juurruttamaan uuden hallinnollisen yksikön yhteisöjen tuomioistuimen organisaatioon. Vierailuja varten myönnettyjen määrärahojen, jotka on talousarviossa jaettu useisiin eri kohtiin, hallinnoinnin tarkastus on ollut vireillä, mutta sitä ei ole voitu saattaa loppuun vuonna 2003.

Toimia koskevat huomautukset

9.28 Ohjelmiston käyttöön tarvittavien paikallislisenssien hankintaa koskevasta sopimuksesta neuvoteltiin rajoitetuin menettelyin ilman, että ensin olisi julkaistu ilmoitus. Julkisia palveluhankintoja koskevien sopimusten tekemennettelyn yhteensovittamisesta⁽³⁾ kesäkuun 18 päivänä 1992 annetun neuvoston direktiivin 92/50/ETY 15 artiklan 2 kohdan ja 17 artiklan mukaisesti ilmoitus olisi pitänyt lähettää julkaisutoimistoon ja julkaista Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

9.28 YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Toimistoautomaatioon kuuluviin verkkopalvelimiin liittyviä tietokoneita sekä sähköpostia koskevat lisenssit on ostettu valitsemalla paras niistä tarjouksista, jotka saatiin jälleenmyyjiltä, jotka valmistajayhtiö oli valtuuttanut myymään tuotteitaan Belgian ja Luxemburgin markkinoilla. Kokemus on osoittanut, että tällä tavalla saadut hinnat ovat kilpailukykyisiä. Tämäntyyppisten tulevien hankintojen osalta – eli kun kyseessä on valtuutettujen jälleenmyyjien myymä yksittäinen tuote – tullaan vastaisuudessa kiinnittämään erityistä huomiota hankinnasta riippuen sovellettavan menettelytavan noudattamiseen.

Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

9.29 Varainhoitoasetuksen 60 artiklan 7 kohdassa edellytetyt vuotuiset toimintakertomukset ei ollut esitetty vielä kesäkuun 2004 alussa.

9.29 YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjän vuosittainen toimintakertomus on luovutettu toimielimen toimivaltaiselle elimelle 2.7.2004. On syytä täsmentää, että kaikista toimielimistä ainoastaan komission osalta on varainhoitoasetuksessa asetettu määräpäivä vuosittaisen toimintakertomuksen esittämiselle ja että 60 artiklassa asetettu määräpäivä 15.6. koskee ainoastaan komissiota.

⁽³⁾ EYVL L 209, 24.7.1992.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Tilintarkastustuomioistuin*Valvontajärjestelmät*

9.30 Soveltamissääntöjen 44 artiklassa edellytetään, että kaikki toimielimet toimittavat jokaiselle taloushallinnon toimijalle tämän tehtävän, oikeudet ja velvollisuudet tarkasti määrittelevän toimekuvauksen. Tilintarkastustuomioistuin laati toimekuvaukset ja hyväksyi ne 18 joulukuuta 2003. Sama koski tilintarkastustuomioistuinten varainhoitoasetuksen 60 artiklan 4 kohdan mukaisesti hyväksymiä vähimmäissääntöjä.

9.31 Tilintarkastustuomioistuinten sisäinen tarkastaja tarkasti ennakkotarkastusjärjestelmän rakenteen ja toiminnan sekä tilintarkastustuomioistuinten kiinteistöpolitiikan toteuttamiseen liittyvän rahoitusjärjestelmän. Sisäisen tarkastajan toimittamat tarkastukset eivät johtaneet erityisiin suosituksiin.

9.32 Tilintarkastustuomioistuinta koskevan tarkastuksen toimittaa riippumaton ulkoinen tarkastusyritys, joka myönsi todistuksen 31 päivänä joulukuuta 2003 päivätyn tilinpäätöksen asianmukaisuudesta ja oikeellisuudesta. Todistukseen liitettävässä kertomuksessa ulkoinen tarkastaja toteaa seuraavaa: "...voimassa olevia sisäisen valvonnan sääntöjä soveltamalla voidaan... taata, että operatiiviset tavoitteet saavutetaan moitteettomasti, tilinpäätös on laadittu luotettavasti ja toiminta on säännösten mukaista". Todistus ja kertomus julkaistaan virallisessa lehdessä.

Toimia koskevat huomautukset

9.33 Varainhoitovuoden 2003 tilien perustana olevien toimien tarkastuksessa ei ilmennyt huomautettavaa.

Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

9.34 Pääsihteeri on laatinut tärkeimmistä talousarvioaloista vuotuisen toimintakertomuksen varainhoitoasetuksen 60 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

Talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea

9.35 Seuraavat huomautukset koskevat sekä talous- ja sosiaalikomiteassa että alueiden komiteassa havaittuja ongelmia. Toiston välttämiseksi nämä ongelmat esitetään tässä molempia komiteoita käsittelevässä osiossa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Valvontajärjestelmät

9.36 Valvontajärjestelmiin liittyviä sääntöjä ei noudatettu seuraavilta osin: **9.36**

a) Tilinpitäjälle ei laadittu soveltamissääntöjen 44 artiklan edellyttämää toimenkuvausta, jossa määritellään yksityiskohtaisesti tilinpitäjän tehtävät, oikeudet ja velvollisuudet.

a) TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

Tilinpitäjän toimenkuvaus hyväksyttiin vuonna 2004.

ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

Valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä hyväksyi 3. toukokuuta 2004 päätöksen (N:o 088/04) AK:n tilinpitäjän ja edelleenvaltuutettujen tilinpitäjien tehtävien ja vastuualueiden kuvauksesta. Toimenkuvauksen määräyksiin sisältyvät myös tilinpitäjän ammatilliset vaatimukset.

Päätöksen hyväksyminen viivästyi siitä syystä, että osa uuden varainhoitoasetuksen täytäntöönpanoaikatauluun kuuluvista toimenpiteistä lykkääntyi vuonna 2003 muiden prioriteettien takia.

b) Valvonnan vähimmäissääntöjä ei hyväksytty.

b) TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

Sarja sisäisen valvonnan vähimmäissääntöjä hyväksyttiin vuonna 2004.

ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

On totta, että alueiden komitealla ei ole vielä kattavaa asiakirjaa, jossa esitettäisiin luettelo valvonnan vähimmäissäännöistä. Komitea on kuitenkin hyväksynyt useita valvontasääntöjä: tarkastuslistat, menettelyjen kuvaukset, tulosindikaattorit, menettelyt budjettikohtia hallinnoivien henkilöiden nimeämiseksi, talous- ja hallintoasiain komission suorittama talousasioiden seuranta, luonnos ohjeistoksi toimista, tehtävistä ja menettelyistä, säännöt jäsenille maksettavista korvauksista, säännöt edustuskuluista, päätökset väärinkäytösten ilmoittamisesta ja suhteista OLAF:iin, ohjeet yksiköille, koulutusohjelmat taloushallinnon henkilöstölle, kirjalliset kuvaukset talousprosesseista jne.

Valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä pyysi joulukuussa 2003 sisäistä tarkastajaa tekemään tarkastuksen alueiden komitean valvontaympäristöstä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.37 Hankintojen osalta useita varainhoitoasetuksen ja soveltamissääntöjen vaatimuksia jätettiin noudattamatta. Budjettivallan käyttäjälle ei toimitettu neuvottelumenettelyjä koskevia kertomuksia (soveltamissääntöjen 54 artikla) ja arvoltaan alle 50 000 euron suuruisia sopimuksia koskevaa toimittajaluetteloa ei julkaistu Internetissä (soveltamissääntöjen 119 artikla). Alueiden komitea ei luonut tietokantaa hankintamenettelyjen ulkopuolelle suljetuista tarjoajista tai ehdokkaista (varainhoitoasetuksen 95 artikla).

9.38 Palkkausta koskevat henkilötiedot syötettiin erikseen manuaalisesti henkilötietokantaan ja palkanmaksujärjestelmään. Automaattinen tietojen täsmäyttäminen ei ollut mahdollista, koska näiden kahden järjestelmän välillä ei ollut tietokoneyhteyttä. Järjestelmällistä ja säännöllistä täsmäyttämistä ei myöskään tehty manuaalisesti. Hallinto havaitsi monia eroavaisuuksia vuonna 2003 käytetyn palkanmaksujärjestelmän tietojen ja toukokuussa 2004 käyttöön otetun uuden järjestelmän tietojen välillä.

9.37 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

On totta, että kaikista neuvottelumenettelyistä ei toimitettu selvitystä budjettivallan käyttäjälle ja arvoltaan alle 50 000 euron suuruisia sopimuksia koskevaa toimittajaluetteloa ei julkaistu internetissä. Sen sijaan on laadittu säännöllisesti selvitykset kiinteistötilanteen kehityksestä, ja ne on toimitettu budjettivallan käyttäjälle. Myös uuteen varainhoitoasetukseen sisältyviä ennakoilmoitusmenettelyjä on noudatettu arvoltaan merkittävämpien sopimusten kohdalla. Huomattakoon vielä, että sisäinen tarkastus Belliard 68 -rakennuksen hankintamenettelystä käynnistettiin vuonna 2003, ja se saatiin päätökseen vuonna 2004. ETSK:n sisäisiin talousarviomenettelyihin on sisällytetty veloitteet lähettää selvitykset kaikista neuvottelumenettelyistä budjettivallan käyttäjälle ja julkaista internetissä luettelo arvoltaan alle 50 000 euron sopimuksista.

9.37 ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

Neuvottelumenettelyjä koskeva kertomus toimitetaan budjettivallan käyttäjälle syyskuun 30. päivään mennessä.

Arvoltaan alle 50 000 euron suuruisia sopimuksia koskeva toimittajaluettelo julkaistaan AK:n internet-sivuilla lokakuun 15. päivään mennessä.

Tarjoajia koskevan tietokannan (varainhoitoasetuksen 95 artikla) osalta voidaan todeta, että SI2-järjestelmän uusi versio saatiin asennettua vihdoin 18. syyskuuta 2004. Se mahdollistaa kolmansien osapuolien pois-sulkemisen (joka ei ole ollut tähän asti mahdollista).

9.38 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

Vuonna 2003 ja sitä edeltävinä vuosina henkilöstöhallinnon järjestelmään ei tallennettu rahoitustietoja, vaan sitä käytettiin yksinomaan toiminnallisiin tarkoituksiin. Henkilöstöä koskevat rahoitustiedot tallennettiin ainoastaan erilliseen palkanlaskentajärjestelmään. Näiden kahden järjestelmän väliseen täsmäyttämiseen ei ollut tarvetta.

Uusi henkilöstöhallinto- ja palkanlaskentajärjestelmä (komissiossa käytettävä NAP-järjestelmä) otettiin käyttöön vuoden 2004 alussa. Toisin kuin vanhassa palkanlaskentajärjestelmässä, uudessa järjestelmässä käytetään rahoitustietoja (uudesta) henkilöstöhallinnon järjestelmästä. Alussa uuden ja vanhan palkanmaksujärjestelmän välillä oli huomattavia poikkeavuuksia. Suurin osa niistä johtui uuden ja vanhan palkanmaksujärjestelmän välisistä ajallisista eroista. Kaikki nämä poikkeavuudet on selvitetty ja ratkaistu vuoden 2004 aikana.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.38 ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

Palkkajärjestelmää koskevien menettelyjen kohdalla on todettava, että henkilöstötiedot syötettiin manuaalisesti uuteen henkilöstötietokantaan (Centurio, joka on AK:n ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean yhteispalvelujen tietotekniikkayksikön luoma sovellusohjelma, jota myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuin käyttää) hallinnon tekemän, tämän uuden järjestelmän käyttöönottoa koskevan päätöksen mukaisesti. Päätös tehtiin, jotta voitaisiin helpottaa siirtymää uuteen palkanmaksujärjestelmään (NAP). On kuitenkin totta, että ennen kuin NAP-järjestelmä käynnistettiin huhtikuussa 2004, vanhaa palkanmaksujärjestelmää ei pystytty liittämään henkilöstötietokantaan teknisen yhteensopimattomuuden takia (järjestelmien välillä on noin 30 vuoden ajallinen ero), ja henkilöstötiedot piti syöttää manuaalisesti.

Tilannetta on hankaloittanut tänä vuonna myös uusien henkilöstösääntöjen voimaantulo. Molempiin järjestelmiin on pitänyt sisällyttää aivan uudet muuttajat.

Heti kun NAP-järjestelmä on täysin toimintakykyinen, hallinto tutkii mahdollisesti vielä esiintyvät eroavaisuudet.

Talous- ja sosiaalikomitea

9.39 Seuraavat huomautukset koskevat ainoastaan talous- ja sosiaalikomiteaan liittyviä ongelmia.

Valvontajärjestelmät

9.40 Valvontajärjestelmiin liittyviä yleisiä sääntöjä ei noudatettu seuraavilta osin:

- a) Ennakoiden hoitajalle ei ollut laadittu hänen tehtävänsä, oikeutensa ja velvollisuutensa yksityiskohtaisesti määrittelevää toimenkuvasta soveltamissääntöjen 44 artiklassa edellytetyn mukaisesti.
- b) Eri menoaloilla sovelletuista alakohtaisista valvontamenettelyistä ei ollut laadittu kirjallista kuvausta.

9.40 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

a) Ennakkomaksujärjestelmää hoitavan virkamiehen toimenkuvaus hyväksyttiin vuonna 2004.

b) ETSK hyväksyi uuden varainhoitoasetuksen mukaiset sisäiset varainhoitosäännöt 8. tammikuuta 2003. Näihin sääntöihin sisältyvät taloushallinnon henkilöstön nimittämistä koskevat viralliset menettelyt, tarkastamismenettelyt ja yksityiskohtaiset sisäiset menettelyt tärkeimpiä talousarviotapahtumia varten. Huomattakoon, että ETSK on suunnitellut ja luonut perusteellisen tarkastusprosessin, jossa edellytetään, että toimien tarkastamisesta huolehtii riippumaton tarkastaja. Tätä mallia käytetään tavallisesti vain riskialttiiden tapahtumien kohdalla. ETSK on kuitenkin päättänyt noudattaa varovaista lähestymistapaa, ja sen on valinnut tämän mallin kaikille talousarviotapahtumille (tapahtumat on luetteloitu laajasti ETSK:n sisäisten sääntöjen 19 artiklassa), myös niille, joiden kohdalla riskit ovat vähäiset.

ETSK on laatinut ohjeiston palvelukseenottomenettelyistään.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.41 Tilintarkastustuomioistuin poimi otoksen ennakkomaksujärjestelmän kautta suoritetuista maksuista. Otosta tarkastettaessa ilmeni, että tulojen ja menojen hyväksyjän suorittamien ennakkomaksujen määräaika (soveltamissääntöjen 67 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan seuraavan kuukauden loppu) ei yleensä noudata.

9.42 Sisäinen tarkastaja toimitti varainhoitoasetuksen täytäntöönpanoa koskevan kattavan tarkastuksen, jonka aikana useimpien budjettikohtien valvontajärjestelmissä yksilöitiin puutteita. Tarkastuskertomus esitettiin marraskuussa 2003, ja vuoden lopussa hallinto käsitteli näitä sisäisen tarkastajan havaitsemia puutteita.

Toimia koskevat huomautukset

9.43 Varainhoitovuoden 2002 kokousten matkakuluja, jotka suoritettiin ennakkojärjestelmän kautta vuoden 2002 lopussa, kirjattiin maksetuiksi seuraavan varainhoitovuoden määrärahoista, mikä ei ole talousarvion vuotuisuuden periaatteen mukaista. Vuonna 2003 aiheutuneet menot suoritettiin vastaavalla tavalla vuoden 2004 määrärahoista.

9.44 Lokakuun 2003 puolivälin ja vuoden lopun välisenä aikana ennakkomaksujärjestelmästä suoritettujen maksujen selvittämiseen tarkoitetut maksumääräykset tarkastettiin vain pinnallisesti.

Inventoinnin suorittamista koskevat yksityiskohdat ja tarkat menettelyt hyväksyttiin lokakuussa 2003.

Vuonna 2004 hyväksyttiin päätös sähköisen allekirjoituksen tunnistamisesta taloushallinnon SI2-tietojärjestelmässä. Siinä kuvaillaan myös kaikki asiaan liittyvät menettelyt (käyttäjärekisteröinti, ylläpito, raportointi jne.).

Uuden varainhoitoasetuksen mukaisessa sisäisessä tarkastuksessa suositeltiin useiden sisäisen tarkastuksen menettelyjen käyttöönottoa ja niihin tehtäviä parannuksia. Sisäisen valvonnan menettelyä koskevan dokumentaation parantaminen on osa sisäisen tarkastajan suositusten toteuttamissuunnitelmaa.

Kirjallisen menettelyn käyttöönotto ei kuulu varsinaisesti varainhoitoasetuksen vaatimuksiin, mutta se on liitetty ETSK:n sisäisen tarkastuksen standardeihin (standardi 15), jotka hyväksyttiin 1. heinäkuuta 2004.

9.41 ja 9.44 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

Vuonna 2003 tarkastustoimien alalla oli vakavia henkilöstöongelmia, joten tehtävät oli priorisoitava. Tästä oli seurauksena, että ennakkomaksujärjestelmän kautta maksettujen suoritusten täsmäyttäminen viivästyi. Jotta tilit voitiin päättää vuoden 2003 lopussa, perusteellinen tarkastus lykättiin vuoteen 2004. Yksityiskohtainen jälkitarkastus tehtiin vuoden 2004 ensimmäisellä neljänneksellä. Siitä johtuvat korjaavat toimenpiteet saadaan loppuun vuoden 2004 aikana.

9.41, 9.43–9.45 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

Tilintarkastustuomioistuimen aiemmin antamien suositusten mukaisesti ETSK on luopui vuoden 2004 alusta lähtien ennakkomaksujärjestelmästä jäsenille maksettavien korvausten yhteydessä.

9.43 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

Joulukuun 23. päivänä 2002 annettujen soveltamissääntöjen 6 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenille maksettaviin korvauksiin liittyviä määrärahoja ei voida siirtää. Näin ollen ETSK otaksui, että sen piti kirjata ennakkoiden hoitajan vuoden lopussa 2002 suorittamat, vuoden 2003 alussa kirjatut maksut (vuonna 2002 pidettyjä kokouksia varten) vuoden 2003 talousarvioon.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.45 Kolmessa tapauksessa talous- ja sosiaalikomitean jäsenille maksettu matkakorvaus oli kaksinkertainen komitean säännöissä määriteltyyn määrään nähden. Tapaukset koskivat Berliinin ja Brysselin välisiä lentoja, joiden aikataulun mukainen kesto oli puolitoista tuntia tai vähemmän. Komitean säännöissä sanotaan, että kaksinkertainen matkakorvaus maksetaan lentomatkoista, joiden kesto on yli puolitoista tuntia. Tarkastuksessa ilmeni, ettei sääntöjä yleensä noudatettu matkan alettua Berliinistä tai tietyistä muista kaupungeista.

Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

9.46 Varainhoitoasetuksen 60 artiklan 7 kohdassa edellytetty vuotuinen toimintakertomus esitettiin heinäkuun 2004 lopussa. Kertomukseen sisältyy lausuma menettelyistä, joita sovelletaan tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi.

Alueiden komitea

9.47 Seuraavat huomautukset koskevat ainoastaan alueiden komiteassa ilmenneitä ongelmia.

Valvontajärjestelmät

9.48 Valvontajärjestelmiin liittyviä sääntöjä ei noudatettu seuraavilta osin:

- a) Riskianalyysiä ei ollut tehty parhaiten soveltuvien valvontamenettelyiden ottamiseksi käyttöön (varainhoitoasetuksen 60 artiklan 4 kohta).
- b) Ennakkomaksujärjestelmää koskevaa ohjekirjaa lukuun ottamatta menojen sääntelemiseen sovelletuista erityisistä valvontamenettelyistä ei ollut laadittu kirjallista kuvausta.

9.45 TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEAN VASTAUS

Kyseisten kaupunkien kohdalla lennon kesto oli aiemmin yleensä yli puolitoista tuntia, mutta nyt se on hieman lyhyempi. Muutamissa tapauksissa näitä muutoksia ei otettu huomioon. Heti kun tilintarkastustuomioistuin oli esittänyt huomautuksensa, ryhdyttiin korjaaviin toimenpiteisiin: valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä on antanut taloushallinnon henkilöstölle viralliset ohjeet soveltaa sääntöjä mahdollisimman tiukasti. Kaikille jäsenille, joita asia saattaa koskea, on ilmoitettu näistä toimenpiteistä. ETSK voikin todeta, että tilanne on nyt kunnossa.

9.48 ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

- a) Kysymystä käsitellään parhaillaan yksityiskohtaisesti. Sisäinen tarkastaja on tehnyt vuonna 2004 jo kaksi asiaa koskevaa tarkastusta.
- b) Ennakkomaksujärjestelmää koskevan ohjekirjan lisäksi on myös monia muita kirjallisia sääntöjä, joissa käsitellään menojen valvontamenettelyjä. Näistä voidaan mainita esimerkiksi virkamatkapaas, jossa kuvaillaan yksityiskohtaisesti virkamiesten matkoista aiheutuvien menojen valvontamenettelyjä. Sama pätee kirjallisiin menettelyihin, jotka koskevat (alueiden komitean ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean) yhteispalvelujen menojen välistä laskutusta komiteoiden välillä, uusien virkamiesten palvelukseenottoa jne. Vuonna 2003 kutakin budjettikohtaa varten asetetut tulosindikaattorit ja ohjeet niiden kehittämiseksi mahdollistavat sen, että menoja voidaan seurata entistä paremmin. Vuonna 2003 alueiden komitea määritteli (kirjallisesti) talousprosessit, jotka heijastelevat uuden varainhoitoasetuksen periaatteita eli niissä erotellaan toimenpiteen aloittajan ja ennakkotarkastusten tekijän tehtävät. Uuden varainhoitoasetuksen noudattamisen varmistamiseksi julkaistiin kirjalliset tarkastuslistat komiteoiden yhteispalvelujen menoja varten.

AK aikoo täydentää ennen vuoden loppua valvonnan vähimmäissääntöjä, jotka on mukautettu sen menojen erityispiirteisiin.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.49 Virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavissa henkilöstösäännöissä määriteltyjä korvauksia ja etuuksia koskevien oikeuksien seuranta oli puutteellista. Hallinnon vuosittain henkilöstöltä pyytämät tiedot olisi pitänyt tarkistaa huolellisemmin. Korvausten sekä muuhun kuin asemapaikkamaahan tehtävien, ulkomaankorvauksen ylittävien siirtojen maksaminen olisi pitänyt keskeyttää, jos henkilöstön jäsenet eivät olleet kohtuullisessa ajassa palauttaneet tarvittavia lomakkeita.

9.50 Sisäinen tarkastaja ei toteuttanut suurinta osaa vuoden 2003 työohjelmastaan. Erityisesti työohjelmaan kuulunutta uuden varainhoitoasetuksen täytäntöönpanoa koskevaa tarkastusta ei saatu päätökseen.

Toimia koskevat huomautukset

9.51 Varainhoitovuoden 2002 kokousten matkakuluja, jotka suoritettiin ennakkojärjestelmän kautta vuoden 2002 lopussa, kirjattiin maksetuiksi seuraavan varainhoitovuoden määrärahoista, mikä ei ole talousarvion vuotuisuuden periaatteen mukaista.

9.52 Tulojen ja menojen hyväksyjä ei suorittanut eräitä maksuja ennakkojärjestelmästä seuraavan kuukauden loppuun mennessä, vaikka soveltamissääntöjen 67 artiklan 1 kohdan f alakohdassa niin edellytetään.

9.49 ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

Henkilöstösäännöissä määriteltyjen, virkamiesten korvauksia ja etuuksia koskevien oikeuksien seurannan osalta voidaan todeta, että virkamiehille lähetetään joka vuosi syyskuussa lomake henkilötietojen päivittämiseksi. Jokainen virkamies täyttää lomakkeen, vaikka hänen tilanteessaan ei olisi tapahtunut muutoksia. Jos virkamies ei palauta lomaketta, hänelle lähetetään muistutus. Jos tietoja ei edelleenkaan toimiteta kohtuullisen ajan kuluessa henkilöstöyksikköön, vastuuhenkilö tarkastaa erikseen jokaisen tapausten ja erityisesti ne, joissa voidaan epäillä, ettei virkamiehellä ole enää oikeutta korvauksiin. Tämän jälkeen vastuuhenkilö pyytää virkamiestä uudelleen täyttämään tarvittavat lomakkeet. Osa virkamiehistä on kuitenkin jättänyt päivittämättä vaaditut tiedot, kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa.

Tulevaisuudessa kunkin virkamiehen tilannetta seurataan – erityisesti niiden kolmanteen maahan suuntautuvien siirtojen kohdalla, jotka ovat ulkomaankorvausta suurempia – ja korvaukset ja siirrot keskeytetään, kunnes virkamies toimittaa vaaditut asiakirjat.

Tarvittavat muutokset edellä mainittujen oikeuksien seurannan parantamiseksi otetaan käyttöön tämän vuoden syyskuusta lähtien.

9.51 ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

Koska tositteiden esittäminen kolmen sijaisen osallistumisesta valiokunnan kokoukseen viivästy, kyseistä maksumääräystä ei voitu ottaa vuoden 2002 talousarvioon. Kun ennakkojärjestelmän kautta suoritettavat maksut lopulta hyväksyttiin vuonna 2003, ne kirjattiin vuoden 2003 talousarvioon.

Tulevaisuudessa AK käsittelee näitä korvauksia ilmoitettavina menoina.

9.52 ALUEIDEN KOMITEAN VASTAUS

AK:n omien yksiköiden tarkastaja työskenteli tällöin yksin ja hänellä oli liikaa työtä, mikä johti joihinkin viivästyksiin tarkastettujen asiakirjojen esittämisessä tulojen ja menojen hyväksyjälle. Toinen tarkastaja saatiin palkattua vasta vuoden lopussa, jolloin pystyttiin jouduttamaan ennakkojärjestelmän kautta suoritettavien maksujen ennakkotarkastuksia ennen tulojen ja menojen hyväksyjän allekirjoitusta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

9.53 Varainhoitoasetuksen 60 artiklan 7 kohdassa edellytetty vuotuinen toimintakertomus esitettiin kesäkuun 2004 alussa. Kertomus sisältää lausuman tilien perustana olevien menettelyistä toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden varmistamiseksi. Kertomuksessa käsitellään joitakin tarkastushenkilöstön vuoden 2003 aikana havaitsemia ongelmia ja varainhoitoasetuksen vaatimusten parempaa noudattamista varten vuonna 2004 toteutettavia toimia.

Komissio

Hallintomenoja koskevat valvontajärjestelmät ⁽⁴⁾

9.54 Muista toimielimistä poiketen komissio ei odottanut, että uusi varainhoitoasetus tulisi voimaan ennen kuin se otti käyttöön uudet valvontajärjestelmät. Komission uudistuksen yhteydessä laaditut järjestelmät vastasivat jo suurelta osin uuden varainhoitoasetuksen tärkeimpiä vaatimuksia. Tämän vuoksi vuonna 2003 käytössä olleet komission järjestelmät vastaavat tarkemmin varainhoitoasetuksen vaatimuksia kuin muiden toimielinten järjestelmät.

9.55 Komission vuonna 2000 hyväksymiä 24:ää sisäisen valvonnan standardia on sittemmin muutettu konkreettisemmiksi ja ne on jaettu 74 "perusvaatimukseen". Johtajien ja pääjohtajien toimintakertomusten liitteessä osoitetaan, kuinka monta perusvaatimusta kukin komission yksikkö on toteuttanut. Hallintomenojen osalta tilintarkastustuomioistuin katsoo, että suurin osa valvontatoimia, tarkastuksia ja arviointia koskevista perusvaatimuksista oli pantu täytäntöön vuoden 2003 lopussa.

9.56 Tilintarkastustuomioistuin tarkasti valvontajärjestelmät, joiden avulla valtuutettujen ja edelleenvaltuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien on tarkoitus saada varmuus siitä, että menojen toteuttamisessa noudatetaan laillisuuden ja asianmukaisuuden vaatimuksia. Lisäksi arvioitiin henkilöstön palkkausta, tietotekniikkaa, Brysselissä sijaitsevien yksiköiden infrastruktuuria ja hallinnointia, julkaisuja, komission lähetystöjä ja tulkkauspalveluja koskevien järjestelmien toiminta.

⁽⁴⁾ Suurin osa hallintomenoista kuuluu seuraavien komission yksiköiden vastuualueeseen: henkilöstön ja hallinnon pääosasto, käännöstoimen pääosasto, tulkkauksen pääosasto, lehdistö- ja viestintäpääosasto, ulkosuhteiden pääosasto, infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto – Luxemburg, infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto – Bryssel, henkilökohtaisten etuuk-sien hallinto- ja maksutoimisto, Euroopan yhteisöjen henkilöstövalinta-toimisto, julkaisutoimisto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.57 Muiden kuin henkilöstömenojen osalta tulojen ja menojen hyväksyjät päättivät sisäisen valvonnan standardin nro 17 mukaisesti, että tapahtumien jälkitarkastuksia pitäisi toteuttaa. Näyttöä ei kuitenkaan saatu siitä, että komission lähetystöihin ja julkaisuihin liittyvien menojen kohdalla oli toimitettu jälkitarkastuksia. Muilla menoaloilla toteutettiin jälkitarkastuksia, mutta ne eivät perustuneet riskianalyysin avulla poimitujen tapahtumien tarkasteluun.

9.58 Henkilöstön palkkausta koskevan järjestelmän osalta havaittiin eroja henkilötiedot sisältävän tietokannan ja kuukausittaiseen palkkojen laskemiseen käytetyn tietokonejärjestelmän välillä, ja asia korjattiin uuden järjestelmän käyttöönottoa lokakuussa 2003. Tietokannan yksittäisissä tiedostoissa olevat uudet tiedot tarkastettiin kuitenkin järjestelmällisesti vasta juuri ennen vuoden 2003 loppua.

9.57 KOMISSION VASTAUS

Ulkosuhteiden pääosaston vuotuisessa toimintakertomuksessa kiinnitetään huomiota siihen, että käytössä ei ole tehokasta jälkitarkastusjärjestelmää lähetystöjen menoja varten. Tämän vuoksi on laadittu toimintasuunnitelma, jossa tavoitteeksi on asetettu jälkitarkastusjärjestelmän käyttöönotto ennen vuoden 2004 loppua.

Julkaisu- ja toimintamääräysten (OPOCE) puolestaan on vuonna 2004 otanut käyttöön otantaperusteisen jälkitarkastusjärjestelmän. Valtuutettu tulojen ja menojen hyväksyjä päätti asettaa etusijalle toisen tason ennakkotarkastukset ennen jälkitarkastusjärjestelmän käyttöönottoa vuonna 2004.

Muista hallintomenoista voidaan todeta, että kun jälkitarkastukset vuoden 2003 alussa aloitettiin, henkilöstön ja hallinnon pääosasto ja Brysselin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimisto (OIB) päättivät valita tarkastettavat maksutapahtumat tasaista otantaa käyttäen, jotta voitaisiin välttää etukäteisvinoutumat ja ennakkoluulot. Niiden tarkoituksena on sisällyttää riskitekijät tarkastuksiin kahden vuoden toiminnan jälkeen eli vuodesta 2005 alkaen.

Myös tulkauksen pääosasto (SCIC) käytti vuonna 2003 tasaista otantaa freelancetulkkeihin liittyvien maksujen osalta. Vuodesta 2004 alkaen käytetään kuitenkin rahayksikköön perustuvaa otantaa. Tätä on myöhemmin vuoden 2004 aikana tarkoitettu täydentää kohdennetulla otannalla, joka perustuu riskitekijöihin.

Henkilöstömenoista esitetään tarvittavat yksityiskohdat kohtaan 9.58 annetussa vastauksessa.

9.58 KOMISSION VASTAUS

Kuten tilintarkastustuomioistuin toteaa, kyseisten kahden järjestelmän väliset ristiriitaisuudet selvitettiin ja korjattiin ennen kuin uusi järjestelmä — NAP — otettiin käyttöön. Tämä tehtiin henkilöstöä koskevien todennettujen tietojen perusteella vertaamalla vanhojen ja uusien palkkalaskelmien osatekijöitä keskenään.

Edellisestä palkkajärjestelmästä (VAP) poiketen NAP-järjestelmä saa tietonsa suoraan SYSPER-henkilöstöhallintojärjestelmästä tietotekniikkasovellusten rajapinnan kautta, minkä ansiosta tietoja ei tarvitse enää syöttää kahdesti. Tietojen kaksinkertainen syöttäminen antoi aiemmin mahdollisuuden tarkastaa tiedot mutta johti samalla myös virheisiin. Tarkastusmenettelyjä oli mukautettava, mikä tehtiin ennen vuoden 2003 loppua.

Jälkitarkastuksia tehtiin jo jossain määrin Luxemburgin populaatiota koskevien tietojen osalta vuonna 2003. Brysselin populaatiota koskevat tiedot tarkastetaan vuoden 2004 lopussa, kun yleinen jälkitarkastusohjelma saadaan toimintakuntoon.

Sekä NAP-järjestelmään siirtymisen yhteydessä tehdyt vertailut että Luxemburgissa tehdyt tarkastukset ovat osoittaneet, että virheiden määrä on erittäin pieni suhteessa kyseessä olevaan valtavaan tietomäärään ja että nämä virheet eivät ole systemaattisia.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.59 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita julkaisutoimiston käyttöön ottamassa valvontajärjestelmässä. Taloudelliset toimet aloittavalle ja tarkastavalle henkilöstölle ei ollut virallisesti osoitettu tarkasti määriteltyjä vastuualueita; toimiin ei ollut ryhdytty sen julkaisutoimiston havaitseman nimenomaisen riskin ottamiseksi huomioon, että laskutuksen mahdolliset virheet jäävät huomaamatta; lisäksi menettelyjen dokumentointi oli puutteellista.

9.60 Julkaisutoimistossa ei noudatettu komission laatimassa edelleenvaltuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien toimenkuvauksessa määriteltyä raportointivelvollisuutta.

Toimia koskevat huomautukset

9.61 Tietotekniikkapalveluja, infrastruktuureja ja yksiköiden hallinnointia Brysselissä sekä julkaisuja koskevat lukuisat laskut maksettiin vasta sopimuksessa tarkoitetun määräpäivän jälkeen. Soveltamissääntöjen 106 artiklan 5 kohdan mukaan maksun määräajan laiminlyönti oikeuttaa saajapuolen vaatimaan korkoa.

9.59 KOMISSION VASTAUS

Komissio on tilintarkastustuomioistuimen kanssa samaa mieltä vastuualueiden määrittelystä, ja käytössä on marraskuusta 2003 lähtien ollut järjestelmä säännöllisiä (kuukausittaisia) päivityksiä varten.

Menettelyjen dokumentoinnista voidaan todeta, että julkaisutoimisto on vuoden 2003 lopussa laatinut luettelon tärkeimmistä dokumentoitavista menettelyistä. Dokumentointia täydennettiin vuonna 2004. Toissijaiset menettelyt dokumentoidaan vuoden 2005 ensimmäisen puoliskon loppuun mennessä.

9.60 KOMISSION VASTAUS

Vaikka menettelyä ei olekaan virallistettu, johtokunnalle on useiden vuosien ajan toimitettu säännöllisiä (neljännesvuosittaisia) toimintakertomuksia. Kuukausittainen talousarviokertomus laaditaan keskushallinnon tasolla ja edelleenvaltuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät puolestaan toimittavat kertomuksen ohjelmista, toimista ja saavutetuista tuloksista toimiston vuosittaisen toimintakertomuksen ja vuosittaisen hallintokertomuksen laatimista silmällä pitäen. Toimisto laatii jatkossa myös edelleenvaltuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien toimintaohjeissa tarkoitettua kertomuksen.

9.61 KOMISSION VASTAUS

Olisi huomattava, että vaikka uudella varainhoitoasetuksella otettiin käyttöön lyhyempi maksuaika, ennen 31. joulukuuta 2002 aiempien varainhoitosäännösten mukaisesti tehdyissä voimassa olevissa sopimuksissa vahvistettuja maksuaikoja ei muutettu. Tietotekniikan keskuksen ja Brysselin infrastruktuuri- ja logistiikkatoimiston (OIB) vuonna 2003 voimassa olleista sopimuksista pääosa oli allekirjoitettu ennen kyseistä päivää, joten maksuaika oli niiden osalta 60 päivää.

Tämän perusteella sopimuksessa vahvistetun määräajan jälkeen suoritettujen maksujen määrä oli tietotekniikan keskuksen osalta itse asiassa 10,8 prosenttia, OIB:n osalta noin 18 prosenttia ja tulkauksen pääosaston osalta 3 prosenttia (muut kuin freelancetulkeille suoritettut maksut).

Maksuviivästysten määrän vähentämiseksi komissio on kehottanut toiminnallisia yksiköitään kiinnittämään huomiota maksujen nopean suorittamisen vaatimukseen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.62 Vuoden 2003 lopulla julkaisutoimisto maksoi laskuja, joiden summa ylitti vuoden aikana tosiasiasa saatujen palvelujen arvon. Tavarantoimittajat ottivat ylijäämän täysimääräisesti huomioon ja lähettivät julkaisutoimistoon hyvityslaskut vuonna 2004. Näin vältettiin tilanne, jossa olisi pitänyt peruuttaa varainhoitovuodelle 2003 ennakoitujen menojen aikaistamiseksi vuonna 2002 sidotut määrärahat. Julkaisutoimiston soveltamasta menettelystä ei ole säädetty varainhoitoasetuksen säännöksissä, ja se on vastoin soveltamissääntöjen 97 artiklan 1 kohtaa, jonka mukaan meno vahvistetaan suoritettujen palvelujen perusteella. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että asianmukaisia maksumenettelyitä olisi pitänyt noudattaa.

Valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien vuotuiset toimintakertomukset ja lausumat

9.63 Niiden pääjohtajien ja johtajien, jotka toimivat tulojen ja menojen hyväksyjinä useimpien hallintomenojen osalta, vuotuisissa toimintakertomuksissa annetaan yleensä selkeä ja perusteellinen kuva pääjohtajien ja johtajien vastuulla olevien pääosastojen ja yksiköiden toiminnasta ja saavutuksista.

9.64 Joidenkin tulojen ja menojen hyväksyjien mukaan jokaista sisäisen valvonnan standardia ei ole pantu täysimääräisesti täytäntöön etenkin kaikkien sovellettujen menettelyiden yksityiskohtaisen dokumentoinnin osalta, mutta heistä jokainen vakuuttaa, että käytössä olevat valvontamenettelyt antavat tarvittavat takeet tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Ulkosuhteiden pääjohtaja lisäsi lausumaansa varauman, joka koski sisäisen valvonnan standardien nro 16 (tehtävien jako) ja 17 (valvonta) puutteellista täytäntöönpanoa komission lähetyksissä.

Yleiset päätelmät ja suositukset

9.65 Toimielimissä on toteutettu merkittäviä toimia valvontajärjestelmien sovittamiseksi uuden varainhoitoasetuksen vaatimuksiin. Useimmat toimielimet eivät kuitenkaan toteuttaneet vaadittuja muutoksia kokonaisuudessaan. Toimielimissä havaittiin puutteita, jotka vaarantavat tilien perustana olevien toimien ⁽⁵⁾ laillisuuden ja asianmukaisuuden.

9.62 KOMISSION VASTAUS

Julkaisutoimisto myöntää todetun virheen.

9.65 EUROOPAN PARLAMENTIN VASTAUS

Sisäisen tarkastajan vastaus:

”Toisen virkkeen toisen osan ja sen alaviitteen osalta tilintarkastustuomioistuin ei yksilöi, minkä toimielimen sisäistä tarkastusta se piti puutteellisenä. Euroopan parlamentin sisäisestä tarkastuksesta ei ole esitetty tätä koskevia huomautuksia kertomuksen parlamenttia koskeissa kappaleissa 9.7.—9.17. Niitä ei myöskään ole esitetty parlamentin aikaisemmin vastaanottamassa yhteenvedossa, jossa esiteltiin alustavasti vuosittaisen kertomuksen tulokset, eikä tilintarkastustuomioistuinten henkilöstö esittänyt tällaisia huomautuksia, kun näitä alustavia tuloksia tarkasteltiin.”

Parlamentti yhtyy sisäisen tarkastajansa vastaukseen. Se kiinnittää huomiota siihen, että tämä on tehnyt tärkeää työtä parlamentin sisäisen tarkastuksen normien toteuttamisen arvioinnissa, johon tilintarkastustuomioistuin viittaa kohdassa 9.11. Tämä arviointi mahdollisti toimintasuunnitelmien laatimisen todettujen puutteiden korjaamiseksi.

⁽⁵⁾ Tämä koskee sisäisen valvonnan standardien vaikuttavaa täytäntöönpanoa, puutteellisia jälkitarkastuksia ja sisäisen tarkastuksen tehtävän puutteellista täytäntöönpanoa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.66 Kohdissa 9.23, 9.28, 9.45 ja 9.62 mainittuja tapauksia lukuun ottamatta tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus osoittaa, että tilien perustana olevista toimista poimitussa otoksessa virheiden määrä ei ollut olennainen.

9.67 Toimielinten valtuutetut tulojen ja menojen hyväksyjät laativat vuonna 2003 ensimmäistä kertaa vuotuiset toimintakertomukset varainhoitoasetuksen ⁽⁶⁾ 60 artiklan mukaisesti. Kertomukset sisältävät hyödyllistä tietoa valvontajärjestelmien toiminnasta. Niiden sisältöä pitäisi kuitenkin parantaa, jotta tilintarkastustuomioistuin voisi käyttää niitä tarkastuslausumansa tietolähteenä.

9.68 Tilintarkastustuomioistuimen hallintomenojen alalla tarkastamiin toimiin sisältyneiden virheiden määrä ei ole olennainen, mutta tilintarkastustuomioistuin 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. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että kaikkien uudessa varainhoitoasetuksessa esitettyjen vaatimusten täytäntöönpanoon kiinnitetäisiin erityistä huomiota.

9.65 KOMISSIION VASTAUS

Uudistuksen toteuttaminen on jatkuva prosessi. Tästä syystä komissio panostaa merkittävästi näiden käytäntöjen jatkuvaan kehittämiseen. Toisaalta valvonta yksiköissä on kyllä hoidettu tehokkaalla tavalla, mutta sen dokumentointia olisi vielä tehostettava. Komissio järjestää tähän aiheeseen paneutuvia työpajoja vuoden 2004 toisella puoliskolla.

9.67 KOMISSIION VASTAUS

Komissiolla on jo lähes kolmen vuoden kokemus tästä osa-alueesta. Myös tilintarkastustuomioistuin tunnustaa, että komissio on tehnyt tältä osin jatkuvia parannuksia. Vuosittaiset toimintakertomukset tarjoavat nykyisellään hyödyllistä tietoa pääosastojen sisäisistä valvontajärjestelmistä.

9.67 TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Tilintarkastustuomioistuimen asianomaiset yksiköt ovat panneet suosituksen merkille ja ottavat sen huomioon toimintasuunnitelmissaan, jotka koskevat uuteen varainhoitoasetukseen liittyvien menettelyjen toteuttamista.

9.68 KOMISSIION VASTAUS

Komissio teki vuoden 2002 loppuun mennessä valmiusarvioinnin, joka osoitti, että yksiköt olivat valmiita panemaan täytäntöön uuden varainhoitoasetuksen määräykset. Myös tuomioistuin tunnustaa tämän kohdassa 9.54.

9.68 TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN VASTAUS

Ks. vastaus kohtaan 9.67.

⁽⁶⁾ Komissiossa on laadittu samanlaisia kertomuksia jo aiempina vuosina.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

HAJAUTETTUIEN ERILLISVIRASTOJEN TARKASTUS

9.69 Yhteisön hajautettujen erillisvirastojen vuotuisesta tarkastuksesta on laadittu erityisvuosikertomukset ⁽⁷⁾. Erillisvirastoihin liittyvät keskeiset tiedot annetaan **taulukossa 9.4**.

9.70 Hajautettuja erillisvirastoja koskevien talousarvioiden kokonaissumma oli 778,0 miljoonaa euroa vuonna 2003, kun se vuonna 2002 oli 852,2 miljoonaa euroa ⁽⁸⁾. Hajautettujen erillisvirastojen yhteenlaskettu henkilöstömäärä kasvoi 2 037 toimihenkilöstä vuonna 2002 aina 2 204 toimihenkilöön vuonna 2003.

Taulukko 9.4 — Talousarvio ja henkilöstö 2002 ja 2003 — Hajautetut erillisvirastot

	Toimipaikka	Perustamisvuosi	Talousarvio (miljoonaa euroa)		Henkilöstösääntöjen piiriin kuuluvat toimet	
			2002	2003	2002	2003
Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus	Thessaloniki	1975	14,2	14,7	83	83
Euroopan elin- ja työolojen kehittämissätiö	Dublin	1975	17,4	16,8	88	88
Euroopan ympäristökeskus	Kööpenhamina	1990	25,2	27,5	106	111
Euroopan koulutussätiö	Torino	1990	16,8	17,2	123	104
Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus	Lissabon	1993	10,4	10,5	59	63
Euroopan lääkearviointivirasto	Lontoo	1993	61,3	84,2	251	287
Euroopan unionin elinten käännöskeskus	Luxemburg	1994	23,6	29	158	158
Yhteisön kasvilajikevirasto	Angers	1994	10,5	11,1	33	33
Sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto	Alicante	1994	154,7	157,4	715	675
Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto	Bilbao	1995	13,2	14,6	31	33
Euroopan rasmin ja muukalaisvihan seurantakeskus	Wien	1997	6,2	6,6	28	30
Euroopan jälleenrakennusvirasto	Thessaloniki	2000	495,9	358,6	316	317
Eurojust	Haag	2002	2,8	8,1	46	53
Euroopan lentoturvallisuusvirasto	Bryssel	2002	—	4,7	—	80
Euroopan meriturvallisuusvirasto	Bryssel	2002	—	4,5	—	40
Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen	Bryssel	2002	—	12,6	—	49
	Yhteensä		852,2	778,0	2 037	2 204

⁽⁷⁾ Julkaistaan lähiaikoina Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

⁽⁸⁾ Pieneneminen johtuu Euroopan jälleenrakennusviraston toiminnan vähenemisestä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.71 Varainhoitovuonna 2003 keskeistä oli varainhoidon puiteasetuksen ⁽⁹⁾ voimaantulo. Erillisvirastojen oli laadittava ja hyväksyttävä varainhoitoaan koskevat säännöt puiteasetuksen perusteella.

9.72 Varainhoitovuoden aikana kaikki erillisvirastot kolmea lukuun ottamatta hyväksyivät uuden varainhoitoasetuksen komission lausunnon saatuaan. Ne erillisvirastot, jotka eivät hyväksyneet omaa varainhoitoastusta, sovelsivat väliaikaisesti varainhoidon puiteasetusta ⁽¹⁰⁾ tai luonnosta varainhoitoasetuksestaan komission lausuntoa ⁽¹¹⁾ odotettaessa. Kaikki erillisvirastot sisällyttivät varainhoitoasetukseensa varainhoidon puiteasetuksen säännöksiä tehden vain toimintansa luonteen edellyttämät pienet mukautukset. Ainoa huomattava poikkeus oli Euroopan lääkearviointivirasto, joka hyväksyi hankintamenettelyjään varten varainhoidon puiteasetuksen säännöksistä poikkeavat raja-arvot.

9.73 Varainhoidon puiteasetuksen periaatteiden täytäntöönpano edellyttää erillisvirastojen sisäisen valvonnan järjestelmän uudistamista, erityisesti koska varainhoidon valvonta on korvattu sisäisen tarkastuksen yksiköllä. Uudistus edellyttää eri taloudellisilta toimijoilta sopeutumista sekä heidän kouluttamistaan; tämä koskee etenkin entistä suurempaa vastuuta kantavia tulojen ja menojen hyväksyjä. Sisäisen valvonnan yksikkö ei ole vielä arvioinut ja tarkastanut taloudellisten toimijoiden käyttöön ottamia järjestelmiä kahdessa kolmasosassa erillisvirastoja.

9.74 Kirjanpidon osalta tärkein uudistus oli suoriteperusteisen kirjanpidon käyttöönotto. Tämä edellyttää työskentelymenetelmien muuttamista ja kirjanpidon välineiden mukauttamista. Unionin toimielinten ja muiden elinten varainhoitovuoden 2005 tilinpäätösten konsolidoimista varten komission tilinpitäjä vahvistaa erillisvirastojen kirjanpidossa noudatettavat säännöt yleisen varainhoitoasetuksen 133 artiklan mukaisesti. Sama vaatimus esitetään myös varainhoidon puiteasetuksen 85 artiklassa (tilinpito) ja 90 artiklassa (omaisuusluettelo).

9.72 KOMISSION VASTAUS

Euroopan lääkearviointiviraston varainhoitoasetuksesta voidaan todeta, että komissio on vaatinut virastoa noudattamaan tiukasti varainhoidon puiteasetuksen säännöksiä. Niinpä kesäkuussa 2004 hyväksyttiin uusi asetusteksti yhteisymmärryksessä komission kanssa.

Myös Euroopan jälleerakennusvirasto on vuoden 2003 lopun jälkeen saanut komission hyväksynnän varainhoitosäännöksilleen; se hyväksyi varainhoitoasetuksensa 4. kesäkuuta 2004.

9.74 KOMISSION VASTAUS

Osana komission kirjanpitojärjestelmän uudistamishanketta perustettiin kirjanpito- ja tilinpäätösstandardeja käsittelevä komitea, jonka tehtävänä on avustaa EY:n uusien kirjanpitosääntöjen valmistelussa. Komission tilinpitäjä vahvistaa kirjanpitosäännöt virastoja asiasta kuultuaan vuoden 2004 loppuun mennessä, minkä jälkeen niitä sovelletaan kaikkiin varainhoitoasetuksen 185 artiklan soveltamisalaan kuuluviin elimiin.

⁽⁹⁾ Komission asetus (EY, Euratom) N:o 2343/2002, annettu 23 päivänä joulukuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 185 artiklassa tarkoitettuja elimiä koskevasta varainhoidon puiteasetuksesta (EYVL L 357, 31.12.2002, s. 72).

⁽¹⁰⁾ Eurojust ja Euroopan jälleerakennusvirasto.

⁽¹¹⁾ Euroopan lääkearviointivirasto.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.75 Erillisvirastot sovelsivat erilaisia lähestymistapoja varainhoitovuoden 2003 tilinpäätöksen laatimisessa odottaessaan, että komissio saa valmiiksi säännöt kassaperusteisesta kirjanpidosta suoriteperusteiseen kirjanpitoon siirtymistä varten. Suurin osa erillisvirastoista noudatti aikaisempaa periaatetta, toiset tekivät tilinpäätöksensä noudattaen suoriteperusteisen kirjanpidon periaatetta ja loput erillisvirastot sovelsivat suoriteperusteista kirjanpitoa ainoastaan niihin toimiin, joista niillä oli tarvittavat tiedot. Eurojust-yksikköä lukuun ottamatta suoriteperusteista kirjanpitoa soveltaneet erillisvirastot eivät käsitelleet uudelleen varainhoitovuoden 2002 tietoja, mikä hankaloittaa varainhoituvuosien vertaamista toisiinsa. **Taulukossa 9.5** esitetään yhteenveto siitä, miten uuden varainhoidon puitteasetuksen toteuttaminen on edistynyt.

Taulukko 9.5 — Varainhoidon puitteasetuksen soveltaminen 31. joulukuuta 2003

Hajautettu erillisvirasto	Voimassa oleva varainhoitoasetus		Sisäisen tarkastuksen tehtävä	Suoriteperusteisen kirjanpidon periaatteen soveltaminen		
	Viraston varainhoitoasetus	Varainhoidon puitteasetus		täysimääräisesti	osittain	ei lainkaan
Euroopan ympäristökeskus	X		X		X	
Euroopan jälleenrakennusvirasto		X	X			X
Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto	X				X	
Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus	X					X
Euroopan unionin elinten käännöskeskus	X			X		
Euroopan elin- ja työolojen kehittämissätiö	X					X
Euroopan lääkearviointivirasto	X		X	X		
Euroopan koulutussätiö	X					X
Yhteisön kasvilajikevirasto	X					X
Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus	X					X
Sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto	X		X		X	
Euroopan rasimin ja muukalaisvihan seurantakeskus	X		X		X	
Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen	X					X
Eurojust		X		X		
Euroopan meriturvallisuusvirasto	X					X
Euroopan lentoturvallisuusvirasto	X					X

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

9.76 Uuteen varainhoidon puiteasetukseen sisältyvien periaatteiden täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien lisäksi useissa erillisvirastoissa ilmeni puutteita käyttöomaisuuden inventointijärjestelmässä. Tämä lisää erillisvirastojen taseisiin kirjatun käyttöomaisuuden arvioinnin epävarmuutta.

9.77 Komission olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta erillisvirastoilla olisi varainhoidon puiteasetuksen 85 ja 90 artiklassa edellytetyt kirjanpidossa noudatettavat säännöt ja menetelmät tilinpäätöksen laatimiseksi uusien varainhoitoasetustensa mukaisesti ja jotta varmistetaan, että varainhoitovuodella 2005 suunniteltu konsolidointi toteutetaan asianmukaisissa olosuhteissa.

9.78 Kahden erillisviraston osalta tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskertomus sisälsi huomautuksia, jotka koskivat tilinpäätöstä tai tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta⁽¹²⁾. Tämän vuosikertomuksen hyväksymisajankohtana tilintarkastustuomioistuin ei vielä ollut hyväksynyt Euroopan jälleennrakennusvirastoa koskevaa kertomustaan.

9.79 Erillisvirastojen pitäisi enemmän vertailla kokemuksiaan parhaimpien käytäntöjen ja vaikuttavimpien välineiden löytämiseksi, jotta virastojen hallinnointia voidaan parantaa ja saavuttaa mittakaavaetuja. Kyseisten toimien pitäisi koskea tietoteknisiä välineitä (esimerkiksi talousarviokirjanpitojärjestelmä tai käyttöomaisuuden inventointijärjestelmä), niin että talousarviokirjanpidon ja yleisen kirjanpidon välistä yhdenmukaisuutta voitaisiin parantaa samalla, kun näitä mukautetaan vastaamaan varainhoidon puiteasetuksen periaatteita. Hyvien käytäntöjen osalta on pantava merkille Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen työohjelman, organisaatiokaavion ja talousarvion välinen yhdenmukaisuus; sen ansiosta seurantakeskuksen toimivaltuudet, sellaisina kuin ne on määritelty seurantakeskuksen perusasetuksessa, ilmenevät suoraan ja avoimesti toiminnan tasolla. Välineistä puolestaan huomattakoon, että Euroopan koulutussäätiöllä on käytössään hankintamennettelyjen hallinnointiin ja seurantaan tarkoitettu tehokas IT-järjestelmä, jonka avulla voidaan pienentää säännönvastaisuusriskejä.

9.77 KOMISSION VASTAUS

Vastuu tilinpäätöksen laatimisesta ja sopivien kirjanpito menetelmien käytöstä EY:n tulevien sääntöjen mukaisesti on näiden virastojen tilinpitäjillä.

Komissio on jo ryhtynyt toimiin varmistaakseen, että erillisvirastot pystyvät täyttämään tulevat kirjanpito- ja tilinpäätös vaatimukset. Se järjestää virastojen tilinpitäjien kanssa säännöllisiä kokouksia, joissa keskustellaan kirjanpitoon liittyvistä kysymyksistä ja kerrotaan erityisesti uudistushankkeen edistymisestä sekä tiedotetaan siitä, mitä vaaditaan nyt ja mitä tulevaisuudessa (viimeksi tällainen kokous pidettiin 11. kesäkuuta 2004). Lisäksi virastoilla on edustajansa kirjanpito- ja tilinpäätösstandardeja käsittelevässä komiteassa ja kesäkuun 2004 alussa niitä kuultiin EY:n uusista kirjanpitosäännöistä; virastot olivat jo huhtikuussa saaneet täytettäväkseen kyselylomakkeen, jonka tarkoituksena oli auttaa niitä yksilöimään nykyisten kirjanpito- ja tilinpäätöskäytäntöjen ja tulevien vaatimusten väliset erot. Ne ovat myös saaneet mahdollisuuden tutustua komission online-kirjanpito käsikirjan ensimmäiseen luonnokseen. Komissio on nimennyt kirjanpitoon liittyviä kysymyksiä varten erityisen yhteyspisteen erillisvirastoja varten.

9.79 KOMISSION VASTAUS

Komissio on vastauksena virastojen tiedusteluun vahvistanut, että virastot voivat käyttää nykyistä kirjanpitojärjestelmää (SI2) vuoden 2005 loppuun samalla, kun ne saavat halutessaan käyttöön myös sen korvaavan järjestelmän (ABAC) vuonna 2005. Virastot saavat käyttöönsä kaikki tuleviin tietotekniikkajärjestelmiin (mukaan lukien SAP) liittyvät asiakirjat ja ohjelmistot.

⁽¹²⁾ Tilintarkastustuomioistuin esitti huomautuksia Euroopan lääkearviointivirastoa, sekä Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskusta koskeissa tarkastuskertomuksissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

EUROOPPA-KOULUJEN TARKASTUS

9.80 Eurooppa-koulujen tarkastuksesta annetaan erityisvuosikertomus, joka toimitetaan Eurooppa-koulujen johtokunnalle. Erityisvuosikertomusta ei julkaista virallisessa lehdessä. Vuoden 2003 syyslukukauden alkaessa kouluissa oli 19 248 oppilasta, ja kouluissa työskenteli 1 640 henkilöä 31. joulukuuta 2003. Koulujen talousarvion loppusumma oli 201,4 miljoonaa euroa, ja talousarvio rahoitettiin pääasiassa komission avustuksen (114,8 miljoonaa euroa) ja jäsenvaltioiden maksuosuuksien (44,1 miljoonaa euroa) avulla.

9.81 Varainhoitovuoden 2003 osalta tarkastettiin johtokunnan pääsihteerin toimiston laatimat koulujen konsolidoidut tilit sekä Bryssel III- ja Luxemburgin koulujen tilit. Tarkastuksissa ei tullut esiin poikkeamia, jotka vaikuttaisivat tilintarkastustuomioistuimen kantaa koulujen tileistä.

9.82 Varainhoitovuoden 2003 aikana toimitetuissa tarkastuksissa ilmeni puutteita mukautusten laskentaan liittyvässä hallinnoinnissa. Mukautusten avulla yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden lähettämille opettajille maksettavia palkkoja. Kaikkiaan 9 000 tapauksesta 2 416 odottaa yhä käsittelyä sisältämiensä puutteellisuuksien vuoksi. Näistä 475 tapausta koskevat vuosia 1990—1994, ja niiden selvittäminen on hyvin epätodennäköistä. Jotkut koulut ovat ottaneet käyttöön tehokkaan mukautusten hallinnointijärjestelmän, jonka ansiosta pääsihteerin toimiston käsittelyä odottavien tapaus-ten kasauma on tällä hetkellä suhteellisen pieni. Kouluille pitäisi antaa selkeät ja täsmälliset ohjeet hyvien käytäntöjen levittämiseksi ja tapaus-ten käsittelemiseksi kohtuullisessa ajassa.

9.82 KOMISSIION VASTAUS

Käsittelyä odottavien asioiden määrän vähentämisessä on edistytty viime vuosina huomattavasti. Viipeet johtuvat osittain itse menettelystä. Johtokunnan pääsihteerin toimisto toteuttaa seuraavat lisätoimenpiteet:

- *se arvioi uudelleen tähän työhön osoitetut henkilöresurssit,*
- *se tutkii vanhemmat tapaukset tarkoituksena poistaa käsiteltävien joukosta ne, joissa on vain vähän mahdollisuuksia saavuttaa ratkaisu,*
- *se pyrkii ratkaisemaan ongelmat, joita on esiintynyt tarvittavien vero-asiakirjojen saannissa tietyistä jäsenvaltioista,*
- *se varmistaa, että kaikkiin kouluihin luodaan yhdenmukainen ja ennakoiva lähestymistapa parhaiden käytänteiden pohjalta.*

KYMMENES LUKU

Rahoitusvälineet ja pankkitoiminta

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	10.1—10.4
Pieniä ja keskisuuria yrityksiä varten perustetut rahoitusvälineet	10.5—10.27
Johdanto	10.5—10.7
Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus	10.8
Ohjelmia koskevat yleiset huomautukset	10.9—10.11
Työllisyystietojen raportointi	10.9—10.10
Rahoitusosuuksia koskevien tietojen raportointi	10.11
Erytistöimenpiteitä koskevat havainnot	10.12—10.23
Pienten ja keskisuurten yritysten takausjärjestelmä	10.12—10.16
Takuiden käyttö	10.12
Luotonvarauspalkkiot	10.13—10.14
Pääomatakuut	10.15
Valtiontukia koskevat säännöt	10.16
Euroopan teknologiaohjelman (ETF) käynnistysjärjestelmä	10.17—10.19
Arvonmääritysmenetelmät	10.17—10.19
Siemenpääomatoimi	10.20—10.21
Eurooppalainen yhteisyritys	10.22—10.23
Päätelmät	10.24—10.27
Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahasto	10.28—10.29
Lopetettavana oleva Euroopan hiili- ja teräsyhteisö	10.30—10.34
Johdanto	10.30
Lopetettavana olevan EHTY:n tilinpäätös	10.31
Tietojärjestelmän puutteet	10.32
Sopeuttamistuki	10.33—10.34

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

10.1 Yhteisöllä on seuraavat pankkitoimintaan liittyvät rahoitusvälineet:

- talousarviovaroista tai lainavaroista rahoitetut antolainat
- talousarviovaroista rahoitetut lainoihin liittyvät korkotuet
- takuut merkityille lainoille ja kolmansien osapuolten myöntämille lainoille
- osakkuudet yhteistä etua edustavissa yhteisöissä ⁽¹⁾
- osakkuudet erityisjärjestelmissä, kuten riskipääoman hankkiminen.

10.2 Rahoitusvälineitä käytetään sekä jäsenvaltioissa että laajemmin unionin ulkopuolella ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden yhteydessä. Rahoitusvälineiden tärkeimmät tavoitteet ovat talouden kehityksen vahvistaminen, infrastruktuurin kehittäminen ja uusien työpaikkojen luominen. Lopetettavana oleva Euroopan hiili- ja teräsyhteisö on osallisena samankaltaisissa toimissa (ks. kohdat 10.30—10.34).

10.3 Pankit ja rahoituslaitokset — pääasiassa yhteisön erikoistuneet rahoituslaitokset, toisin sanoen Euroopan investointipankki (EIP) ja Euroopan investointirahasto (EIR) — hallinnoivat yhteisön valtuuttamina monia näihin rahoitusvälineisiin liittyviä toimenpiteitä. Näiden rahoituslaitosten yhteisön tulojen ja menojen hoitoon liittyvien toimien osalta on nykyisin voimassa kolme kolmenvälistä sopimusta, jotka koskevat tilintarkastustuomioistuimen oikeuksia tutustua tietoihin. Kaksi näistä sopimuksista on tehty EIP:n kanssa ja yksi EIR:n kanssa. Komissio on sopimuspuolena kaikissa näissä sopimuksissa, sillä se on lopullisessa vastuussa talousarvion toteuttamisesta (ks. **liite 1**).

⁽¹⁾ Kuten Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki (EBRD).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.4 Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus kattoi:

- pieniä ja keskisuuria yrityksiä varten perustetut rahoitusvälineet
— näistä välineistä EIR ⁽²⁾ hallinnoi kolmea ja komissio hallinnoi suoraan yhtä välinettä
- ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahaston käytön (ks. **taulukko 10.1**)
- lopetettavana olevan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) toiminnan (ks. **taulukko 10.2**).

Taulukko 10.1 — Takuurahaston tilanne ⁽¹⁾

(miljoonaa euroa)

Varainhoitovuosi	Jäljellä olevat vastuut 31. joulukuuta ⁽²⁾	Rahasto yhteensä 31. joulukuuta ⁽³⁾	Rahasto / jäljellä olevat vastuut (%)
1994	6 017	294,2	4,9
1995	5 882	300,9	5,1
1996	6 715	557,4	8,3
1997	7 960	861,8	10,8
1998	9 834	1 280,7	13,0
1999	12 052	1 313,1	10,9
2000	14 069	1 431,6	10,2
2001	15 577	1 774,4	11,4
2002	15 358	1 645,5	10,7
2003	15 211	1 592,1	10,5

⁽¹⁾ Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2728/94 säädetään, että takuurahaston on saavutettava tarkoituksenmukainen taso (tavoitesumma) potentiaalisia maksuja varten. Tavoitesummaksi vahvistetaan yhdeksän prosenttia taatusta summasta. Rahasto rahoitetaan talousarviosta suoritettavilla väliaikaisilla maksuilla varainhoitovuoden alussa. Rahaston varat saattavat ylittää tavoitesumman varainhoitovuoden lopussa, tällöin suoritetaan palautuksia yhteisön talousarvioon.

⁽²⁾ Kertyneet ja 31. joulukuuta maksamatta olleet viivästyskorot mukaan luettuna.

⁽³⁾ Luvusta on vähennetty 31. joulukuuta maksamatta olleet EIP:n palkkiot.

Lähde: Komissio.

⁽²⁾ EIR perustettiin vuonna 1994 tehtävänänsä "osallistua yhteisön tavoitteiden toteuttamiseen". Vuodesta 2000 EIP on omistanut yli 60 prosenttia EIR:n osakkeista, komissio EU:n puolesta 30 prosenttia ja loppuosan omistavat julkiset ja yksityiset rahoituslaitokset. Vuodesta 2001 EIR on tarjonnut rahoituksen välittäjille riskirahoitusta ja pienille ja keskisuurille yrityksille tarkoitettuja lainatakauksia.

Taulukko 10.2 — Lopetetavana olevan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tase ja maksattamatta olevat toimintatalousarvion sitoumukset 31. joulukuuta 2003

Lopetetavana olevan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tase 31. joulukuuta 2003

Vastaavaa	23. heinäkuuta 2002		31. joulukuuta 2002		31. joulukuuta 2003	
	Miljoonaa euroa	%	Miljoonaa euroa	%	Miljoonaa euroa	%
Saamiset pankeilta (mukaan lukien saamiset keskuspankeilta)	155,62	6,36	113,57	4,75	133,43	6,49
Saamiset asiakkailta	682,42	27,87	628,95	26,33	361,66	17,59
Joukkovelkakirjat ja muut kiinteätuoitoiset arvopaperit	1 528,90	62,44	1 551,46	64,94	1 485,91	72,25
Osakkeet ja muut vaihtuvatuottoiset arvopaperit	28,00	1,14	18,77	0,79	15,75	0,77
Aineelliset hyödykkeet	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Muut vastaavat	6,02	0,25	3,30	0,14	3,28	0,16
Siirtovelat ja ennakkomaksut	47,57	1,94	73,04	3,06	56,46	2,75
Vastaavaa yhteensä	2 448,53	100,00	2 389,10	100,00	2 056,49	100,00
Vastattavaa						
Velat luottolaitoksille	779,12	31,82	714,36	29,90	434,05	21,11
Siirtovelat ja ennakkomaksut	22,56	0,92	49,77	2,08	34,27	1,67
EHTY:n toimintatalousarvio (maksattamatta olevat sitoumukset)	400,92	16,37	342,56	14,34	222,47	10,82
Varaukset riskien ja kulujen varalta	586,01	23,93	554,74	23,22	247,15	12,02
Hiili- ja terästudkimuksen rahoitusbudjetti	240,00	9,80	240,00	10,05	293,00	14,25
Rahastot ja tulos	419,92	17,15	487,67	20,41	825,55	40,14
Vastattavaa yhteensä	2 448,53	100,00	2 389,10	100,00	2 056,49	100,00

Maksettavat lopetetavana olevan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön toimintatalousarvion sitoumukset 31. joulukuuta 2003

(miljoonaa euroa)

	Määrät 31. joulukuuta 2001	Määrät 23. heinäkuuta 2002	Maksut 24. heinäkuuta 2002 — 31. joulukuuta 2002	Peruutukset 24. heinäkuuta 2002 — 31. joulukuuta 2002	Määrät 31. joulukuuta 2002	Maksut 2003	Peruutukset 2003	Määrät 31. joulukuuta 2003
Sopeuttamistuki	128,96	132,61	10,97	0,40	121,24	35,13	10,35	75,76
Tutkimus	174,02	180,83	14,70	7,42	158,71	56,14	3,46	99,11
Korkotuet (56 artikla)	25,01	16,84	0,80	0,00	16,04	0,20	4,64	11,20
Hiilialan sosiaaliset toimenpiteet (RECHAR)	52,93	70,64	20,62	3,45	46,57	6,50	3,67	36,40
Yhteensä	380,92	400,92	47,09	11,27	342,56	97,97	22,12	222,47

Lähde: Lopetetavana olevan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätös 31. joulukuuta 2003.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

PIENIÄ JA KESKISUURIA YRITYKSIÄ VARTEN PERUSTETUT
RAHOITUSVÄLINEET*Johdanto*

10.5 Neuvosto perusti vuonna 1998 ⁽³⁾ tukitoimenpiteitä innovatiivisia ja työpaikkoja luovia pieniä ja keskisuuria yrityksiä varten (kasvua ja työllisyyttä koskeva aloite). Pienten ja keskisuurten yritysten hyväksi toteutettavaa politiikkaa vahvistettiin lisää vuonna 2000 tehdyllä neuvoston päätöksellä ⁽⁴⁾, joka koskee monivuotista ohjelmaa yritysten ja yrittäjyyden, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten hyväksi (2001—2005).

10.6 Kasvua ja työllisyyttä koskeva aloite ja monivuotinen ohjelma käsittävät seuraavat pienten ja keskisuurten yritysten hyväksi toteutettavat toimenpiteet:

- *Pienten ja keskisuurten yritysten takausjärjestelmä*, jota EIR hallinnoi, ja josta myönnetään välittäjille ⁽⁵⁾ rahoituslaitosten pienille ja keskisuurille yrityksille myöntämien lainojen takauksia ja vastatakauksia
- *Euroopan teknologiaohjelman (ETF) käynnistysjärjestelmä*, jota EIR hallinnoi, ja jonka avulla tehdään pääomainvestointeja pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sijoittaviin riskipääomarahastoihin
- *Siemenpääomatoimi*, jota EIR hallinnoi, ja joka tukee riskipääomarahastoja
- *Eurooppalainen yhteisyitys*, jota komissio hallinnoi, ja joka tukee pienten ja keskisuurten yritysten yhteisyitysten perustamista.

⁽³⁾ Neuvoston Päätös 98/347/EY, tehty 19 päivänä toukokuuta 1998 (EYVL L 155, 29.5.1998, s. 43).

⁽⁴⁾ Neuvoston Päätös 2000/819/EY, tehty 20 päivänä joulukuuta 2000 (EYVL L 333, 29.12.2000, s. 84).

⁽⁵⁾ Kyseiset välittäjät, jotka tekevät EIR:n kanssa takaussopimuksia, ovat joko lainoja myöntäviä rahoituslaitoksia tai keskinäisiä ja kansallisia luottotakausjärjestelmiä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.7 EIR:n toteuttaessa toimenpiteitä komission puolesta varoja hallinnoidaan sijoitustileillä yleisen talousarvion ulkopuolella. Varat siirretään yleisestä talousarviosta ja kirjataan siirtopäivänä budjettimenoksi. Sijoitustilit ovat korollisia tilejä ja muiden tulojen lisäksi kertynyt korko, kuten takaisin maksettava pääoma ja osingot, lisätään myös sijoitustileille ⁽⁶⁾.

Tilintarkastustuomioistuimen toimittama tarkastus

10.8 Tarkastuksen yleisenä tavoitteena oli saada varmuus siitä, että komissio toteuttaa ohjelmia neuvoston päätösten mukaisesti, ja tarkastaa varojen käytön asianmukaisuus. Tarkastuksessa keskityttiin määrärahojen käyttöön, varojen hallinnointiin ja niiden valvontaan.

*Ohjelmia koskevat yleiset huomautukset***Työllisyystietojen raportointi**

10.9 Toukokuun 19 päivänä 1998 tehdyn neuvoston päätöksen 98/347/EY mukaan komissio toimittaa vuosittain sekä Euroopan parlamentille että neuvostolle kertomuksen toimenpiteiden toteuttamisesta, ja niiden välittömästä vaikutuksesta työpaikkojen synty-miseen ja ennakoituista vaikutuksista työpaikkojen luomiseen pit-källä aikavälillä ⁽⁷⁾. Neuvoston päätöksessä määrätään myös ohjelman arvioinnista 48 kuukauden kuluessa sen hyväksymisestä. Arviointi ⁽⁸⁾ perustui edunsaajina oleville yrityksille tehtyyn kysely-tutkimukseen ja se toimitettiin Euroopan parlamentille ja neuvos-tolle joulukuussa 2003.

10.10 Komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuosit-tain toimittamaan kertomukseen ⁽⁹⁾ sisältyvät työpaikkojen synty-miseen liittyvät luvut perustuvat välittäjien EIR:lle toimittamiin tie-toihin.

⁽⁶⁾ Sijoitustileillä olevat määrät kirjataan yhteisön taseeseen tase-erään VII "lyhytaikaiset saamiset", alaotsakkeeseen "saamiset muilta velallisilta".

⁽⁷⁾ Neuvoston päätös 98/347/EY, tehty 19 päivänä toukokuuta 1998, 7 artikla.

⁽⁸⁾ KOM(2003) 758 lopullinen, 8. joulukuuta 2003.

⁽⁹⁾ Viimeisin kertomus on KOM(2003) 480 lopullinen, 5. elokuuta 2003.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Rahoitusosuuksia koskevien tietojen raportointi

10.11 Yhteisön rahoitusosuuksia⁽¹⁰⁾, riskipääomarahastojen oikeudellisia rakenteita ja sijoitusten nettoarvoja koskevien komissiolle osoitettujen EIR:n kertomusten tiedoissa on havaittu epätarkkuuksia.

Erityistoimenpiteitä koskevat havainnot

Pienten ja keskisuurten yritysten takausjärjestelmä

Takuiden käyttö

10.12 Pienten ja keskisuurten yritysten takausjärjestelmän⁽¹¹⁾ takuiden käyttö oli 31. joulukuuta 2003 yhteensä 57,2 miljoonaa euroa. Saksassa (joka on selvästi suurin edunsaaja) välittäjien EIR:lta saamiin takuisiin sisällytettiin kaikki kulut, viivästyskorot mukaan lukien. Muissa tarkastetuissa jäsenvaltioissa maksamattomat määrät ilmoitettiin ilman kuluja. Komission olisi pyrittävä tarjoamaan EIR:n ja välittäjien kesken tehdyissä sopimuksissa kaikille jäsenvaltioille samanlaiset takuuhödyt.

Luotonvarauspalkkiot

10.13 EIR:n ja uusien välittäjien⁽¹²⁾ kesken tehtyjen sopimusten mukaan välittäjien on maksettava Euroopan investointirahastolle luotonvarauspalkkioita⁽¹³⁾, mikäli takuun saaneiden lainojen määrä on arviota pienempi. Tällä pyritään rohkaisemaan välittäjiä käyttämään kyseistä järjestelmää. EIR:n vahvistama vuotuinen palkkio on 0,3 prosenttia, joka lasketaan portfolion määrän⁽¹⁴⁾ ja vahvistettujen tavoitteiden määrien⁽¹⁵⁾ välisen erotuksen perusteella.

10.11 Komissio on yleisesti ottaen tyytyväinen EIR:n raportoinnin laatuun. EIR on korjannut tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat epäjohtamukaisuudet ja virheet, joista yhdelläkään ei ollut merkittävää vaikutusta budjettivallan käyttäjälle tai yhteisön tilinpäätöksissä annettuihin tietoihin.

10.12 Komissio soveltaa johdonmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa periaatetta, jonka mukaan se jakaa välittäjien kanssa tasavertaisesti (yhtäläisestä riskistä yhtäläinen palkkio) taatuista lainoista aiheutuvat lopulliset tappiot, kuten neuvoston päätöksessä säädetään.

Komissio katsoo, että sen on noudatettava neuvoston päätöksessä vahvistettuja periaatteita, joiden mukaan ”rahoitukselliset arviointiperusteet, jotka koskevat pk-yrityksille myönnettävän rahoituksen kelpoisuutta saada takaus pk-yritysten takausjärjestelmän kautta, määritellään tapauskohtaisesti kunkin välittäjän toimien mukaisesti. Tällä pyritään tavoittamaan mahdollisimman monta pk-yritystä. Näiden sääntöjen on vastattava kyseisen alueen markkinaolosuhteita ja -käytäntöjä.”

Erot takausehdoissa tai välittäjien perustamien takausjärjestelmien muodoissa voivat johtaa erilaisiin takauksiin.

⁽¹⁰⁾ Vuodesta 2002 kyseiset rahoitusosuudet ovat kuuluneet yhteisön taseen tase-erään IV B 1 (Sijoitukset, sijoitukset tuensaajille, osakkuudet ja osuudet).

⁽¹¹⁾ Kasvua ja työllisyyttä koskevaan aloitteeseen ja monivuotiseen ohjelmaan liittyvä pienten ja keskisuurten yritysten takausjärjestelmä.

⁽¹²⁾ Pienten ja keskisuurten yritysten takausjärjestelmään ensi kertaa osallistuvia välittäjiä; aiemmin järjestelmään osallistuneiden välittäjien kanssa tehtyjä uusia sopimuksia ei oteta huomioon.

⁽¹³⁾ Palkkiot osoitetaan sijoitustileille, ne eivät ole tuloa EIR:lle.

⁽¹⁴⁾ Lainatakausten osalta lainan määrä, vastatakausten osalta takauksen määrä.

⁽¹⁵⁾ Menetelmää on muutettu hiljattain siten, että luotonvarauspalkkio lasketaan nykyisin ottamalla huomioon lainan koko määrän sijaan takauksen prosenttiosuus.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.14 Kahden välittäjän kohdalla (toinen Ranskassa ja toinen Italiassa) takuuasiakirjoissa (sopimuksissa) ei kuitenkaan edellytetty luotonvarauspalkkioiden maksamista. Tilintarkastustuomioistuin ei ole vakuuttunut komission esittämistä täsmennyksistä.

10.14 Kertomuksen 10.14 kohdassa tarkoitetut kaksi välittäjää hyväksyttiin kasvua ja työllisyyttä koskevan aloitteen nojalla. Kasvua ja työllisyyttä koskevan aloitteen mukaan EIR voi periä tarvittaessa luotonvarauspalkkioita. EIR:n mielestä ei ollut tarpeen periä luotonvarauspalkkioita näiltä kahdelta välittäjältä, koska niiden tappiot katetaan suoraan jäsenvaltioiden talousarviovaroista.

Pääomatakuut

10.15 Tarkastus osoitti, että välittäjä oli antanut pääomatakuun eräälle rahastolle, johon EIR oli jo tehnyt suoran sijoituksen. EIR:n ja välittäjän kesken tehdyn sopimuksen ehdoissa sanotaan: sopimuksen mukaan takuita voidaan myöntää portfolioon (...), mikäli välittäjä ei ole antanut takuuta riskisijoitusrahastoon, johon Euroopan investointirahasto on jo tehnyt suoran sijoituksen. EIR:a kehoitetaan tarkistamaan välittäjille annettujen tietojen asianmukaisuus.

10.15 Sopimuksen ehtojen mukaisesti kyseinen pääomatakuu ei koskaan sisällynyt EIR:n portfolioon. Komissio panee merkille tilintarkastustuomioistuintuomion EIR:lle esittämän kehotuksen.

Valtiontukia koskevat säännöt

10.16 Välittäjien kanssa tehtyjen takaussopimusten valintaperusteet edellyttävät valtiontukia koskevien sääntöjen noudattamista⁽¹⁶⁾, ja välittäjien on annettava ilmoitus näiden sääntöjen noudattamisesta kutakin järjestelmää käyttöönotettaessa. Komissio ei kuitenkaan tarkista sääntöjen noudattamista takuujärjestelmien toteuttamisen aikana.

10.16 Pk-yritysten takausjärjestelmän mukaisiin takauksiin sovellettavissa valtiontukisäännöissä ei määrätä, että komission olisi varmistettava sääntöjen noudattaminen taattujen lainojen juoksuaikana.

Sopimus velvoittaa jo EIR:n pyytämään komissiolta uutta hyväksyntää, jos takauksen kohteena olevaa järjestelmää muutetaan olennaisesti.

Euroopan teknologiaohjelman (ETF) käynnistysjärjestelmä

Arvonmäärittämenetelmät

10.17 Riskipääomarahastoihin ETF-käynnistysjärjestelmän puitteissa tehtyjen nettoinvestointien määrä oli vuoden 2003 lopussa 64,6 miljoonaa euroa. Rahasto-osuuksien nettoarvo oli 38,9 miljoonaa euroa vuoden 2003 lopussa.

⁽¹⁶⁾ Neuvoston asetus (EY) N:o 994/98, annettu 7 päivänä toukokuuta 1998 ja komission asetukset (EY) N:o 69/2001 ja (EY) N:o 70/2001, annettu 12 päivänä tammikuuta 2001. Komission ja EIR:n välinen varainhoito- ja hallintosopimus edellyttää välittäjiltä vastaavaa ilmoitusta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

10.18 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksessa kävi ilmi, että useimmissa riskipääomarahastoissa ei ollut selkeitä ja tarkkoja investointien arvonmäärittämenetelmiä ⁽¹⁷⁾.

10.19 Komission on varmistettava, että riskipääomarahastot, joihin Euroopan investointirahasto investoi, soveltavat hyväksytyjä alan standardeja, mukaan lukien yleiset ja luotettavat arvonmäärittämenetelmät, kuten Euroopan riskipääomayhdistyksen (EVCA) ⁽¹⁸⁾ suuntaviivat, joiden avulla pyritään varmistamaan avoimuus ja saamaan todellinen kuva rahastojen sijoitussalkuista.

Siemenpääomatoimi

10.20 Siemenpääomatoimi perustuu neuvoston päätökseen 2000/819/EY. Euroopan investointirahaston ja komission välisen varainhoito- ja hallintosopimuksen perusteella maksetaan 100 000 euron suuruinen tuki enintään kolmesta riskipääomarahastoihin, yrityshautomoihin tai niihin liittyviin rahastoyhtiöihin palkattavasta lisähenkilöstön jäsenestä. Komissio sitoi tarkoitukseen määrärahoja yhteensä 5,6 miljoonaa euroa vuoden 2003 loppuun mennessä.

10.21 Markkinoilla ei ole ilmennyt käytännössä lainkaan mielenkiintoa mainittua tointa kohtaan. Seitsemästä alun perin kiinnostusta osoittaneesta rahastosta ainoastaan kaksi teki sopimuksen mainituista tuista. Maksuja ei ole suoritettu.

Eurooppalainen yhteisyritys

10.22 Eurooppalainen yhteisyritys rahoittaa enintään 100 000 eurolla pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka perustavat uusia ylikansallisia yhteisyrityksiä EU:n alueelle ⁽¹⁹⁾.

KOMISSION VASTAUKSET

10.18 Tilintarkastustuomioistuimen tarkoittamien neljän riskipääomarahaston oli sopimusvelvoitteidensa mukaan sovellettava Euroopan riskipääomayhdistyksen (EVCA) suuntaviivoja, ja ne toimittivat tietoja näiden suuntaviivojen mukaisesti. Rahastojen sopimusasiakirjoissa, vuosikertomuksissa ja neljännesvuosiraporteissa osakkeenomistajille viitataan selvästi EVCA:n suuntaviivoihin. Viidennessä tapauksessa oli kyse sijoituksesta, joka toteutettiin ennen kuin EVCA:n arvonmäärittäsuuntaviivat julkaistiin maaliskuussa 2001, minkä vuoksi sopimuksessa ei viitata suoraan EVCA:an. Kyseinen rahasto kuvailee kuitenkin arvonmäärittämenetelmänsä, joka ei olennaisesti poikkea EVCA:n menetelmästä ja jonka rahaston ulkoiset tarkastajat ovat vahvistaneet.

10.19 Komissio vaatii sopimuksessa, että rahastot, joihin EIR sijoittaa EY:n ohjelmien nojalla, soveltavat Euroopan riskipääomayhdistyksen (EVCA) arvonmäärittäsuuntaviivoja, jotka muodostavat alan tämänhetkisen standardin. Ne rahastot, jotka perustuvat ennen maaliskuussa 2001 julkaistuja EVCA:n suuntaviivoja tehtyihin sopimuksiin, ovat joko omaksuneet nämä suuntaviivat tai eivät poikkea olennaisesti niiden periaatteista. Ulkoiset tarkastajat ja lisäksi EIR tarkastavat arvonmäärittäykset.

10.21 MAP-ohjelmasta ollaan parhaillaan suorittamassa ulkoista arviointia, johon sisältyy siemenpääomatoimen arviointi.

⁽¹⁷⁾ Viidestä paikan päällä tarkastetusta riskipääomarahastosta vain yhdellä oli yksityiskohtaiset suuntaviivat ja perusteet kaikille suoritetuille investointien arvonmäärittäyksille.

⁽¹⁸⁾ *European Venture Capital Association*.

⁽¹⁹⁾ Neuvoston päätökset 98/347/EY, tehty 19 päivänä toukokuuta 1998 ja 2000/819/EY, tehty 20 päivänä joulukuuta 2000. Tukea maksetaan valmisteluun ja yhteisyrityksen perustamistapauksessa investointeihin, mutta tapauskohtainen kokonaistuki ei saa ylittää 100 000:ta euroa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.23 Toimi ei ole kuitenkaan osoittanut kiinnostavaksi pienille ja keskisuurille yrityksille, ja tähän mennessä on perustettu ainoastaan 44 yhteisyritystä. Komissio ehdottaa ohjelman astettaista lakkauttamista, koska "se on kallis, hidas ja sen hallinto on monimutkaista" ⁽²⁰⁾.

10.23 Eurooppalaisia yhteisyrityksiä koskevaa ohjelmaa (Joint European Venture, JEV) ja muita kasvua ja työllisyyttä koskevan aloitteen (1998—2000) sisältämiä rahoitusvälineitä koskevan arvioinnin (tilanne 29. toukokuuta 2002) jälkeen komissio esitti 8. joulukuuta 2003 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yrityksiä ja yrittäjyyttä tukevan monivuotisen ohjelman (2001—2005) muuttamisesta ja eurooppalaisia yhteisyrityksiä koskevan ohjelman lakkauttamisesta. Tämä ehdotus hyväksyttiin Euroopan parlamentin ja neuvoston 21. heinäkuuta 2004 tekemällä päätöksellä N:o 593/2004/EY, ja rahoituksen välittäjät eivät voi esittää uusia rahoitushakemuksia JEV-ohjelmassa enää 29. joulukuuta 2004 jälkeen.

Päätelmät

10.24 Raportoinnin laatua on parannettava erityisesti niiden tietojen osalta, joita käytetään yhteisön rahastosijoitusten arvonmäärittämisessä (ks. kohta 10.11).

10.24 Komissio on yleisesti ottaen tyytyväinen EIR:n raportoinnin laatuun. Sopimuksessa veloitetaan jo kaikki rahastot, joihin EIR sijoittaa, toimittamaan tietoja arvonmäärittämisestä EVCA:n suuntaviivojen mukaisesti, jotka muodostavat alan tämänhetkisen standardin. Tilinpäätösten ja arvonmäärittäysten tarkastaminen on riskipääomarahastojen ulkoisten tarkastajien vastuulla. EIR tarkastaa vielä raportoidut arvonmäärittäykset sen varmistamiseksi, että ne eivät olennaisesti poikkea EVCA:n suuntaviivoista.

10.25 Takuiden käyttöön olisi sovellettava yhdenmukaisia periaatteita eri jäsenvaltioissa (ks. kohta 10.12).

10.25 Takausvaateiden osalta sovelletaan jo yhdenmukaisia sääntöjä, kuten todetaan vastauksessa 10.12 kohtaan.

10.26 Riskipääomarahastoihin tehtyjen investointien arvonmäärittämisestä osalta hyväksytyjen alan standardien soveltamiseen on kohdistettava perusteellisempia tarkistuksia (ks. kohdat 10.18 ja 10.19).

10.26 Komissio huomauttaa, että se vaatii jo sopimuksessa EIR:ää ja riskipääomarahastoja, joihin EIR sijoittaa, soveltamaan EVCA:n suuntaviivoja, jotka muodostavat hyväksytyyn alan standardiin, ja että näitä standardeja sovelletaan yleisesti.

10.27 Komissio on ehdottanut eurooppalaisen yhteisyrityksen lakkauttamista. Sen olisi tutkittava myös "siemenpääomatoimi" (ks. kohdat 10.20—10.23).

10.27 MAP-ohjelmasta ollaan parhaillaan suorittamassa ulkoista arviointia, johon sisältyy siemenpääomatoimen arviointi.

ULKOSUHTEISIIN LIITTYVIEN HANKKEIDEN TAKUURAHASTO

10.28 Yhteisön talousarvioon kohdistuu erityinen luottoriski, joka liittyy Euroopan investointipankin kolmansille maille myöntämien lainojen takuisiin. Ulkosuhteisiin liittyvien hankkeiden takuurahaston tehtävänä on hoitaa Euroopan investointipankille lainansaajan laiminlyömän lainan takaisinmaksu ja välttää turvautumasta takaisinmaksussa suoraan yhteisön talousarvioon.

⁽²⁰⁾ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi (KOM(2003) 758, 8. joulukuuta 2003).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

10.29 Tilintarkastustuomioistuimen takuurahaston tileihin kohdistamissa tarkastuksissa ei ilmennyt huomautettavaa rahaston varojen olemassaolosta tai niiden arvonmäärityksestä (ks. **taulukko 10.1**).

LOPETETTAVANA OLEVA EUROOPAN HIILI- JA TERÄSYHTEISÖ

Johdanto

10.30 Euroopan hiili- ja teräsyhteisön (EHTY) perustamissopimuksen voimassaolo päättyi 23. heinäkuuta 2002. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen liitteenä olevan pöytäkirjan mukaisesti kaikki EHTY:n varat ja vastuut on siirrettävä Euroopan yhteisölle. Lopetettavana olevan Euroopan hiili- ja teräsyhteisön nettovarallisuus on kohdennettava hiili- ja terästeollisuuteen liittyvien alojen tutkimukseen. Euroopan komissio vastaa EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättyessä kesken olevien rahoitustoimien loppuun saattamisesta ⁽²¹⁾.

Lopetettavana olevan EHTY:n tilinpäätös

10.31 Lopetettavana olevan EHTY:n tilinpäätös on rakenteeltaan samanlainen kuin ennen EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymistä, ja ulkoinen tarkastaja on tarkastanut sen. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti edeltävien vuosien tapaan ulkoisen tarkastajan suorittaman tarkastuksen. Näin tilintarkastustuomioistuin sai varmuuden siitä, että lopetettavana olevan EHTY:n tilinpäätös antaa totuudenmukaisen kuvan sen nettovarallisuudesta ja taloudellisesta tilanteesta 31. joulukuuta 2003.

Tietojärjestelmän puutteet

10.32 Joitakin tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa varainhoitovuodelta 2002 esitettyjä tietojärjestelmän puutteita korjattiin vain osittain ⁽²²⁾. Komission on ryhdyttävä toimiin ratkaisemattomien ongelmien korjaamiseksi.

10.32 Tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2002 kertomuksessa mainitsemat tietojärjestelmän puutteet on kaikki korjattu ja "turvallisuutta ja luotettavuutta" koskeva ongelma on ratkaistu. Toimien jatkuvuuden ("Plan de continuité des activités") osalta on pantu täytäntöön jatkuvuussuunnitelma ja katastrofi- ja palautussuunnitelma tilinpäätösohjelmistoille. Jäljellä on ainoastaan katastrofi- ja palautussivuston luominen, joka on tarkoitus saada päätökseen ennen vuoden 2004 loppua.

⁽²¹⁾ Neuvoston päätös 2003/76/EY, tehty 1 päivänä helmikuuta 2002 (EUVL L 29, 5.2.2003).

⁽²²⁾ Ne koskivat etenkin turvallisuutta ja luotettavuutta (*sécurité logique et physique*), toimien jatkuvuutta (*plan de continuité des activités*) sekä talous- ja raha-asioiden pääosaston käyttämää kirjanpidon tietojärjestelmää.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Sopeuttamistuki

10.33 Sopeuttamistuen määrä oli 31. joulukuuta 2003 yhteensä 75,76 miljoonaa euroa ja se muodosti toiseksi suurimman luokan lopetettavana olevan EHTY:n maksattamatta olevista sitoumuksista (ks. **taulukko 10.2**).

10.34 Vuonna 2003 tilintarkastustuomioistuin toimitti Saksassa tarkastuksen, joka täydensi aiempina vuosina toimitettuja vastaavia tarkastuksia ⁽²³⁾. Tarkastuksessa ei havaittu yleisiä puutteita sopeuttamistuen hallinnoinnissa, mutta tuen piiriin hyväksyttäviin työntekijöihin sovellettavat tukikelpoisuusperusteet poikkesivat muissa maissa aiempina vuosina toimitetuissa tarkastuksissa havaituista perusteista.

10.33 EHTY:n perustamissopimuksen voimassaolon päättymisen jälkeinen toiminta muodostuu EHTY:n sopeuttamistukeen liittyvien maksamatta olevien sitoumuksien lopettamisesta. Tämä jatkuu vuoteen 2007.

10.34 Tukikelpoisuusperusteiden erilaisuus johtuu siitä, että Saksan kansalliset perusteet ovat tiukempia kuin Euroopan komission vahvistamat perusteet. Jäsenvaltioilla oli mahdollisuus panna täytäntöön tällaisia kansallisia järjestelmiä ja määrätä niissä eri tukikelpoisuusperusteista kuin mistä oli sovittu komission kanssa kahdenvälisissä sopimuksissa.

⁽²³⁾ Tilintarkastustuomioistuinten aiempien vuosien tarkastukset kattoivat teräsalan perinteisen tuen Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Italiassa. Saksassa toimitettu tarkastus kattoi perinteisen tuen lisäksi Recharin (hiilialan sosiaaliset toimenpiteet).

Liite 1 — Tällä hetkellä voimassa olevat kolmenväliset sopimukset

Sopimuspuolet	Aihe	Tekoajankohta tai viimeisin uusimisajankohta	Päätymisajankohta
Tilintarkastustuomioistuin, Euroopan komissio, Euroopan investointipankki	Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa Euroopan yhteisöjen investointipankille valtuuttamat lainajärjestelyt sekä investointipankin hallinnoimat toimet, jotka otetaan Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon ja taataan sen avulla. Sovelletaan myös investointipankin hallinnoimiin Euroopan kehitysrahastosta rahoitettaviin toimiin.	27. lokakuuta 2003	27. lokakuuta 2007 Voidaan uusia neljäksi vuodeksi hiljaisella sopimuksella
Tilintarkastustuomioistuin, Euroopan komissio, Euroopan investointipankki	Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa takuurahaston varainhoidon.	11. tammikuuta 1996	Ei päättymistä tai uusimista koskevaa lauseketta
Tilintarkastustuomioistuin, Euroopan komissio, Euroopan investointirahasto	Tilintarkastustuomioistuin tarkastaa yhteisöjen osuuden Euroopan investointirahastosta.	25. syyskuuta 2003	25. syyskuuta 2005 Voidaan uusia kahdeksi vuodeksi hiljaisella sopimuksella

KERTOMUS KUUDENTEEN, SEITSEMÄNTEEN,
KAHDEKSANTEEN JA YHDEKSÄNTEEN
EUROOPAN KEHITYSRAHASTOON (EKR)
LIITTYVISTÄ TOIMISTA

KERTOMUS KUUDENTEEN, SEITSEMÄNTEEN, KAHDEKSANTEEN
JA YHDEKSÄNTEEN EUROOPAN KEHITYSRAHASTOON (EKR)
LIITTYVISTÄ TOIMISTA

SISÄLLYS

	<i>Kohdat</i>
Johdanto	1—8
Ensimmäinen luku — Kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen EKR:n toteuttaminen	9—19
Varainhallintoa koskevaa uudistettua selvitystä on edelleen parannettava	9—14
Muita selvityksen sisältöä koskevia huomioita	15—17
Päätelmät	18—19
Toinen luku — Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma Euroopan kehitysrahastoista	20—56
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen Euroopan kehitysrahaston (EKR) toimista varainhoitovuonna 2003	I—III
Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot	20—56
Tilien luotettavuus	20—23
Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus	24—55
Valvontajärjestelmien toiminnan kehitys	56
Kolmas luku — Aiempien huomautusten seuranta	57—68
Euroopan kehitysrahastojen sisällyttäminen yleiseen talousarvioon	57—58
Aiempien huomautusten seuranta	57
Tilanteessa tapahtunut kehitys	58
AKT-valtioiden ylimpien tarkastuselinten osallistuminen Euroopan kehitysrahastojen tarkastukseen	59—60
Aiempien huomautusten seuranta	59
Tilanteessa tapahtunut kehitys	60
Stabex-varojen seuranta	61—68
Aiempien huomautusten seuranta	61—62
Tilanteessa tapahtunut kehitys	63—68
Neljäs luku — Viimeisimmän vastuuvapausmenettelyn jälkeen julkaistuissa tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksissa esitetyt keskeiset huomautukset	69—71
Erityiskertomus nro 15/2003 Euroopan kehitysrahastosta rahoitettavien pienimuotoisia hankkeita koskevien ohjelmien tarkastuksesta	69—71

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

JOHDANTO

1 Euroopan kehitysrahastot (EKR) perustuvat toisaalta kansainvälisiin yleissopimuksiin tai sopimuksiin ⁽¹⁾, joita on tehty Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) valtioiden välillä, sekä toisaalta 20 merentakaisen maan ja alueen (MMA) assosiaatiosta tehtyihin neuvoston päätöksiin. Itä-Timor on kuulunut toukokuusta 2003 alkaen Cotonoun sopimuksen allekirjoittajavaltioihin. Näin ollen AKT-valtioita on yhteensä 78.

2 Komissio vastaa yhdessä AKT-valtioiden kanssa EKR:jen hallinnoinnista, joskin vastuu tiettyjen rahoitusvälineiden täytäntöönpanosta on tähän asti kuulunut Euroopan investointipankille (EIP). Uuden 27 päivänä maaliskuuta 2003 annetun varainhoitoasetuksen myötä yhdeksättä EKR:a hallinnoidaan hyvin eri tavoin kuin ennen. Investointipankki on nykyisin yksin vastuussa investointikehyksen täytäntöönpanosta. Siitä huolimatta, että tämä hallinnoinnin osa-alue kuuluu komission konsolidoimiin EKR:jen tilinpäätöksiin, siihen liittyviä toimia ei enää oteta huomioon tilintarkastustuomioistuinten antamassa tarkastuslausumassa eikä Euroopan parlamentin vastuuvapausmenettelyssä ⁽²⁾ ⁽³⁾. Tilintarkastustuomioistuinten on kuitenkin päävastuu EKR:jen tarkastuksesta. EIP:n hallinnoimien toimien tarkastus toimitetaan EIP:n, komission ja tilintarkastustuomioistuinten keskinäisen kolmikantasopimuksen mukaisesti (edellä mainitun asetuksen 112 artiklan nojalla).

3 EKR:jen täytäntöönpano on yhä erittäin hidasta (ks. **taulukko 1**).

3 Euroopan kehitysrahastojen (EKR) täytäntöönpano on hidasta, koska käyttämättömät määrärahat voitiin aiemmin sitoa uudelleen vielä saman kehitysrahaston aikana. Cotonoun sopimuksen tultua voimaan kaikki vapautetut määrärahat on tarkoitus sitoa uudelleen yhdeksän EKR:n aikana, mikä nopeuttaa aiempien EKR:jen päättämistä. Euroopan kehitysrahastoista rahoitettavien hankkeiden ja ohjelmien täytäntöönpanoaika vastaa kuitenkin muita yhteisön kehitysyhteistyöohjelmia sekä jäsenvaltioiden ja muiden suurimpien avunantajien ohjelmia.

⁽¹⁾ Ensimmäinen yleissopimus (Yaoundé I) tehtiin vuonna 1964 ja viimeisin sopimus (Cotonou) 23. kesäkuuta 2000.

⁽²⁾ Yhdeksänten EKR:oon sovellettavan 27 päivänä maaliskuuta 2003 annetun varainhoitoasetuksen 96, 103 ja 112 artikla: Tilintarkastustuomioistuin pyysi kyseisestä asetusehdotuksesta antamassaan lausunnossa nro 12/2002, että näiden Euroopan parlamentin valvontavaltuuksia vähentävien artiklojen merkitykseen kiinnitetään huomiota.

⁽³⁾ Yhdeksännen EKR:n osalta komissio vastaa näin ollen 13,2 miljardin euron ja EIP 2,2 miljardin euron hallinnoinnista.

Taulukko 1 — AKT-EU-yleissopimusten tai -sopimusten sekä EKR:jen voimassaolo

AKT—EU-yleissopimukset tai -sopimukset	Euroopan kehitysrahastot (EKR)	
	Virallinen voimassaolo	Tosiasiallinen voimassaolo 31. joulukuuta 2003
Kolmas Lomén yleissopimus (EYVL L 86, 31.3.1986)	Kuudes EKR	Täytäntöönpano kesken ⁽¹⁾
5 vuotta alkaen 1. maaliskuuta 1985 (291 artikla)	5 vuotta alkaen 1. maaliskuuta 1985 (194 artikla)	17 vuotta alkaen 24. maaliskuuta 1986 ⁽²⁾
Neljäs Lomén yleissopimus (EYVL L 229, 17.8.1991), muutettu Mauritiuksella 4. marraskuuta 1995 (EYVL L 156, 29.5.1998)	Seitsemäs EKR 5 vuotta alkaen 1. maaliskuuta 1990 (rahoituspöytäkirja, 1 artikla)	Täytäntöönpano kesken ⁽¹⁾ 12 vuotta alkaen 1. syyskuuta 1991 ⁽²⁾
10 vuotta alkaen 1. maaliskuuta 1990 (366 artiklan 1 kohta)	Kahdeksas EKR 5 vuotta alkaen 1. maaliskuuta 1995 (toinen rahoituspöytäkirja, 1 artikla)	Täytäntöönpano kesken ⁽¹⁾ 5 vuotta alkaen 1. kesäkuuta 1998 ⁽²⁾
AKT-EU-kumppanuussopimus, allekirjoitettu Cotonoussa (EYVL L 317, 15.12.2000)	Yhdeksäs EKR	Täytäntöönpano aloitettu 1. huhtikuuta 2003 ⁽²⁾
20 vuotta alkaen 1. maaliskuuta 2000 (95 artikla)	5 vuotta alkaen 1. maaliskuuta 2000 (rahoituspöytäkirja, 1 artikla)	

⁽¹⁾ EKR:jen perustamisesta tehtiin AKT—EU-yleissopimukseen sisältyvä lauseke, jonka mukaan "rahastosta jäljelle jäänyt määrä, jota ei ole sidottu tai myönnetty (...) viimeisenä soveltamisvuonna, käytetään loppuun (...) yleissopimuksessa määrättyjä edellytyksiä vastaavien edellytysten mukaisesti" (kolmannen Lomén yleissopimuksen 216 artikla, neljännen Lomén yleissopimuksen 284 artiklan 2 kohta, muutetun neljännen Lomén yleissopimuksen toisen rahoituspöytäkirjan 4 artikla).

⁽²⁾ Yleissopimuksen tai sopimuksen voimaantulopäivä.

4 Yhdeksäs EKR tuli voimaan 1. huhtikuuta 2003, samaan aikaan kuin kesäkuussa 2000 allekirjoitettu Cotonoun sopimus.

4 Yhdeksännen EKR:n voimaantulon edellytyksenä oli, että kaikki jäsenvaltiot ja kaksi kolmasosaa AKT-maista on ratifioinut kehitysrahastoa koskevan sopimuksen.

5 Kullekin neljälle vuonna 2003 toteutetulle EKR:lle myönnetty määrärahat — lukuun ottamatta välineitä, joiden hallinnointi on nykyisin yksinomaan EIP:n vastuulla — on osoitettu pääasiallisesti seuraaviin käyttötarkoituksiin:

- ohjelmoitava apu ⁽⁴⁾, joka on tarkoitettu kehitysyhteistyöohjelmien toteuttamiseen (noin puolet määrärahoista)
- ohjelmoitava apu ⁽⁴⁾, joka on tarkoitettu suoraan talousarvion tukeen edunsaajavaltioille (lähes neljännes määrärahoista)
- muu kuin ohjelmoitava apu, joka on tarkoitettu tietyille kehitysyhteistyöaloille, kuten vientituotteiden tukemiseen (Stabex ja Sysmin tai FLEX) sekä rahoitustoimiin, kuten riskipääoman muodostamiseen ⁽⁵⁾ tai velkahuojennustukeen (vähän yli neljännes määrärahoista).

⁽⁴⁾ Ohjelmoitava apu on määritelty AKT-valtioiden kanssa sovittujen kansallisten ja alueellisten maaohjelmien yhteydessä.

⁽⁵⁾ EIP jatkaa näiden toimien toteuttamista komission vastuulla kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen kehitysrahaston osalta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

6 Periaatteena on, että EKR:jen varat annetaan käyttöön ohjelmityön päätyttyä kahdessa vaiheessa noudattaen menettelyä, johon osallistuvat komissio ja edunsaajina olevat AKT-valtiot. Komissio, joka toimii johtavana tulojen ja menojen hyväksyjänä, tekee AKT-valtion pyynnöstä rahoituspäätökset (kirjanpidossa rahoitus sitoumukset ⁽⁶⁾) saatuaan jäsenvaltioiden edustajista koostuvalta EKR-komitealta ⁽⁷⁾ asiasta puoltavan lausunnon. Seuraavaksi komissio ja AKT-valtio määrittävät rahoitussopimuksissa ehdot näiden päätösten täytäntöönpanolle, josta vastaa asianomaisen valtion kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä ⁽⁸⁾. Kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä tekee sopimukset (kirjanpidossa yksittäiset oikeudelliset sitoumukset ⁽⁹⁾) ja hyväksyy maksut, jotka komissio tarkastaa ja suorittaa, EKR:n toteuttamista koskevien menettelyjen mukaisesti ja täten luotuja rahoituskanavia käyttäen.

7 Jaettua hallintoa ei sovelleta suoraan talousarviotukeen, jonka osuus EKR:n rahoituksesta kasvaa. Vuonna 2003 suoraan talousarviotukeen sidottiin noin 800 miljoonaa euroa (24 prosenttia kokonaisuudesta). Komissio toimii yksin tulojen ja menojen hyväksyjänä, ja (aivan kuten Euroopan unionin yleisestä talousarviosta rahoitettavan, yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen osalta) "budjettitukea koskevat rahoitussopimukset, jotka ovat oikeudellisia sitoumuksia, voivat aiheuttaa maksuja ilman muita oikeudellisia sitoumuksia" ⁽¹⁰⁾. Varmistuttuaan siitä, että Cotonoun sopimuksen ja rahoitussopimuksen ehdot täyttyvät, komissio suorittaa yksinomaisella allekirjoituksellaan ensimmäisen varojen siirron edunsaajamaiden talousarvioihin. Siirron jälkeen varat kuuluvat AKT-valtioille ja sisältyvät niiden talousarvioihin. Oikeuden ja tilinpidon kannalta katsottuna varojen käytössä ja valvonnassa noudatetaan edunsaajamaiden lainsäädäntöä ja menettelyjä. Komissio arvioi muiden keskeisten kansainvälisten rahoittajien kanssa edunsaajamaissa julkistaloudessa tehdyt parannukset ja köyhyyden torjunnan tulokset. Ennen myöhempien rahoituserien maksua komissio varmistaa, että rahoitussopimuksessa ehdoksi asetetut parannukset on toteutettu.

⁽⁶⁾ Aikaisemmin alustavat maksusitoumukset.

⁽⁷⁾ Komitean puoltavaa lausuntoa ei tarvita, jos määrä on alle kaksi miljoonaa euroa.

⁽⁸⁾ Yleensä kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän tehtäviä hoitavat AKT-valtioiden valtiovarainministerit.

⁽⁹⁾ Aiemmin lopulliset maksusitoumukset.

⁽¹⁰⁾ Yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen soveltamissääntöjen 91 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

8 Komissio järjesti EKR:jen toteuttamisesta vastaavat yksikkönsä suurelta osin uudelleen vuonna 2003. Yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen uudistuksen yhteydessä ⁽¹⁾ komissio siirsi merkittävän osan vastuustaan ja varoistaan AKT-valtioissa sijaitseville lähetystöilleen nopeuttaakseen hallinnollisia menettelyjä ja parantaakseen hallinnoinnin laatua (vuoden 2003 lopussa 16 lähetystön osalta hallinto oli täysin hajautettu, 11 lähetystön osalta hallintovastuun jakamisessa oli edistytty pitkälle, ja 17 lähetystön kohdalla hajauttaminen on tarkoitus saada päätökseen ennen vuoden 2004 heinäkuuta).

ENSIMMÄINEN LUKU — KUUDENNEN, SEITSEMÄNNEN, KAHDEKSANNEN JA YHDEKSÄNNEN EKR:N TOTEUTTAMINEN ⁽¹²⁾

Varainhallintoa koskevaa uudistettua selvitystä on edelleen parannettava

9 Komissio toimitti 22. kesäkuuta 2004 tilintarkastustuomioistuimelle selvityksen kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen EKR:n varainhoitovuoden 2003 varainhallinnosta; tosin toimitus tapahtui myöhässä, vasta yhdeksänten EKR:on sovellettavan varainhoitoasetuksen 102 ja 135 artiklassa tarkoitettuna määrääjänä 31. toukokuuta jälkeen. Selvityksen sisältöä on uudistettu: Siinä esitetyt tiedot ovat aiempaa monipuolisemmat, täydellisemmät ja yksityiskohtaisemmat, ja erityisesti verrataan tavoitteita toteutukseen sekä seurataan vastuuvapauden myöntävien viranomaisten ja tilintarkastustuomioistuimen suositusten toteuttamista. Selvityksessä esitetään EKR:jen varainhoitovuoden 2003 hallinnoinnin pääpiirteet. Siitä käy ilmi, että rahoitussitoumusten, oikeudellisten sitoumusten ja maksujen määrät ovat kasvaneet edellisiin vuosiin verrattuna sekä kaikilla komission että EIP:n hallinnoimilla osa-alueilla (ks. **taulukot 2 ja 3**).

⁽¹¹⁾ Tiedonanto, 16. toukokuuta 2000 (SEK(2000) 814/5).

⁽¹²⁾ Tähän lukuun on koottu tilintarkastustuomioistuimen havainnot "rajoitetusta tarkastuksesta", joka koski varainhallintoa koskevaa selvitystä varainhoitovuodelta 2003.

Taulukko 2 — EKR-jen varojen kokonaiskäyttö 31. joulukuuta 2003

	Tilanne vuoden 2002 lopussa		Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuonna 2003						Tilanne vuoden 2003 lopussa					
	Kokonais- määrä	Toteuttamis- aste % ⁽¹⁾	6. EKR	7. EKR	8. EKR ⁽⁴⁾	9. EKR ⁽⁵⁾	Kokonais- määrä ⁽⁵⁾	6. EKR	7. EKR	8. EKR ⁽⁴⁾	9. EKR ⁽⁵⁾	Kokonais- määrä ⁽⁵⁾	Toteuttamis- aste % ⁽¹⁾	
			Talouden tilinpidin						Tilinpidin ulkopuolella					
A — VARAT ⁽¹⁾	32 840,4		- 357,5	- 585,6	- 1 736,7	15 493,1	12 813,3	7 471,6	10 926,1	11 762,9	15 493,1	45 653,7		
B — KÄYTTÖ														
1. Rahoitussitoumukset	29 921,2	91,1	- 13,1	- 2,6	255,1	3 522,4	3 761,8	7 471,6	10 926,1	11 762,9	3 522,4	33 683,0	73,8	
2. Yksittäiset oikeudelliset sitoumukset	24 824,2	75,6	30,7	311,7	1 406,6	1 133,7	2 882,7	7 349,6	10 297,1	8 926,5	1 133,7	27 706,9	60,7	
3. Maksut ⁽²⁾	21 536,4	65,6	47,0	486,2	1 559,6	281,7	2 374,5	7 282,1	9 718,6	6 628,5	281,7	23 910,9	52,4	
C — Maksamatta (B1 – B3)	8 384,8	25,5						189,5	1 207,5	5 134,4	3 240,7	9 772,1	21,4	
D — Käytettävissä olevat varat (A – B1)	2 919,2	8,9						0,0	0,0	0,0	11 970,7	11 970,7	26,2	

⁽¹⁾ 6., 7., 8. ja 9. EKR:n alkuperäiset määrärahat, korot, muut varat ja siirrot edeltävistä EKR:ista.

⁽²⁾ Maksuihin sisältyvät Stabex-siirrot (7. EKR 104 miljoonaa euroa ja 8. EKR 87 miljoonaa euroa; yhteensä 191 miljoonaa euroa).

⁽³⁾ Prosentuaalisena osuutena varoista.

⁽⁴⁾ Josta 732,9 miljoonaa euron määrä rahoitussitoumuksia, 347,4 miljoonaa euron määrä yksittäisiä oikeudellisia sitoumuksia ja 97,7 miljoonaa euron määrä maksuja, jotka perustuvat Cotonoun sopimuksen soveltamiseen ennakkolta.

⁽⁵⁾ Huom.: Vertailun helpottamiseksi edellisiin varainhoituvuosin nähden luvut sisältävät EIP:n nykyään autonomisesti hallinnoimat toimet (määrärahat 2 245 miljoonaa euroa, rahoitussitoumukset 366 miljoonaa euroa, yksittäiset oikeudelliset sitoumukset 140 miljoonaa euroa, maksut 4 miljoonaa euroa).

Lähde: Tilintarkastusvuosi, EKR-jen tilinpäätökset 31. joulukuuta 2003.

(miljoonaa euroa)

Taulukko 3 — Talousarvion toteuttaminen varainhoitovuosina 2000—2003

	(miljoonaa euroa)			
	2000	2001	2002	2003
1. Rahoitussitoumukset	3 757,4	1 554,2	1 768,4	3 761,8
2. Yksittäiset oikeudelliset sitoumukset	2 296,2	2 263,4	2 142,9	2 882,7
3. Maksut	1 547,7	2 067,9	1 852,7	2 374,5

Lähde : Tilintarkastustuomioistuin.

10 Selvitystä voisi edelleen selkeyttää ja täsmentää tärkeimpien kohtien osalta. Siitä tulisi informatiivisempi, jos asiat esitettäisiin tarkoituksenmukaisten taustatietojen yhteydessä:

- a) Selvityksessä olisi rahoitussitoumusten suuren määrän osalta ollut hyödyllistä mainita, että Cotonoun sopimus allekirjoitettiin kesäkuussa 2000, joten yhdeksännen EKR:n ohjelmatyö voitiin aloittaa hyvissä ajoin ennen kuin sopimus tuli voimaan huhtikuussa 2003. Pitkä valmisteluaika ilmeni lähes väistämättä suurena rahoitussitoumusten ja oikeudellisten sitoumusten määränä.
- b) Oikeudellisten sitoumusten määrän kasvua edesauttoivat osittain nopean rahoituksen välineet (kuten voimakkaasti velkaantuneita köyhiä maita koskeva HIPC-aloite ja suora talousarviotuki), mikä ei käy yksiselitteisesti ilmi selvityksen sivulla 3 olevasta taulukosta.

10 Kuten aiemminkin komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen huomautukset huomioon seuraavia varainhoitokertomuksia laatiessaan.

- a) Komissio on toteuttanut väliaikaisia toimenpiteitä huolehtiakseen Cotonoun sopimuksen ratifoinnissa esiintyneistä viiveistä. On totta, että EKR:n täytäntöönpano on jaksottaista, sillä sidotut määrärahat ovat aina suuremmat rahaston toiminnan käynnistyessä. Ongelma voitaisiin ratkaista sisällyttämällä AKT-maiden kanssa tehtävä yhteistyö kokonaisuudessaan Euroopan unionin yleiseen talousarvioon.
- b) Alakohtaisen tuen ja talousarviotuen käytön lisääntyminen silloin kun vaaditut edellytykset täyttyvät on ollut vuodesta 2000 lähtien osa Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa (ks. neuvoston ja komission EY:n kehitysyhteistyöpolitiikasta joulukuussa 2000 antaman julkilausuman 25 kohta, KOM(2000) 212). Muillakin aloilla sitoumukset ovat olleet ennakoituja suuremmat (esimerkiksi sosiaalisen ja inhimillisen kehityksen alalla sitoumukset ylittivät tavoitearvon).

11 Yhdeksännen EKR:n yhteydessä hankkeiden kautta, talousarviotukena tai muuna kuin ohjelmoitavana apuna kanavoituja määriä ei enää ole mahdollista verrata esitettyjen taloudellisten tietojen perusteella edellisten EKR:n yhteydessä kanavoituihin määriin ⁽¹³⁾.

11 Yhdeksännestä EKR:sta on poistettu aiemmista EKR:ista tuttu väliin käsite, minkä takia tiettyjen tietojen esittäminen ei enää ole mahdollista. Tilintarkastustuomioistuimen mainitsema tiedot esitetään yhdeksännen EKR:n osalta kuitenkin selvästi tulostileissä. Varainhoitokertomuksessa esitellään yksityiskohtaisesti talousarviotuet.

⁽¹³⁾ Tilintarkastustuomioistuin ei niin ollen voinut laatia taulukkoa 2 yhtä yksityiskohtaisesti kuin aiempina varainhoitovuosina eikä liittää siihen huomautuksiaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

12 Kymmenennen EKR:n valmistelutöiden alkaessa 75 prosenttia yhdeksännen EKR:n määrärahoista ei vielä kuulu rahoitussopimusten piiriin, ja neljän eri EKR:n, joista kullakin on omat sääntönsä, soveltaminen on käynnissä. Nämä tekijät ja tilintarkastustuomioistuimen jo aiemmin esille tuomat siirtymäkauden ongelmat (ks. kohta 57) on otettava huomioon keskusteltaessa EKR:jen mahdollisesta sisällyttämisestä talousarvioon.

13 Alkuperäisen tavoitteen (2,5 miljardin euron sitominen vuonna 2003) ylittyminen 49 prosentilla johtuu liian varovaisesta arviosta, jossa ei ollut otettu riittävällä tavalla huomioon tiettyjä tekijöitä (ks. kohta 10). Lisäksi määrällisten tavoitteiden asettamista on käsitelty liian suppeasti varainhallintoa koskevassa selvityksessä.

14 Kolme jäsenvaltiota (Ranska, Portugali ja Ruotsi) ei maksanut rahoitusosuuttaan kokonaan vuoden 2003 viimeisen neljänneksen loppuun mennessä (96 miljoonaa euroa maksamatta). Koska nämä varat puuttuivat ja maailmanlaajuiselle terveysrahastolle (Global Health Fund) oli päätetty maksaa 170 miljoonaa euroa, komission oli siirrettävä noin 270 miljoonan euron verran maksuja tammi-kuun 2004 loppuun. Olisi ollut hyödyllistä saada enemmän tietoa siitä, mistä nämä puutteet johtuivat ja miten ne oli tarkoitus korjata vuoden 2004 alussa.

KOMISSION VASTAUKSET

12 Komissio on täysin samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa tästä asiasta ja esitti tiedonannossaan (KOM(2003) 590, 8.10.2003), mitä etua on EKR:jen sisällyttämisestä yleiseen talousarvioon (ks. myös komission vastauksen 57 kohta).

Komissio aikoo sitoa vuoden 2007 loppuun mennessä yhdeksännen EKR:n kaikki varat. Jos EKR:n sisällyttämistä talousarvioon ei hyväksytä, tarvitaan uusi EKR sitoumusten tekemiseksi vuodeksi 2008. Sillä välin on aloitettu kymmenennen EKR:n valmistelu, jotta neuvottelut AKT-maiden ja neuvoston kanssa saadaan hoidettua ajallaan.

13 Cotonoun sopimusten ratifiointiin ja yhdeksännen EKR:n voimaantuloon liittyvän epävarmuuden johdosta oli perusteltua noudattaa tiettyä varovaisuutta maksusitoumusten ennakoarvioinnissa. Asetettu tavoite oli jo noin 20 prosenttia vuonna 2002 toteutettuja sitoumuksia korkeampi.

Tavoitteiden asettamisessa hyödynnettyjä runsaita tietoja, jotka ovat peräisin erityisesti lähetystöjen päälliköiltä ja raportointijärjestelmästä, esitellään tarkemmin jo seuraavassa varainhoitokertomuksessa.

14 Seuraavan vuoden menot on arvioitava jo syyskuussa. Jäsenvaltioille esitettäviä rahoituspyyntöjä on uudistettu Cotonoun sopimusten myötä. Seuraavan vuoden menoja koskevat arviot, jotka laaditaan jo syyskuussa, hyväksytään neuvoston AKT-ryhmässä. Vaikka on olemassa keinoja rahoituspyyntöjen korottamiseksi, niiden täytäntöönpano on vaikeaa, sillä ne aiheuttavat muutoksia jäsenvaltioiden menoarvioissa. Rahoitusosuuksien maksaminen EKR:oon määräajassa on jäsenvaltioille asetettu oikeudellinen velvoite.

Komissio sitoutui vuoden 2003 lopussa antamaan 170 miljoonan euron avustuksen Maailman terveysrahastolle. Sitoumus, joka ei sisällynyt ennakoarvioihin, toteutettiin kokonaisuudessaan. Sen johdosta EKR:n kassa oli väliaikaisesti alijäämäinen. Tilanne kuitenkin korjautui tammi-kuun 2004 lopussa, jolloin jäsenvaltiot maksoivat ensimmäisen erän rahoitusosuudestaan.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Muita selvityksen sisältöä koskevia huomioita

15 Varainhoitovuoden 2003 tavoitteita ja painopistealueita esitellessään komissio toi esiin, mitä se oli tehnyt parantaakseen hankkeiden ja ohjelmien laatua (toimet laadun parantamiseksi ja toteuttamista koskevien suuntaviivojen laadinta), ja kuvasi yksityiskohtaisesti talousarviotuen lisäämiseksi toteuttamia toimia (vuonna 2003 tähän tarkoitukseen sidottiin 807,6 miljoonaa euroa). Talousarviotukea lisättiin, mutta sen myöntäminen oli kuitenkin epäyhtenäistä (tiettyt maat eivät saaneet tällaista rahoitusta, ja joidenkin maiden kohdalla tuen myöntämistä lykättiin komission havaitsemien ongelmien vuoksi). Komissio esitteli yksityiskohtaisesti vuosina 2002 ja 2003 kehitetyt välineet, joiden avulla arvioidaan ja seurataan talousarviotukea saavien edunsaajamaiden julkistalouden hoitoa (kattava arviointi lähtötilanteen kartoittamiseksi, vuotuiset kehitysarviot, lähetystöjen vuosittaiset kertomukset seuranta-kaavion muodossa sekä terveydenhoito- ja koulutusalan ja julkistalouden hallinnon seurantaan tarkoitettujen tulosindikaattorien määrittely).

16 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että perusteettomien maksattamattomien maksusitoumusten määrän vähentämiseksi on ponnisteltu erityisesti tarkastelemalla niitä alueseminaareissa. Komissio esitteli pääkohdittain uudistuksensa, jonka tarkoituksena on hajauttaa hallintoresursseja AKT-valtioissa sijaitseviin lähetystöihin. Tältä kannalta katsottuna vuosi 2003 muodostaa siirtymävaiheen, jolloin sovellettiin kahta hallintomallia rinnakkain, ilman että hajautetusta hallinnosta odotetut tulokset olisivat näkyneet välittömästi talousarvion toteuttamisessa.

17 Vaikka Euroopan unionin yleisen talousarvion rakennetta ollaan parhaillaan muuttamassa toimintoperusteiseksi ja hallintomenoja voidaan tarkastella unionin kunkin toimintatavoitteen mukaisesti eriteltyinä, tilintarkastustuomioistuin toteaa, että komissio ei ole käsitellyt tätä aihepiiriä varainhallintoa koskevassa selvityksessään. Tilintarkastustuomioistuin suosittelee, että selvityksestä kävisivät vastaisuudessa ilmi Euroopan unionin yleisestä talousarviosta maksettavat EKR:jen hallintomenot — jos mahdollista keskeisten toiminta-alojen mukaisesti eriteltyinä — ottaen huomioon, että kyseisten tietojen olisi oltava saatavilla siltä osin kuin ne on voidaan poimia yleisen talousarvion 21 osastoon sisältyvistä varsin yleisellä tasolla esitetyistä tiedoista.

15 Komissio vahvistaa, että budjettituen myöntäminen on epäyhtenäistä ja riippuu erityisesti siitä, miten hyvin edunsaajamaa on sitoutunut parantamaan julkistaloutensa hallintoa. Komission keskeisenä tavoitteena on hyödyntää vuosina 2002 ja 2003 kehitettyjä välineitä (kuten seuranta-kertomukset ja -kaaviot) julkistalouden hoidon seurannassa.

Komissio osallistuu Maailmanpankin ja useiden jäsenvaltioiden kanssa aktiivisesti aloitteisiin, joiden tavoitteena on määrittää yhdessä kumppanimaiden kanssa julkistalouden hallinnon seurantaan tarkoitettujen tulosindikaattorit.

16 Hallinnon hajauttamisen ensimmäiset tulokset näkyvät jo esimerkiksi täytäntöönpanon nopeutumisenä niissä lähetystöissä, joiden hallinto on täysin hajautettu. Koska hallinnon hajauttamista ei ollut saatettu vuonna 2003 loppuun kaikkien lähetystöjen osalta vaan kahta hallintomallia sovellettiin rinnakkain, hajautetun hallinnon tulokset eivät näkyneet tässä vaiheessa EKR:n talousarvion toteuttamisessa.

Budjettivallan käyttäjälle on toimitettu säännöllisesti kertomuksia hallinnon hajauttamisen etenemisestä.

17 Komissio tutkii tuomioistuimen ehdotusta. Tulevaisuudessa EKR:n sisällyttäminen talousarvioon mahdollistaa tällaisen muutoksen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Päätelmät

- 18 Tilintarkastustuomioistuin toteaa seuraavaa: **18**
- a) Uudistettu varainhallintoa koskeva selvitys on osoitus pyrkimyksestä parantaa varainhoitovuoden hallinnointia koskevan tiedon laatua. Selvityksen luettavuutta ja täsmällisyyttä voitaisiin kuitenkin parantaa. **a)** *Komissio ottaa tilintarkastustuomioistuimen huomautukset huomioon seuraavissa varainhoitokertomuksissa.*
- b) Vuonna 2003 tehtyjen EKR:jen maksusitoumusten määrä on suhteutettava asianmukaisesti taustatietoihin. Maksusitoumusten määrän merkitystä pohdittaessa on otettava huomioon yhdeksannen EKR:n voimaantuloa edeltänyt ohjelmatyöhön käytettävissä ollut pitkä ajanjakso, myönnettyjen talousarviotukien määrä ja käytettävissä olevat varat. **b)** *Komissio korostaa, kuinka tärkeää AKT-maiden kannalta on nostaa maksusitoumusten määrää noin 75 prosenttia. Komissio noudattaa hallinnoinnissaan edunsaajamaiden ja jäsenvaltioiden kanssa sovitut toimintalinjat, jotka on lisäksi määritetty Cotonoun sopimuksessa. Komissio on toteuttanut tarvittavat toimenpiteet nopeuttaakseen yhdeksannen EKR:n täytäntöönpanoa.*
- c) Maksujen suorittamista on haitannut varojen puute (270 miljoonaa euroa). **c)** *Osa maksuista viivästyi vuoden lopussa kuukaudella väliaikaisen varojen puutteen takia.*
- d) Komission olisi selvitystään parantaakseen mainittava siinä EKR:jen hallintomenot ja esitettävä niitä koskevia huomioita. **d)** *Komissio tutkii tilintarkastustuomioistuimen ehdotusta ja etsii kyseiset tiedot yleisen talousarvion osastosta 21.*
- 19 Tilintarkastustuomioistuin muistuttaa pitävänsä tärkeänä julkistalouden hoidon laatua. Kaikkien talousarviotukea edistävien aloitteiden edellytyksenä on, että EKR:jen hajautetun hallinnon menettelyistä AKT-valtioiden kansallisiin menettelyihin siirtymisen yhteydessä valvotaan tiukasti kaikkien asetettujen ehtojen noudattamista. Unioni on valmis ottamaan tällä alalla suuren — mutta harmitun — riskin, mistä syystä tukitoimien seuranta koskevista yksityiskohtaisista tiedoista on erittäin paljon hyötyä. **19** *Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa julkistalouden hoidon tärkeydestä erityisesti talousarviotuen yhteydessä. Komissio toimittaa jatkossakin tilintarkastustuomioistuimelle ja EU:n budjettivallan käyttäjälle tukitoimien seuranta koskevia yksityiskohtaisia tietoja.*

TOINEN LUKU — TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN TARKASTUSLAUSUMA EUROOPAN KEHITYSRAHASTOISTA

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen Euroopan kehitysrahaston (EKR) toimista varainhoitovuonna 2003

I Euroopan tilintarkastustuomioistuin (jäljempänä tilintarkastustuomioistuin) on tarkastanut kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen EKR:n tilit ja tilien perustana olevat toimet 31. joulukuuta 2003 päättäneeltä varainhoitovuodelta. Tileihin sisältyvät tilinpäätösasiakirjat, rahoituksen toteutusta koskevat selvitykset sekä Euroopan investointipankin (EIP) toimittamat tilinpäätösasiakirjat ja tiedot ⁽¹⁴⁾. Varainhoitoa koskevien säännösten mukaan tilintarkastustuomioistuimen on annettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuma tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta siltä osin kuin on kyse siitä osasta EKR:n varoja, joiden käyttöä komissio hallinnoi ⁽¹⁵⁾. Tilintarkastustuomioistuin on toimittanut tarkastuksensa omien tarkastusperiaatteidensa ja -standardiensa mukaisesti. Niissä sovelletaan yleisesti hyväksytyjä kansainvälisiä tarkastusstandardeja EKR:jen toimintaympäristöön sovitettuina. Tilintarkastustuomioistuin sai tarkastuksen avulla riittävän perustan jäljempänä esitettyjä lausuntoja varten.

II Tilien luotettavuus

Lukuun ottamatta seuraavista ongelmista johtuvia seurauksia:

- a) EKR:n saamiset, joita ei ole kirjattu taseen 31. joulukuuta 2003 vastaavaa-puolelle (27,5 miljoonan euron arvosta perintämääräyksiä); tilintarkastustuomioistuin ei voi varmistua määrän täydellisyydestä, koska tehokkaat sisäisen valvonnan menettelyt puuttuvat ⁽¹⁶⁾ (ks. kohta 21)
- b) ennakkomaksut (400 miljoonaa euroa), joiden osalta tilintarkastustuomioistuin ei voi varmistua todettaviin saamisiin lisättävästä määrästä, koska komissio ei ole yksilöinyt takaisin perittävien määrien kokonaismäärää (ks. kohta 21.b))
- c) Stabex-varojen kohdalla komissio voi ainoastaan osittain varmistua siitä, miten AKT-valtiot ovat käyttäneet kyseisiä varoja (komission käytettävissä vuoden 2003 lopussa olleet tiedot olivat puutteellisia) (ks. kohta 23).
- d) taseeseen ei ole merkitty EIP:lle siirrettyjä varoja, jotka ovat jääneet käyttämättä (209 miljoonaa euroa) (ks. kohta 22)

tilintarkastustuomioistuin katsoo, että rahoituksen toteutusta koskevat selvitykset varainhoitovuodelta 2003 ja tilinpäätökset 31. joulukuuta 2003 antavat luotettavan kuvan kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen EKR:n tuloista ja menoista varainhoitovuodelta ja taloudellisesta tilanteesta varainhoitovuoden lopussa.

⁽¹⁴⁾ Yhdeksänteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 96 artiklan 1 kohdan, 100 ja 101 artiklan sekä 125 artiklan 2 kohdan säännösten mukaisesti; käytännössä kyseessä ovat yhtäältä tilinpitäjän laatimat taseet ja niihin liittyvät tilinpäätösasiakirjat ja toisaalta tulostilit, joihin sisältyvät johtavan tulojen ja menojen hyväksyjän ja tilinpitäjän yhdessä laatimat taulukot. Tilinpäätösasiakirjat on esitetty kunkin neljän EKR:n osalta sekä kattavasti konsolidoidussa muodossa. Tarkastuslausuma ei koske EIP:n toimittamia tilinpäätösasiakirjoja ja tietoja (ks. alaviite 15).

⁽¹⁵⁾ Edellä mainitun varainhoitoasetuksen 103 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja ottaen huomioon kyseisen asetuksen 1 artiklan tämä tarkoittaa sitä, että tarkastuslausuma ei koske EIP:n hallinnoimia ja sen vastuulla olevia yhdeksännen EKR:n varoja (kyseisten määrien osalta ks. I luvussa olevan **taulukon 2** viite 5).

⁽¹⁶⁾ Budjettipääosaston pääjohtajan lausumassa esitettiin EKR:n kirjanpidosta kaksi varaumaa, joista yksi koski kirjanpitojärjestelmän vanhanaikaista rakennetta (joka vaikeuttaa omaisuustilanteen esittämistavan uudistamista) ja toinen kirjanpitojärjestelmän hallinnointia (ks. myös ensimmäisen luvun kohta 1.8, yleistä talousarviota koskeva osa).

III Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

Valvontajärjestelmien analyysi

Tilintarkastustuomioistuin kiinnitti varainhoitovuonna 2002 huomiota EKR-hankkeita koskevien tarkastusten puutteisiin sekä keskeisten valvontamenettelyjen riittämättömyyteen sopimusten noudattamisen ja laskutettujen urakoiden, hankintojen ja palvelujen todenmukaisuuden osalta, ja se ei voinut edelleenkaan vuonna 2003 täysin luottaa komission valvontajärjestelmiin seuraavista syistä:

- a) Varainhoitovuonna 2003 komissio jatkoi vuonna 2001 hyväksytyjen *sisäisen valvonnan standardien* ⁽¹⁷⁾ täytäntöönpanoa keskusyksiköissään, mutta standardien vaikutus on rajallinen, koska niiden soveltaminen lähetystöissä seuraa hallinnon hajauttamisprosessia, joka saadaan päätökseen vasta vuoden 2004 lopussa, ja koska toimenpiteitä ei koordinoitu riittävästi (ks. kohdat 25—31).
- b) *Toimintasuunnitelmien*, jotka esitettiin vuotuisessa toimintakertomuksessa varainhoitovuodelta 2002 tai joista päätettiin vuonna 2003, osalta on toteutettu toimenpiteitä, jotka koskivat ulkoisten tarkastusten organisointia, tarkastusten päätelmien johdosta toteutettavia toimia, yhteisön ulkopuolelle suunnattuun tukeen liittyvien riskien analysointia ja takaisin perittävien määrien käsittelyä. Toimintasuunnitelmien soveltamisen ja niiden kokonaisvaltaisen täytäntöönpanon myötä komissiolle muodostuu vastaisuudessa vaikuttava toimintakehys erityisesti lähetystöjen tasolle (ks. kohdat 32—36).
- c) Lähetystöissä ja AKT-valtioissa sopimusten tekoon ja maksuihin liittyvät valvontajärjestelmät on yleensä ottaen suunniteltu hyvin, mutta niiden täytäntöönpanoa voidaan vielä parantaa (ks. kohdat 37—43).

Toimien tarkastus

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti tilien perustana olevat toimet komission Brysselin keskusyksiköiltä ja tarvittaessa AKT-valtioissa sijaitsevilta lähetystöiltä saadun aineiston perusteella. Lisäksi toimitettiin tarkastuksia paikalla kuudessa AKT-valtiossa urakoiden, hankintojen ja palvelujen todenmukaisuuden tarkistamiseksi. Tilintarkastustuomioistuin huomauttaa talousarviotukeen liittyvien menojen osalta, että toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastus päättyi siihen vaiheeseen, jossa talousarviotuki suoritetaan edunsaajamaiden talousarvioon (ks. kohdat 7, 19 ja 46). Tarkastuksessa ei havaittu suuria ongelmia.

Tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevat päätelmät

Päätelmät perustuvat valvontajärjestelmien analyysiin ja tiettyjen toimien tarkastuksiin sekä EuropeAid-yhteistyötoimiston pääjohtajan vuotuisen toimintakertomuksen ja lausuman tarkasteluun. Näiden osatekijöiden perusteella tilintarkastustuomioistuin katsoo, että havaitut ongelmat eivät ole olennaisia ja että varainhoitovuonna tileihin kirjatut tulot, EKR:ille myönnetyt määrät sekä maksusitoumukset ja maksut ovat kaiken kaikkiaan lailliset ja asianmukaiset.

6. ja 7. lokakuuta 2004

Juan Manuel FABRA VALLÉS
presidentti

Euroopan tilintarkastustuomioistuin
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxemburg

⁽¹⁷⁾ SEK(2001) 875, jonka komissio hyväksyi 27. kesäkuuta 2001.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tarkastuslausuman perustana olevat tiedot

Tilien luotettavuus

20 Alustava tilinpäätös esitettiin myöhässä 22. kesäkuuta 2004 ⁽¹⁸⁾. Tilinpäätös oli tuolloin vaillinaisen ⁽¹⁹⁾. Lopullinen tilinpäätös on laadittava viimeistään 15. lokakuuta 2004 ⁽²⁰⁾. Tilinpäätös ja sen liitteenä oleva varainhallintoa koskeva selvitys ⁽²¹⁾ on nyt ensimmäisen kerran julkaistava Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Tarkastuslausuman kohdassa II mainitut huomautukset perustuvat jäljempänä esitettyihin havaintoihin.

21 Laadittujen perintämääräysten, joihin liittyviä summia ei ollut saatu vielä vuoden 2003 loppuun mennessä, kokonaismäärä 27,5 miljoonaa euroa ei sisällä kaikkia saamisia.

- a) Komission keskusyksiköt tai lähetystöt eivät kirjanneet kaikkia hankkeista aiheutuvia saamisia (takaisin perittävät ennakkomaksut tai tukeen oikeuttamattomat menot). Komissiolla ja lähetystöillä on usein tapana kirjata tuloihin (negatiivisina maksuina) määrät, jotka ulkopuoliset velalliset ovat itse asiassa palauttaneet. Komissio ei voi myöskään määrittää hankkeisiin liittyvien tosiasiallisten todettavien saamisten määrää vuoden 2003 lopussa, koska lähetystöt eivät harjoita kirjanpidon ulkopuolista saamisten seurantaa ⁽²²⁾.
- b) Komissio ei ole yksilöinyt kaikkia takaisin perittäviä tai selvittettäviä perusteettomia määriä kirjaamiensa, yli 18 kuukautta avoimna olleiden 400 miljoonan euron ennakkomaksujen joukosta. Tilintarkastustuomioistuin ei voi arvioida, mikä osa ennakkomaksuista on näin ollen perittävä takaisin ja sisällytettävä saamisiin.

21

- a) *Takaisin perittäviä ennakoita seurataan; tästä aiheesta on luku varainhoitokertomuksessa. Vuonna 2003 toteutettiin ennakoiden analysointi ja seuranta, jonka ansiosta perittiin takaisin 56,2 miljoonaa euroa.*

Suoriteperusteinen kirjanpito otetaan käyttöön 1. tammi-kuuta 2005, mistä alkaen mahdollisiin perintämääräyksiin voidaan esittää varauksia.

- b) *Komissio korostaa, että vuonna 2003 on toteutettu toimenpiteitä asian hyväksi. Takaisin perittävien ennakoiden luetteloinnissa on tehty laaja työ ja takaisinperintään liittyviä toimia seurataan hyvin yksityiskohtaisesti.*

⁽¹⁸⁾ Alustava tilinpäätös olisi pitänyt esittää 30. huhtikuuta 2004 edellä mainitun varainhoitoasetuksen 102 ja 135 artiklan mukaisesti. Alustava tilinpäätösluonnos kuitenkin toimitettiin 28. toukokuuta 2004.

⁽¹⁹⁾ Komissio ei antanut tilintarkastustuomioistuimelle tiedoksi muutoksia varainhoitovuoden määrärahoissa eikä maakohtaisia maksusitoumuksia ja maksuja yhdeksänteen EKR:oon sovellettavan varainhoitoasetuksen 96 artiklassa ja 125 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen, EIP:n hallinnoimien EKR-varojen osalta. EIP toimitti kyseiset lisätiedot komissiolle vasta 24. elokuuta 2004.

⁽²⁰⁾ Edellä mainitun varainhoitoasetuksen 103 artiklan 2 kohdan ja 135 artiklan mukaisesti. Tilinpäätöksen periaatteessa lopullinen versio kuitenkin toimitettiin tilintarkastustuomioistuimelle epävirallisesti 14. syyskuuta 2004.

⁽²¹⁾ Edellä mainitun varainhoitoasetuksen 96 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

⁽²²⁾ Budjettipääosaston pääjohtajan lausumassa esitettiin EKR:n kirjanpidosta kaksi varuamaa, joista yksi koski kirjanpitojärjestelmän vanhanaikaista rakennetta (joka vaikeuttaa omaisuustilanteen esittämistavan uudistamista) ja toinen kirjanpitojärjestelmän hallinnointia (ks. myös ensimmäisen luvun kohta 1.8, yleistä talousarviota koskeva osa).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

22 Taseen vastaavaa-puolelle ei ole merkitty EIP:lle vuonna 2003 siirrettyjä varoja (209 miljoonaa euroa) eikä aiemmin muille kansainvälisille elimille siirrettyjä varoja, joita ne eivät ole vielä kokonaan käyttäneet.

23 Komissio on vuonna 2003 tilintarkastustuomioistuimen aiempien huomautusten johdosta inventoinut, miten edunsaajamaat ovat käyttäneet paikallisille tileilleen siirrettyjä Stabex-varoja, joiden maksaminen paikallisille osapuolille edellyttää komission lähetyksien hyväksyntää (ks. kohdat 63–68). Komission AKT-valtioilta saamat tiedot olivat vielä vuoden 2003 lopussa puutteellisia. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että vaikka inventoinnin tulokset olisivatkin epätäydellisiä, komission olisi sisällytettävä ne varainhallintoa koskevaan selvitykseensä ja esitettävä yksityiskohtaiset tiedot tuloksista rahoituksen toteutusta koskevan selvityksen liitteessä.

Tilien perustana olevien toimien laillisuus ja asianmukaisuus

24 Tarkastuslausuman kohdassa III esitetyt havainnot perustuvat EKR:n valvontajärjestelmien analyysiin, tilien perustana olevista toimista poimitun otoksen tarkasteluun, vuotuisen toimintakertomuksen analyysiin ja EuropeAid-yhteistyötoimiston pääjohtajan lausumaan. Tärkeimmät päätelmät esitetään seuraavassa.

*Valvontajärjestelmien analyysi***Komission valvontajärjestelmän parantaminen****Sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpano**

25 EKR:n toteutuksesta vastaava EuropeAid-yhteistyötoimisto on jatkanut vuonna 2003 komission vuonna 2001 hyväksymien sisäisen valvonnan standardien käyttöönottoa. Lähetystöt toteuttavat sisäisen valvonnan standardit samaan tahtiin kuin keskushallinto ja ottaen huomioon hallinnon hajauttamisprosessin, joka saadaan päätökseen vasta vuoden 2004 lopussa. Tilintarkastustuomioistuin on voinut keskusyksiköiden osalta tehdä jäljempänä esitetyt päätelmät, jotka perustuvat erityisesti komission eri yksiköiden laatiman, sisäisen valvonnan standardeja koskevan analyysin tuloksiin.

KOMISSION VASTAUKSET

22 Komission mielestä nämä siirrot vastaavat komission puolesta toimiville ulkoisille toimijoille suoritettavia maksuja. Komission mielestä ne ovat siis varsinaisia maksuja eivätkä pelkästään EKR:n tilinpitäjän valvomia sisäisiä rahavirtoja. Komissio huomauttaa myös, että näihin siirtoihin liittyvät 31.12.2003 maksamatta olleet määrät esitetään taloudellista toteutusta koskevan kertomuksen taulukossa 4.2.3.

Vuodesta 2005 alkaen, suoriteperusteisen kirjanpidon käyttöönoton jälkeen, tällaiset siirrot (välittäjille maksettavat ennakkomaksut) näkyvät yhdeksännen EKR:n varainhoitoasetuksen 135 artiklan 3 kohdan mukaisesti taseen vastaavaa-puolella.

23 Komissio on kerännyt tiedot, jotka koskevat 80:tä prosenttia kyseisistä maista ja kattavat 97 prosenttia seitsemännen ja kahdeksännen EKR:n Stabex-varojen kokonaismäärästä.

Komissio aikoo tehdä paikallisia Stabex-tilejä koskevista tiedoista inventaarion. Vaikka komission onkin hyväksyttävä paikallisten tilien käyttö allekirjoituksella, tilit eivät ole komission omaisuutta. Tämä yksityiskohtainen inventaario lisätään varainhoitokertomukseen. Varainhoitovuoden 2003 taseeseen lisätään asiaa koskeva huomautus tilintarkastustuomioistuimen suosituksen mukaisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

26 Jokaisen pääosaston oli otettava käyttöön *asianmukaiset valvontamenettelyt* ja erityisesti suoritettava toimia sisältävän otoksen jälkitarkastus tarvittaessa. EuropeAid-yhteistyötoimistoon perustettiin vuonna 2003 varainhallinnan jälkitarkastuksesta vastaava yksikkö. Yksikön pääasiallisena tehtävänä on havaita varainhallinnan ja sisäisen valvonnan järjestelmien toistuvasti esiintyvät virheet ja ehdottaa toimenpiteitä todettujen puutteiden korjaamiseksi. Noin 1 800 tapahtuman, joihin katsottiin liittyvän riskejä, osalta toimitetussa perusteellisessa jälkitarkastuksessa käytiin läpi perintämääräyksiä, vielä perimättä olevia määriä, selvittämättömiä ennakkomaksuja, vakuuksia ja takaussitoumuksia. Jälkitarkastuksesta vastaavan yksikön tärkeimpiin päätelmiin kuuluvat suorittamatta olevien ennakkomaksujen ja takaisin perittävien maksujen tarkastuksia koskevat huomautukset. EKR:ja koskevien hankkeiden osalta yksilöitiin yli 400 miljoonan euron verran yli 18 kuukautta avoinna olleita selvittämättömiä ennakkomaksuja. Lisäksi asianomaisia yksiköitä pyydettiin huolehtimaan 27,5 miljoonan euron määrästä, jota ei vielä ollut peritty takaisin.

27 Valvontajärjestelmää täydensi väliaikaisena varotoimenpiteenä perustettu ennakkotarkastuksesta vastaava yksikkö. Sisäisen valvonnan standardeissa ei sinänsä edellytetä tällaisen yksikön perustamista. Yksikkö aloitti kesäkuussa 2003 työskentelyn EKR:n tulojen ja menojen hyväksymisestä vastaavassa osastossa ja tarkasti 5 261 toimen kokonaisuudesta 540 toimea (sekä maksusitoumuksia että maksuja). Ennakkotarkastuksessa havaitut virheet eivät ole oleellisia.

28 Näiden kahden yksikön perustamisen lisäksi toimien valvonnan osalta toteutettiin muitakin toimenpiteitä, kuten maksusitoumuksiin ja maksuihin liittyvien tarkistuslistojen laatiminen, yksiköiden väliset kokoukset ja tarkastusmatkat lähetystöihin. Valvonta on yleisesti ottaen entistä laaja-alaisempaa, mutta ei vielä kukaan yhdenmukaista. Valvonnan tehostamiseksi tarvittaisiin koordinaointia, jotta voitaisiin määrittää, millaisin tarkastuksin voidaan valvoa kutakin tilien perustana olevien toimien laillisuus- tai asianmukaisuustekijää.

29 EuropeAid-yhteistyötoimisto on sisäisen valvonnan standardien mukaisesti kehittänyt myös *sisäisen tarkastuksen yksikköään*. Täten EKR:n osalta arvioitiin vuonna 2003, mikä on lähetystöjen (virkamatka Maliin) ja keskushallinnon työmäärä hajautettua hallintomallia sovellettaessa, ja tulojen ja menojen hyväksynnästä vastaavan osaston osalta selvitettiin, miten sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpano oli edistynyt. Lisäksi EuropeAid-yhteistyötoimiston valvontajärjestelmien pääasiallisten riskien ja puutteiden yksilöimiseen kohdennettiin merkittävä työpanos. Tilintarkastustuomioistuin on vuosikertomuksessaan varainhoitovuodelta 2002 korostanut tiettyjä edellä mainituista riskeistä ja puutteista ja erityisesti niitä, jotka liittyvät EKR:ista maksettujen palvelujen, urakoiden ja hankintojen todenmukaisuutta koskeviin tarkastuksiin.

KOMISSION VASTAUKSET

26 *Ennakkomaksut ovat tavanomainen ja säännönmukainen tapa varmistaa, että useat tukihankkeet pannaan tehokkaasti täytäntöön, ja ennakkomaksuja valvotaan.*

28 *EuropeAid jatkaa työskentelyä jo aloitettujen toimenpiteiden tehostamiseksi ja järjeistämiseksi. Tämän vuoksi vuoden 2004 aikana työtä on jo yhdenmukaistettu (rahoitusopas, keskitetyt jälkitarkastukset, tarkistuslista ym.).*

29 *Komissio on tietoinen siitä, että EKR:n määrärahojen hallinnointiin liittyy tiettyjä riskejä. Riskit voidaan minimoida lisäämällä valvonta- ja seurantajärjestelmiä ja säännöllisiä tarkastuksia.*

Havaittuja heikkouksia ei kuitenkaan pidetty pääjohtajan vuotuisessa lausumassa merkittävinä.

Kuten komissio totesi vastauksessaan tilintarkastustuomioistuimen vuotta 2002 koskevan kertomuksen kohtaan 30, se katsoo, että kaikkien Euroopan kehitysrahastoja varten käyttöön otettujen valvontajärjestelmien avulla voidaan varmistaa tilien perustana olevien toimien laillisuus ja säännönmukaisuus. Järjestelmän ansiosta paikallisten viranomaisten mahdolliset heikkoudet voidaan selvittää.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

30 Asianmukaisten hallintoa koskevien tietojen saamiseksi otettiin vuonna 2003 käyttöön vuoden 2002 lopussa kehitetty ”yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen hallinnointia koskeva kertomus” (*External aid management report, EAMR*)⁽²³⁾. Kyseiset kertomukset muodostavat tärkeän säännöllisin väliajoin käytettävän raportointivälineen, jonka avulla hajautetun hallinnon piiriin kuuluvat lähestyöt välittävät keskushallinnolle oleelliset tiedot tärkeimpien hankkeiden toteutuksesta ja maksuista sekä ulkoisista tarkastuksista. Lähetystöille on jaettu kertomusmalli, jota ne käyttävät kertomuksia laatiessaan. Komissiolla ei ollut vielä maaliskuussa 2003 käytävissään kaikkia yhteisön ulkopuolelle suunnatun tuen hallinnointia koskevia kertomuksia, vaikka lähetystöjen oli pitänyt toimittaa kertomukset 31. tammikuuta 2004 mennessä. Sen lisäksi, että kertomukset tarjoavat keskusyksiköille hallintoa koskevia välikaistietoja, asianomaisen johtajan vuotuinen toimintakertomus sekä pääjohtajan vuotuinen toimintakertomus ja lausuma laaditaan osittain niiden perusteella.

31 Yksi sisäisen valvonnan standardeista on säännönvastaisuuksista ilmoittaminen. OLAFille toimitettiin vuonna 2003 tietoja kolmesta EKR:oon liittyvästä mahdollisesta petostapauksesta (Sierra Leonessa, Papua-Uudessa-Guineassa ja Dominikaanisessa tasavallassa). Säännönvastaisuustapaukset koskettavat useammin edunsaajia lähellä olevia lähetystöjä kuin keskusyksiköitä, ja lähetystöt ovat myös keskusyksiköitä paremmin selvillä tilanteesta. Komission on siis edelleen parannettava henkilöstölle suunnattua tiedotusta säännönvastaisuuksista.

Toimintasuunnitelmien täytäntöönpano

32 Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli sisäisen valvonnan standardien täytäntöönpanon lisäksi myös toimintasuunnitelmia, joiden tarkoituksena on tehostaa valvontajärjestelmiä. Toimintasuunnitelmat laadittiin EuropeAid-yhteistyötoimiston pääjohtajan vuotuisen toimintakertomuksen 2002 pohjalta tai niistä päätettiin vuonna 2003 todettujen tarpeiden perusteella.

33 Keskusyksiköt auttavat ulkoisten tarkastusten yhteydessä lähetystöjä ja toiminnallisia osastoja. Ne ovat laatineet sopimusehtomalleja yhdenmukaistaakseen ulkoisten tarkastusyrittysten toimittamia tarkastuksia, jotka koskevat suurta osaa rahoitetuista hankkeista. Keskushallinnon tarkastussuunnitelma vuodelle 2003 sisälsi kolmisenkymmentä EKR:ja koskevaa (ulkopuolisten tarkastusyrittysten toimittamaa) tarkastusta — määrä oli siis kasvanut edellisiin vuosiin verrattuna. Uusi it-väline CRIS Audit toimi vuoden 2003 lopussa vain osittain. Keskushallinto voi tämän välineen avulla seurata ulkoisten tarkastusten suunnittelua ja toimittamista. Tarkastusten kattavuutta ei kuitenkaan voida arvioida, koska kyseisen it-välineen ja rahoitustietojärjestelmän välillä ei ole yhteyttä. Vastaisuudessa CRIS Audit -välinettä sovelletaan kaikkien lähetystöjen tarkastustoimintaan.

KOMISSION VASTAUKSET

30 Ulkopuolisen avun hallintaa koskevat kertomukset (*External Assistance Management Reports*) ovat yksi tiedottamisen väline, jonka hajautetut edustustot toimittavat EuropeAidin toimivaltaisille johtajille (edelleenvaltuutetuille tulojen ja menojen hyväksyjille) sekä ulkosuhteiden ja kehitysyhteistyön pääosastoille. Ne ovat yksi tietolähteistä, joita johtajat käyttävät laatiessaan toimintakertomuksia pääjohtajalle. Niitä ei käytetä sellaisinaan pääjohtajan vuosikertomuksen ja lausuman laatimisessa. Lähestyksiin jaetuissa ohjeissa mainitaan lisäksi hyvin selkeästi, ettei kertomusten laatiminen poista lähetystön päälliköltä veloitetta ilmoittaa asianomaiselle johtajalle hyvissä ajoin kaikista ongelmista tai erityiskysymyksistä, jotka kuuluvat tämän toimivaltaan lähetystön hallintomäärärehojen tulojen ja menojen hyväksyjänä.

31 Lähetystöille ilmoitetaan sisäisen valvonnan standardien mukaisesti, miten menetellään — yhteydet OLAFiin mukaan lukien — havaittaessa sääntöjenvastaisuuksia tai epäiltäessä petosta. Kaikki henkilöstön uudet jäsenet sekä lähetystöön nimittämiseen valmistautuvat virkamiehet osallistuvat pakolliselle kurssille, jolla heitä koulutetaan sääntöjenvastaisuusien torjuntaan. Kurssi on avoin myös kaikille muille virkamiehille.

33 Päätoimipaikan tarkastussuunnitelman lisäksi lähetystöjen vuotta 2003 koskevat suunnitelmat sisälsivät (tilanne 1. heinäkuuta 2004) yhteensä 192 tarkastusta.

Cris Audit -järjestelmä otettiin EKR:n osalta käyttöön vuoden 2004 aikana. Tarkastuksia varten on kuitenkin jo olemassa raportointijärjestelmä, jossa esitetään tarkastukseen liittyviä tietoja (tarjousieritelmä, tilauslomake, tarkastuskäynti, alustava raportti ym.) ja tarkastajien tärkeimmät havainnot.

⁽²³⁾ Tiedote AIDCO/HCS D(2002) 37709.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

34 Moninaisista välineistä huolimatta on vaikea selvittää, minkä verran ulkoiset tarkastukset osaltaan parantavat EKR:n tilien perustana olevien toimien laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevan varmuuden saamista. *Tarkastuspäätelmien seuranta* on itse asiassa yhä melko tehotonta siitä syystä, että eri toimijat hyödyntävät päätelmiä varsin monin eri tavoin. Sopimusehtojen standardisoinnissa saavutetun edistyksen jälkeen on ajankohtaista ponnistella tehokkaamman tarkastuspäätelmien seurannan varmistamiseksi.

35 Pääjohtajien vuotuisten toimintakertomusten ja lausumien yhteenvedossa vuodelta 2001 esitetyssä toimessa 2 käsiteltiin yhteisön ulkopuolelle suunnattuun tukeen liittyvien riskien analysoimista. Komissio laati vuonna 2003 valmisteluasiakirjan, jossa määriteltiin kyseiset riskit ⁽²⁴⁾. Valmisteluasiakirjassa suositelluissa analyysissä ja toimenpiteissä otetaan huomioon yhteisön ulkopuolelle suunnatun avun eri täytäntöönpanotavat: keskitetty, hajautettu vai yhteinen täytäntöönpano. Tätä tarkoituksenmukaista riskianalyysi- ja hallintomallia on sovellettava kaikkiin tukivälineisiin ja hanketyyppeihin, jotta siitä olisi valvontajärjestelmien tehostamisen kannalta hyötyä.

36 Varainhallinnan jälkitarkastuksesta vastaava yksikköpani vuonna 2003 täytäntöön erityisen toimintasuunnitelman vähentääkseen hankkeiden osalta kertynyttä 27,5 miljoonan euron määrää *perimättä olevia saamia*, jonka ulkopuoliset ovat EKR:lle velkaa. Toimenpiteen avulla vastuu perintätoimien aloittamisesta voitiin jakaa tulojen ja menojen hyväksyjän sekä EKR:n tilinpitäjän kesken. Toimenpide kuvastaa tulojen ja menojen hyväksyjän ja EKR:n tilinpitäjän välistä koordinaatiovajetta sekä vaikeuksia, joita komissiolla on saamia ja perintätoimia koskevia säännöksiä soveltaessaan. Varainhoitovuonna 2003 ja sitä seuraavina vuosina hankkeista aiheutuvien uusien perintämääräysten selvittämiseksi ei lisäksi ole hyväksytty toimintamenettelyjä.

34 *Tarkastusten suunnittelun ja seurannan taso* vastaavat tarkastettavan hankkeen hallinnon taso. Näin tuloksia voidaan käyttää paremmin hyväksi.

Komissio on samaa mieltä siitä, että tarkastuspäätelmien seurannan koordinointia on kehitettävä, ja on ottanut vuotta 2004 varten käyttöön seurantaan koskevan raportointijärjestelmän.

35 Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen havainnon.

36 Erityisen toimintasuunnitelman käyttöönoton jälkeen EKR:n tulojen ja menojen hyväksyjä ja tilinpitäjä aloittivat perintämääräysten seuranta-järjestelmän vuoden 2003 aikana. Vaikka EKR:n perintämenettelyissä on paljon erityisesti sovellettaviin oikeudellisiin sääntöihin ja OLAS-tietokannan toimintaan liittyviä erityisongelmia, seurantajärjestelmän avulla on saatu aikaan huomattavaa kehitystä. Näiden kahden tahon paremman koordinoinnin ja yhteistyön ansiosta on voitu edistää uusien toimintatapojen kehittämistä OLAS-järjestelmään perintämääräysten seurannan ja päättämisen helpottamiseksi.

Vuonna 2004 EuropeAidin yhteydessä käyttöön otettavan siirtojen jälkitarkastusjärjestelmän ansiosta perintämääräyksiin liittyvät ongelmat saadaan liitettyä osaksi laajempaa kokonaisuutta. Järjestelmä täydentää edelleen valtuutettujen tulojen ja menojen hyväksyjien tavanomaista perintätoimintaa.

Myös hallinnon hajauttaminen tehostaa perintämääräysten hallinnointia.

⁽²⁴⁾ Asiakirja SEK(2004) 318 lopullinen.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

AKT-valtioissa valvontajärjestelmät ovat yleisesti ottaen hyvin suunniteltuja

37 EKR:jen valvontajärjestelmät perustuvat AKT-valtioiden ja Euroopan komission väliseen kumppanuuteen. Sopimusten tekemisessä ja maksujen suorittamisessa keskeisinä kumppaneina toimivat kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä (valtionvarainministeri tai ulkoministeri) sekä lähetystön päällikkö. Molemmat näistä tukeutuvat työssään muiden toimijoiden suorittamiin tarkastuksiin (muun muassa asiasta vastaavat AKT-valtioiden ministeriöt, ohjelmien hallinnointiyksiköt; hankkeista rahoitetut tarkastuskäynnit; teknistä apua antavat asiantuntijat sekä ulkoiset asiantuntijat, kuten yksityisellä sektorilla konsultteina toimivat insinöörit sekä tarkastajat).

38 Tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksia paikalla kuudessa AKT-valtiossa (Keniassa, Malissa, Mauritaniassa, Senegalissa, Papua-Uudessa-Guineassa ja Salomonsaarilla) tutkiakseen EKR:jen valvontajärjestelmiä. Stabex-varojen osalta tilintarkastustuomioistuin tarkasti lisäksi paikalla otoksen lopullisista maksuista, jotka suoritettiin siltä paikalliselta tililtä, jolle talletettiin Stabex-ohjelmien edunsaajille maksettavat varat.

39 Sopimuksia ja maksuja koskevat valvontajärjestelmät olivat tarkastuskäynnin kohteina olleissa AKT-valtioissa yleisesti ottaen hyvin suunniteltuja. Havaittiin, että voimassa olevaa säännöstöä ei ollut noudatettu vain harvoissa tapauksissa.

40 Maksuja koskevien valvontajärjestelmien toiminnan osalta voidaan todeta, että kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät, jotka Cotonoun sopimuksen mukaisesti hyväksyvät ja selvittävät EKR:jen menot, eivät aina varmistaneet, että he itse tai muut toimijat olivat toteuttaneet laskutusta koskevat keskeiset valvontamenettelyt asianmukaisesti. Näin ollen keskeisiä valvontamenettelyjä ei aina noudatettu etenkin tarkistettaessa tehtyjen urakoiden, hankintojen ja palvelujen sopimustenmukaisuutta ja sopimusten taloudellisten lausekkeiden noudattamista (esimerkiksi hinnantarkistukset, vakuuksien riittävyys, oikeiden vaihtokurssien soveltaminen sekä sopimuksen maksaminen osittain euroina eikä paikallisena valuuttana). Lähetystön päällikkö, joka hyväksyy maksuvaltuutukset, voi näin ollen korjata kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän toimintaan liittyviä puutteita. Eräissä tapauksissa he eivät kuitenkaan varmistuneet siitä, että keskeiset valvontamenettelyt olivat luotettavat esimerkiksi lopullisten edunsaajien Stabex-varojen käytön osalta.

40 EKR rahoittaa suurimmassa osassa AKT-maita avustusohjelmia, joiden avulla kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät voivat huomattavasti lisätä valvontatarkastuskapasiteettiaan.

Lähetystöjä on vahvistettu hajauttamisen yhteydessä, jotta ne voivat huolehtia velvollisuuksistaan täysimääräisesti.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

41 Hajautetun hallinnon piiriin kuuluvat lähetystöt käyttävät nykyään maksujensa hyväksymisessä tarkistuslistoja, mikä on huomattava parannus entiseen nähden. Tarkistuslistoihin on joskus merkitty, että tietyt tarkastukset on suoritettu ja että poikkeamia ei ilmennyt, vaikka tämä ei tosiasiallisesti pidä paikkaansa (sopimuspuolella ei esimerkiksi ollutkaan asianmukaista pankkitakuuta).

42 Hankkeisiin liittyvien ulkoisten tarkastusten yhteydessä tehtyjen päätelmien ja annettujen suositusten seuranta on edelleen epäyhdennmukaista ja rajoittunutta, koska tarkastuskertomukset ovat jatkuvasti myöhässä ja lähetystöt katsovat, että tarkastuskertomuksilla on ainoastaan hallinnollista merkitystä. Tarkastuskertomuksia pidetään liian usein pelkkänä todentavana aineistona, joita hankkeen päätökseen saattaminen tai uusien maksujen suorittaminen ennakkomaksujärjestelmään edellyttävät, eivätkä ne johda tarvittaviin korjauksiin.

43 Komissio on Stabex-ohjelman kohdalla joutunut tilanteeseen, jossa se ei voi valvoa varojen kokonaiskäyttöä: komissio on suostunut siihen, että kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät eivät anna selvitystä varojen kokonaiskäytöstä, vaikka heiltä sitä edellytetään tarkistetun Lomé'n yleissopimuksen 212 artiklassa. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuskäynneillä on myös voitu todeta, että paikallisia pankkitilejä, joille Stabex-varat maksetaan, oli käytetty ilman lähetystön päällikön lupaa (Kenia ja Mauritaniassa) tai että lähetystön päällikkö on hyväksynyt varojen siirtoja, vaikka hänen nimeään ei ole niiden allekirjoitusoikeuden omaavien henkilöiden luettelossa, jota pankki käyttää siitä huolimatta, että luettelo ei ole ajan tasalla (Senegalissa).

Valvontajärjestelmiä koskevat päätelmät

44 EKR:n valvontajärjestelmät kattavat laajan kirjon erilaisia mekanismeja ja tavoitteita. Valvontajärjestelmiä alettiin uudistaa varainhoitovuonna 2003. On odotettava järjestelmien vakiintumista ennen kuin arvioidaan, mikä vaikutus järjestelmillä on tosiasiasa ollut tilien perustana olevien toimien laillisuuteen ja asianmukaisuuteen. Tässä vaiheessa on kuitenkin tarpeellista lisätä koordinoitua, jotta vältetään kaksinkertaiset tarkastukset ja se, että järjestelmä ei kattaisi oleellisia riskialueita ja erityisesti riskialueita, joilla tilintarkastustuomioistuin havaitsi poikkeamia. Etenkin lähetystöissä on sovellettava täysimääräisesti komission eri tarkastusyksiköiden valvontatoimia ja päätelmiä. Stabex-varojen siirtoja koskevan sisäisen valvonnan on niin ikään oltava asianmukaisella tasolla.

KOMISSION VASTAUKSET

41 *Tarkistuslistojen käyttö on aloitettu virallisesti vuonna 2002. Komissio työskentelee näiden luetteloiden käytön laadun valvomiseksi; tarkastuskäynnit ja virkamiesten koulutus on jo aloitettu.*

42 *Komissio haluaa korostaa seuraavaa:*

- 1) *Useat työsuunnitelmiin liittyvät tilintarkastukset tehdään toimen päätteeksi, koska niitä tarvitaan loppumaksua varten.*
- 2) *Sopimuksen saaja vastaa tukisopimusten tilintarkastuksista sopimuksissa esitettyjen tarkkojen sääntöjen mukaisesti (ks. myös 34 kohtaan annettu vastaus).*

43 *Lomé'n yleissopimuksen 212 artiklan mukaan kansallisen tulojen ja menojen hyväksyjän on laadittava kertomus varojen käytöstä edusaajamaassa. Komissio on saanut tietoja epätasaisesti. Tämän vuoksi ja tilintarkastustuomioistuimen suositusten perusteella vuonna 2003 aloitettiin kokonaisinventaario varojen täydelliseksi kartoittamiseksi.*

44 *Komissio laatii inventaarion perusteella uudet, tarkemmat ohjeet Stabex-varojen käyttöä varten varmistaakseen, että edunsaajamaiden jäljellä olevien varojen käyttöä seurataan entistä tarkemmin.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Tapahtumien tarkastus

45 Otos, joka sisälsi 49 maksua, tarkastettiin komissiossa Brysselissä ja tarvittaessa AKT-valtioissa sijaitseissa lähetystöissä käytettävissä olevan aineiston perusteella. Lisäksi 37 muuta maksua ja niihin liittyvät kokonais- ja yksittäissitoumukset tarkastettiin paikalla kuuteen AKT-valtioon tehtyjen tarkastuskäyntien yhteydessä. Tarkoituksena oli selvittää, miten tehokkaasti valvontajärjestelmän avulla valvotaan erityisesti aineiston kattamien urakoiden, hankintojen ja palvelujen todenmukaisuutta.

46 Suoran talousarviotuen osalta (ks. kohta 19) EKR:n oikeudellinen kehys tarjoaa monia tulkinta- tai poikkeusmahdollisuuksia. Tilien perustana olevien toimien laillisuuden ja asianmukaisuuden tarkastamisessa rajoitetaan varmistamaan, että keskeiset edellytykset on arvioitu kunnolla. Rahoitussitoumusten hyväksynnän yhteydessä alun perin tehdyt arviot eivät ole riittävän vakioituja etenkin kaikkien Cotonoun sopimuksen 61 artiklan 2 kohdassa mainittujen kriteerien osalta. Vakioiminen on välttämätöntä erityisesti julkistalouden hoidon avoimuuden, luotettavuuden ja vaikuttavuuden vuoksi, jotta myöhemmin on mahdollista arvioida, täyttykö uusien tukien myöntämisen keskeinen ehto eli onko julkistalouden hoitoa tehostettu. Lisävarojen vapauttamisen kriteerit perustuvat suurelta osin makrotaloudellisiin indikaattoreihin, joiden avulla saadaan ainoastaan osa julkistalouden hoitoa koskevista tiedoista.

46 Rahoitussitoumusten osalta voidaan todeta, että komissio sisällyttää jäsenvaltioille esitettäviin rahoitusehdotuksiin järjestelmällisesti arvioinnin makrotalouden ja julkisen talouden tilanteesta. Arviossa analysoidaan tuoreimpien tietojen perusteella Cotonoun sopimuksen 61 artiklan 2 kohdassa esitettyihin kriteereihin liittyviä aiheita ja ongelmia. Siihen on periaatteessa sisällyttävä maaliskuussa 2002 ilmestyneen, budjettitukea koskevan menettelytapaoppaan 3.4 kohdassa luetellut tiedot.

On syytä muistuttaa myös talousarviotuen erien maksamista koskevista pääperiaatteista:

- kiinteät erät perustuvat makrotaloudellisen tasapainon säilyttämiseen, joka varmistetaan Bretton Woodsin toimielinten kanssa toteutettavalla ohjelmalla,
- suorituksiin perustuvien tai muuttuvien erien indikaattorit ovat toisenluonteiset: tuloksiin liittyvät indikaattorit (jotka osoittavat köyhyyden vähentämisstrategioiden täytäntöönpanoa), yleiset talousarvion tulosindikaattorit (toteuttamisaste, maksuajat jne.) ja prosessi-indikaattorit, jotka liittyvät alakohtaisiin uudistuksiin tai julkisen talouden hallinnointiin.

Komissio on samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen kanssa siitä, miten tärkeää on talousarviotuen saajavaltioiden julkisen talouden tilanteen laaja ja tiukka seuranta. Julkisen talouden analysoinnissa sovelletaan 28:00 indikaattoria, jotka on laadittu julkisia menoja ja taloudellista vastuuta koskevan ohjelman (Public Expenditure and Financial Accountability) muiden rahoittajien kanssa. Analyysia on testattu useissa AKT-valtioissa vuonna 2004, ja se on tarkoitus saada toimintaan vuonna 2005. EuropeAid aloitti vuonna 2003 julkisen talouden hallinnon seurantasuunnitelman, jonka ansiosta lähetystöt voivat raportoida aiheesta puolivuositain.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Rahoitussitoumukset

47 Komission ja yhden tai usean AKT-valtion välinen rahoitus sopimus on Cotonoun sopimuksen liitteessä IV olevan 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti tehtävä 60 päivän kuluessa yhteisön päätöksentekuelimen tekemästä päätöksestä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että ainoa todiste sopimuksen tekemisestä on molempien osapuolten allekirjoittama rahoitussopimus. Yli sata uutta sitoumusta (lähes kaikki varainhoitovuoteen 2003 kirjatut rahoitussitoumukset) sisältäneen otoksen tarkastuksessa havaittiin, että 82 prosentissa tapauksista rahoitussopimus oli allekirjoitettu päätöksentekoa seuraavan 60 päivän kuluessa. Lopuista 18 prosentista kolmessa prosentissa⁽²⁵⁾ rahoitussopimus oli allekirjoitettu yli 120 päivän kuluttua alkuperäisen päätöksen teosta. Tilanteessa on tapahtunut edistystä edellisiin varainhoituvuosiiin nähden. Komission on kuitenkin ilmoitettava, mitä se aikoo tehdä varmistaakseen, että rahoitussopimukset tehdään vastedes noudattaen 60 päivän määräaikaa.

Yksittäiset oikeudelliset sitoumukset

48 Eri oikeudellisissa sitoumuksissa havaittiin pieni määrä yksittäisiä, merkitykseltään vähäisiä virheitä:

- a) Rahoitussopimuksia koskevissa vakuuksissa esiintyi toistuvia säännönvastaisuuksia: joitakin vakuuksia ei annettu lainkaan, jotkut vakuuksista olivat epätäydellisiä tai niitä ei annettu säädetystä määräajassa.
- b) Yhä on havaittavissa tapauksia, joissa sopimukseen on tehty jälkikäteen huomattavia muutoksia, minkä seurauksena niiden todellinen loppusumma ylittää sallittuja muutoksia koskevat enimmäisrajat.
- c) Tietyillä lähetystöillä on tapana allekirjoittaa hyväksymänsä sopimukset, mutta jättää ne päiväämättä. Hyväksytyjen sopimusten päiväämistä ei edellytetä myöskään sopimuspuolilta tai kansallisilta tulojen ja menojen hyväksyjiltä. Lähetystöjen on tämän poikkeaman vuoksi vaikea varmistaa, että säännöksiä noudatetaan, koska säännökset perustuvat nimenomaan sopimuksen allekirjoittamispäivään (esimerkiksi tarkistettaessa, että kansallinen tulojen ja menojen hyväksyjä ei hyväksynyt sopimusta ennen kuin sopimuspuoli oli antanut suoritustakuun).

47 Rahoitussopimuksen laatiminen 60 päivän kuluessa ei merkitse, että sopimus allekirjoitetaan. Komissio myöntää kuitenkin, että sääntö edellyttää huolellisuutta rahoituspäätöstä toimeenpantaessa. Huolellisuutta onkin noudatettu suurimmassa osassa tapauksia, kuten tilintarkastustuomioistuimen esittämistä prosenttiosuuksista havaitaan.

Komissio allekirjoittaa noin 99 prosenttia rahoitussopimuksista 60 päivän määräajassa. Vain poikkeustapauksissa (erityisesti suorissa talousarviotiuksissa) päätöksen tekemisen jälkeen käy ilmi, että rahoitussopimuksen tekemisen ehdot eivät enää täyty. Tällöin on moitteettoman varainhoidon ylläpitämiseksi ennen allekirjoittamista odotettava, että ehdot täyttyvät uudelleen.

48

a) Komissio on toteuttanut toimenpiteitä parantaakseen pankkivakuuksien seurantaan. OLAS-järjestelmään on kehitetty pankkivakuuksia varten erityinen moduuli, ja lähetystöihin on lähetetty ohjeita.

Komissio toteaa, ettei tilintarkastustuomioistuin ole havainnut asiaan liittyviä negatiivisia rahoitusvaikutuksia.

c) Komissio muistuttaa, että lähetystön allekirjoitus merkitsee sopimuksen hyväksymistä. Hyväksymispäivämäärällä ei ole samanlaista arvoa sopimuksessa kuin sopimuspuolten allekirjoituksilla.

⁽²⁵⁾ Kyseiset yleissopimukset koskevat alle yhtä prosenttia hyväksytyistä määristä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

Maksut

49 Maksujen suorittamisperusteissa havaittiin pieni määrä yksittäisiä, merkitykseltään vähäisiä virheitä:

- a) maksut eivät olleet sopimusehtojen mukaisia (tavaroiden hinnan, maksutavan, ominaisuuksien tai määrän osalta)
- b) korvattiin menoja, jotka eivät oikeuta tukeen, koska niitä ei mainita sopimuksessa
- c) korvattiin menoja, joita koskevia tositteita hakija ei ollut toimittanut, vaikka sopimuksessa sitä nimenomaisesti edellytettiin
- d) on maksettu palveluista, urakoista tai tavaroista, joiden suorittamisesta tai toteuttamisesta ei ole etukäteen saatu riittävää varmuutta.

50 Näiden virheiden lisäksi menettelyjen täytäntöönpanossa havaittiin useammin esiintyviä virheitä, joiden mahdollista vaikutusta maksujen arvoon on vaikeaa arvioida (esimerkiksi mahdollinen viivästyskorkojen maksaminen, jos tavarantoimittajien maksut ovat myöhässä).

51 Yleinen menettelyihin liittyvä säännönvastaisuus on, että kertomusten laadinnassa ei nodateta sopimuksessa asetettuja määräaikoja. Siinä tapauksessa, että kertomukset koskevat hankkeiden täytäntöönpanoa, viive on usein osoitus puutteellisesta hankkeiden rahoituksen hallinnoinnista. Tarkastussopimusten mukaisten kertomusten viivästynyt laatiminen vähentää merkittävästi tulojen ja menojen hyväksyjän mahdollisuuksia ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin ja tehokkaisiin jatkotoimiin. Näiden kertomusten olisi oltava myöhemmin suoritettavien maksujen ehtona.

50 *Komissio arvioi, että viime vuosina maksut ovat viivästyneet huomattavasti harvemmin. Komissio aikoo jatkaa aloitettuja ponnisteluja ja noudattaa tilintarkastustuomioistuimen suosituksia.*

51 *Sopimusten edellyttämien kertomusten laatiminen on sopimuspuolten tehtävä. Komissio tekee parhaansa saadakseen ne määräajassa. Tilintarkastuskertomusten osalta tätä asiaa on jo käsitelty 42 kohdassa.*

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

52 Ensisijaisesti parannettavien EKR:n sisäisen valvonnan osatekijöiden luetteloon voidaan lisätä vielä seuraavat tiettyjen maksujen tai tulojen käsittelyyn liittyvät poikkeamat:

- a) Paikallisilta Stabex-pankkitileiltä suoritettaviin maksuihin, jotka eivät näy komission tileissä, on saatava lupa sekä paikalliselta lähetystöltä että kansalliselta tulojen ja menojen hyväksyjältä. Lähetystö ei kuitenkaan aina ollut allekirjoittanut maksuja.
- b) Tiettyjen hankkeiden käteisvaroista saatuja pankkikorkoja ei viety kirjanpitoon, vaikka nämä on osoitettava asianomaisten hankkeiden varoihin. Tämä poikkeama voitaisiin korjata tarkastamalla asianmukaisesti pankkitietojen täsmäyttäminen.

52

- b) Työsuunnitelman mukaan hankkeen tilinpitäjällä on vastuu pankkikorkojen kirjaamisesta tileihin. Ulkoisten tarkastusten ansiosta komissio voi varmistaa moitteettoman tilinpidon.

EuropeAid-yhteistyötoimiston pääjohtajan vuotuinen toimintakertomus ja lausuma

53 Vuotuinen toimintakertomus ja lausuma kattavat yleiseen talousarvioon ja EKR:ön liittyvät toimet, vaikka kummallakin alalla noudatetaan omaa varainhoitoasetustaan. Toimintakertomuksessa mainitaan EKR tietyissä kohdin kun taas toisaalla se jätetään mainitsematta, joten ei ole helppoa arvioida, missä määrin — jos lainkaan — käsitelty kohta tai esitetty varauma mahdollisesti liittyy EKR:öön (esimerkiksi valtioista riippumattomien järjestöjen muodostamasta yhdistyksestä esitetty varauma, joka koskee 25 miljoo- nan euron sopimuksia). Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kertomusten luottavuuden parantamiseksi EKR:a koskevat tiedot ja arviot olisi vuotuisessa toimintakertomuksessa ja varsinaisessa lausumassa esitettävä vastaisuudessa selkeämmin.

53 Varauksella ei ole EKR:n kannalta vaikutusta, sillä kaikki elintarvi- keavun välineeseen kuuluvat toimet rahoitetaan yhteisön talousarviosta saatavista varoista.

Vuotuinen toimintakertomus kattaa kaikki valtuutetun tulojen ja menojen hyväksyjän hallinnoimat toimet eikä siinä ole tarkoitus eritellä tietoja ohjelmien rahoituslähteen perusteella. Valvontajärjestelmään liittyvät tie- dot ja arvioinnit sekä lausuma koskevat järjestelmän toimintaa kokonai- suutena, eikä siinä erotella talousarviota ja EKR:a. Kertomus perustuu toi- mintoperusteiseen budjetointiin, jossa ei eroteta tarkasti talousarviota ja EKR:a. Niinpä toimintoon "suhteet AKT-maihin, merentakaisiin maihin ja alueisiin" kuuluu sekä talousarviosta että EKR:sta saaduilla varoilla rahoitettuja toimia. Mainittakoon myös, että kertomuksessa on erillinen osuus, jossa esitellään tiedot toiminnoittain eriteltyinä.

Komissio ottaa huomioon tilintarkastustuomioistuimen toiveet vuotuisen toimintakertomuksen tarkoituksen ja muodon asettamisessa rajoissa.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

54 Todettavat saamiset ja Stabex-varojen asianmukainen käyttö muodostavat määrän, joka on hyvin todennäköisesti rahoitustietojen laadun kannalta olennainen. Tämän vuoksi pääjohtajan olisi pitänyt esittää niitä koskeva varauma (ks. kohdat 21).

55 Koska Stabex-varojen inventoinnista (ks. kohta 23) saadut tulokset olivat epätäydelliset, pääjohtajalla ei ollut käytettävissään kaikkia tietoja, jotka hän olisi tarvinnut voidakseen ottaa lausumassaan kantaa siihen, oliko varat käytetty aiottuun tarkoitukseen moitteetonta varainhoitoa koskevan periaatteen mukaisesti ja olivatko tilien perustana olevat toimet lailliset ja asianmukaiset.

54 *Stabex-varat kuuluvat heti siirtämisensä jälkeen edunsaajamaille ja ne poistetaan virallisesti EKR:n tileistä. Sillä, miten edunsaajamaat käyttävät varoja, ei ole vaikutusta EKR:n tileihin.*

55 *Stabex-väline oli maksujen nopea suoritusväline, jonka tarkoituksena oli kompensoida AKT-maiden tärkeimmistä maataloustuotteista saatujen vientitulojen vähenemistä. Se lopetettiin, kun Cotonoun sopimukset tulivat voimaan huhtikuussa 2003. Viimeiset toteutettavat siirrot koskevat siis sellaisia varoja, joiden myöntämisestä kriteerit täyttävälle tuensaajille on päätetty edeltävien vuosien aikana. Vuonna 2003 ei tehty Stabex-siirtoja. Pääjohtajan lausuma käsitteli vuotta 2003.*

EKR:n tileihin ei sisällynyt tietoja Stabex-varojen käytöstä edunsaajamaissa, sillä sen jälkeen, kun varat on siirretty edunsaajamaille siirtosopimusten mukaisesti, ne kuuluvat näille maille ja poistetaan EKR:n tileiltä.

Edunsaajamaiden (ks. vastaus 43 kohtaan) on laadittava komissiolle kertomus näiden varojen käytöstä, ja komissiolla on mahdollisuus AKT-EY-ministerineuvostoa kuultuaan lykätä uusiin siirtoihin liittyvien päätösten täytäntöönpanoa, jos edunsaajamaan toimittamat tiedot katsotaan riittämättömiksi. Edunsaajamailta saadut tiedot ovat olleet sellaisia, ettei komission ole tarvinnut käyttää tätä mahdollisuutta. Koska tietojen antamiselle ei ole olemassa yhtenäistettyä raportointijärjestelmää ja lähetystöjen saamat tiedot ovat olleet laadultaan vaihtelevia, komissio aloitti vuonna 2003 varojen inventaarion kirjanpidon ulkopuolisen seurannan toteuttamiseksi ja kaikkien saatavilla olevien tietojen yhdistämiseksi.

Valvontajärjestelmien toiminnan kehitys

56 Edellä esitetyt havainnot on koottu taulukkoon, johon on merkitty indikaattorit valvontajärjestelmien toiminnassa tapahtuneen kehityksen arvioimista varten (ks. **taulukko 4**).

Taulukko 4 — Euroopan kehitysrahastoja (EKR) koskeva tarkastuslausuma 2003: Tarkastustyössä esiin tulleet mahdolliset indikaattorit

	2001				2002		2003	
	Havainto	Komission vastaus	Havainto	Jatkossa toteutettavat toimet	Havainto	Jatkossa toteutettavat toimet	Havainto	Toteutettavat toimenpiteet
1.1. Stabex-kassavarojen hallinnointi	Valvonta puutteellista	Jatkossa säilytetään pankin kanssa käyty kirjenvaihto, joka koskee aroppaperen oston ja myyntiä	Kaupankäynti on vähentynyt huomattavasti, mutta tilistä eivät selkeästi ilmene siihen liittyvät voitot ja tappiot eikä osakkeiden markkina-arvo varainhoitovuoden lopussa	Kaupankäyntiä voittojen ja tappioiden hoitovuoden lopussa olisi käytävä selvästi ilmi tilistä	Kaupankäynti (jokseenkin huomatavan suure) voitot ja tappiot sekä osakkeiden markkina-arvo varainhoitovuoden lopussa käyvät ilmi tilistä	Esiteity toimenpiteet on toteutettu		
1.2. Rakennuspuheusehjäntien tukeminen	Osittainen kehitys ei mahdollista laillisuuden ja asiamukaisuuden tarkastamista täsmällisesti, sillä ahtojen tukkaa täyttämistä ei edellytetä	EKR:n oikeudellisessa kehityksessä sallitaan ehtoisia poikkeaminen	Ilman tietoja julkistalouden, hoidosta AKT-valtion tilinmaksuustoimistoon ei voi antaa lausumaa suoran talousarvotuen käytöstä	AKT-valtion julkistalouden hoitoa koskevaa tiedonsaantia on kehitettävä	Komissio on toimittanut enemmän tietoja AKT-valtion julkistalouden hoidon valvomassa erityisesti varainhallintoa koskevassa selvityksessään varainhoitovuodelta 2003	Täjä tarkkeää aiheita koskevaa tiedonusta on kehitettävä		
1.3. EIP:n hallinnointi riskipääomaan liittyvät toimet	Korot korkeammat kuin Lomén yleissopimuksessa määrätään	Komissio katsoo toimintonsa asiamukaisuudesta, mutta tarkistaa EIP:n kanssa, että Lomén yleissopimusta on sovellettu oikein	Korot korkeammat kuin Lomén yleissopimuksessa määrätään	Lomén yleissopimusta on sovellettava oikein	Vastuu investointikehityksen hallinnoinnissa on yhdistänyt EKR:oon sovellettavassa varainhoitotarkastuksessa siirretty EIP:lle	Tilinmaksuustoimistujen ei tarvitse enää ottaa tähän kysymykseen kantaa tarkastuslausumassa		
1.4. Hinnantarkastusmekanismi	Hinnantarkastuksista ei määritä sopimuksissa	Komissio muistuttaa likeysojia asiasta, jona ongelmia ei rataisu	Noakitaan tarkistettua hintaa ilman selkeitä sopimusperustasia	Hinnantarkastusta koskevien sopimusten selkeitä lausumia ja tarkastamista on parannettava	Hinnantarkastusta koskevien sopimusten selkeitä lausumia ja tarkastamista on parannettava	Kyseen sopimusten soveltamisen liittyvien näkökohdiden valvontaa on jatkettava		
1.5. Alustavien maksuistomusten todellinen taso	Merkityllian suurena, koska määrärahoja ei ole vapautettu	Komissio jatkaa ponnistuksiaan valvontamenettelyjen parantamiseksi	On toteutettava toimia, joiden avulla varmistetaan stoumumisen seuranta ja niiden nopea tarkastaminen	On toteutettava toimia, joiden avulla varmistetaan stoumumisen seuranta ja niiden nopea tarkastaminen	Komissio on tarkistanut perinpohjaisesti ongelmalliset maksutunnit olivat stoumumiset	Ongelmallisten maksutunnit on jatkettava		
1.6. Ennakkomaksujen sevitäminen ja selkäliset perittävät määrät	Ei huomautuksia	Ei vastausta	Ennakkomaksut ja perittävät määrät eivät näy luotettavalla tavalla tilistä	Puute on korjattava	Yli 18 kuukautta sevitämättä olleiden ennakkomaksujen (400 miljoonaa euroa) ja takasin perittävien määrän (27,5 miljoonaa euroa) hallinnointi on erittäin puutteellista	Selvitettävien ennakkomaksujen ja takasin perittävien määrän toteamista, kirjaamista ja seuranta on kehitettävä		
1.7. Stabex-varojen käyttöä koskevat selvitykset ja lopullisten maksujen valvonta	Stabex-siirrot kirjataan maksuiksi, vaikka edunsaajat eivät ole vielä saaneet varoja	Kirjanpitoa on kehitettävä	Tilissä ei tietoja Stabex-varojen käytöstä	Puute on korjattava, sillä komissio on osin vastuussa kyseisten varojen käytöstä	Komissio ei voi tarkistaa, mihin Stabex-varat on käytetty (Lomén yleissopimuksen 21.7 artikla); pankkisiirtojen hyväksyntä ei ole asiamukaisaa	Kansallisia ulojen ja menojen hyväksyntä on saatava, kaikki Stabex-varojen käyttöä koskevat selvitykset; pankkisiirtojen sisäistä valvontaa on tehostettava		
2. VALVONTAJÄRJESTELMÄT	2001		2002		2003			
TIILINTARKASTUKSET								
2.1. Toimeksiantoissa ei määritellä selvästi tukeen oikeuttamattomien menojen luomista	Esimyyvyys (a) usein	Esimyyvyys (b) usein	Esimyyvyys (b) usein	Esimyyvyys (a) ajottain	Esimyyvyys (a) ajottain			
2.2. Tarkastusraportissa ei selvästi ilmoiteta tarkastajien menojen määrää eikä tukkepoistujen ja tuksen oikeuttamattomien menojen määrää	usein	usein	usein	ajottain	ajottain			
2.3. Ulkoisten tarkastajien hivaistamisen tukeen oikeuttamattomien menojen osalta ei toteuteta takaisperimistä	usein	usein	usein	usein	usein			
SISÄISET VALVONTAJÄRJESTELMÄT BRYSELISSÄ								
2.4. Tiettyjen, ilien perustana olevien toimien kannalla keskeisten sisäisten valvontam standardien todellinen toteutus	Arvio valvontajärjestelmistä (b) puuttuu		Arvio valvontajärjestelmistä (b) B		Arvio valvontajärjestelmistä (b) B/A			
2.5. Yleisarvio turvuskilpailuisia	puuttuu		puuttuu		puuttuu			
2.6. Yleisarvio maksusta	puuttuu		puuttuu		puuttuu			
2.7. Yleisarvio tarkastuksista	puuttuu		puuttuu		puuttuu			
2.8. Yleisarvio palautuksista	puuttuu		puuttuu		puuttuu			
2.9. Yleisarvio kirjanpidosta	puuttuu		puuttuu		puuttuu			
2.10. Kaikkia tarkastuskäynnin kohteena olleita maita koskeva yleisarvio	puuttuu		puuttuu		puuttuu			
Indikaattoreihin liittyvät selvitykset								
(a) Esimyyvyys (esimyyvyys): harvoin ajottain usein								
(b) Valvontajärjestelmien arviointi: A. Toimii hyvin, edellyttäen vähän tai vähäisiä parannuksia B. Toimii, mutta parannukset välttämättömiä C. Ei toimi turkotteulla tavalla (f) Ghana, Madagaskar, Malawi, Sambia, Uganda ja Zimbabue. (g) Kenia, Mali, Mauritania, Papua-Uusi-Guinea, Salomonsearet ja Senegal. Lähde: Tilinmaksuustoimistojen.								

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

KOLMAS LUKU — AIEMPIEN HUOMAUTUSTEN SEURANTA

Euroopan kehitysrahastojen sisällyttäminen yleiseen talousarvioon

Aiempien huomautusten seuranta

57 Tilintarkastustuomioistuin on esittänyt useaan otteeseen huomautuksia peräkkäisten EKR:jen toteuttamiseen liittyvistä vaikeuksista ja pitänyt EKR:jen sisällyttämistä yleiseen talousarvioon yhtenä mahdollisena ratkaisuna ongelmaan ⁽²⁶⁾. Komissio sitoutui antamaan vuonna 2003 tiedonannon EKR:jen yleiseen talousarvioon sisällyttämisen eduista ja haitoista ⁽²⁶⁾. Komissio katsoo, että EKR:jen sisällyttäminen yleiseen talousarvioon ratkaisisi uusien EKR:jen käyttöönoton yhteydessä toistuvasti esiintyvät siirtymäkauden ongelmat ja mahdollistaisi AKT-valtioiden kanssa tehtyjen sopimusten täytäntöönpanon jatkumisen häiriöttä. Myös Euroopan parlamentti on esittänyt jo kauan tämänsuuntaisia suosituksia.

Tilanteessa tapahtunut kehitys

58 Komissio hyväksyi 8. lokakuuta 2003 tiedonannon neuvostolle ja Euroopan parlamentille ”Kohti AKT-maiden kanssa tehtävän yhteistyön täydellistä integroimista EU:n talousarvioon”, jossa se perusteli, miksi se kannattaa EKR:jen sisällyttämistä yleiseen talousarvioon. Kaikki asianosaiset (erityisesti AKT-valtiot) tarkastelivat kysymystä huolellisesti. Euroopan parlamentti on jo ilmaissut olevansa sitä mieltä, että talousarvioon sisällyttämisen olisi tapahduttava hetimiten (ks. varainhoitovuoden 2002 vastuuvapauden myöntämistä koskevan mietinnön 42 kohta).

AKT-valtioiden ylimpien tarkastuselinten osallistuminen Euroopan kehitysrahastojen tarkastuksiin

Aiempien huomautusten seuranta

59 Tilintarkastustuomioistuin, Euroopan parlamentti ja neuvosto korostivat edellisten EKR:jen hallinnon tarkastusten yhteydessä ⁽²⁷⁾, kuinka suuri merkitys vahvojen, tehokkaiden ja riippumattomien ylimpien tarkastuselinten perustamisella ja tukemisella voi olla AKT-valtioiden julkistalouden hoidon laadun parantamiselle ja erityisesti EKR:ista rahoitettujen toimien valvonnan tehostamiselle.

57 Komissio katsoo, että EKR:jen sisällyttäminen yleiseen talousarvioon ratkaisisi uusien EKR:jen käyttöönoton yhteydessä esiintyvät siirtymäkauden ongelmat. Komissio kuitenkin muistuttaa, että EKR:jen sisällyttämisellä yleiseen talousarvioon on muitakin etuja: menettelyjen yhtenäisyys, julkisen talouden avoimuus sekä neuvottelu- ja ratifiointiprosessista luopuminen, jolloin päästään myös siihen liittyvistä määräajoista. Ks. komission vastaus 12 kohtaan.

58 Komissio on esittänyt useaan otteeseen EKR:jen sisällyttämistä yleiseen talousarvioon. Unionin laajeneminen ja vuosien 2007—2013 rahoituskäytäntöä koskevat päätökset huomioon ottaen erittäin hyvä ajankohta yleiseen talousarvioon sisällyttämiselle olisi vuosina 2007 ja 2008.

59-60 Ylimmille tarkastuselimille on annettu tukea suoraan erilaisten hankkeiden välityksellä talousarviotukea koskevien rahoitussopimusten ulkopuolella. Lisäksi tukea annetaan teknistä apua koskevien yksittäisten hankkeiden avulla, jotka rahoitetaan institutionaalista tukea koskevista budjettikohdista ja joihin sovelletaan EKR:n menettelyjä. Kyseiset varat täydentävät talousarviotukea koskeviin rahoitussopimuksiin perustuvia määrärahoja. Komissio on päivittänyt liitteen 6 tietoja ja sisällyttänyt liitteeseen edellä mainitut yksittäiset hankkeet. Kaikki rahoituslähteet huomioon ottaen suoraa tukea annetaan 9 maalle ja tuen mahdollisuutta tutkitaan 7 muussa maassa.

⁽²⁶⁾ Viimeksi erityisesti kuudennen, seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n toimintaa koskevassa kertomuksessa varainhoitovuodelta 2002 (kohta 10 ja vastaus siihen).

⁽²⁷⁾ Erityisesti tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomukset kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen EKR:on liittyvistä toimista varainhoitovuosilta 1999 (kohdat 46—47), 2001 (kohdat 46—47) ja 2002 (kohdat 39—43).

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

- *Silloin kun komissio ei tue suoraan ylimpiä tarkastuselimä, tukea antaa usein jokin toinen rahoittaja, joka on sopinut komission kanssa asiasta.*
- *Ylimmille tarkastuselimille annetaan myös usein tukea epäsuorasti määrittämällä talousarviotukea koskevissa rahoitussopimuksissa ehtoja ja/tai indikaattoreita tarkastuselinten aseman vahvistamiseksi ja niiden käytössä olevien välineiden parantamiseksi.*
- *Komissio aikoo myös ottaa ylimmät tarkastuselimet mukaan julkistalouden arviointiin aina kun se on mahdollista.*

Komissio aikoo tehdä ehdotuksen ylimmille tarkastuselimille annettavan tuen organisoimiseksi paremmin. Tukea on tarkoitus antaa AKT-maiden julkistalouden uudistamisohjelmiin perustuvien toimintasuunnitelmien puitteissa yhteistyössä kaikkien niiden kumppaneiden, erityisesti jäsenvaltioiden kanssa, joita talousarviotuki koskettaa.

Tilanteessa tapahtunut kehitys

60 Komissio ilmoitti kannattavansa asiasta laadittua analyysiä ja toimivansa sen mukaisesti, mutta huomautti kuitenkin tukevansa asteittaista lähestymistapaa, koska ala on komissiolle uusi ja poliittisesti arkaluonteinen ⁽²⁸⁾. Ylimpiin tilintarkastuslaitoksiin käytettyjä EKR-varoja koskevan Euroopan parlamentin pyynnön ⁽²⁹⁾ mukaisesti komissio esitti luettelon 14:stä, erityisesti julkisen valvonnan järjestelmän tukea koskevasta hankkeesta varainhoitovuoden 2003 varainhoidosta antamansa selvityksen liitteessä 5. Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että hankkeista on ilmeistä hyötyä. Ne koskevat pääasiassa valtionvarainministeriöiden ja joissakin tapauksissa niiden sisäisen valvonnan yksikön kehittämistä. Vain yksi tai kaksi hanketta on kuitenkin tarkoitettu pääasiallisesti ylimpien kansallisten tarkastuselinten kehittämiseen.

⁽²⁸⁾ Edellä mainittuun varainhoitovuotta 2002 koskevaan kertomukseen annetun komission vastauksen kohta 41.

⁽²⁹⁾ Varainhoitovuoden 2002 vastuuvapauden myöntämistä koskevan kertomuksen kohta 23.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

*Stabex-varojen seuranta***Aiempien huomautusten seuranta**

61 Tilintarkastustuomioistuin on esittänyt useaan otteeseen⁽³⁰⁾ Stabex-varoja koskevia huomautuksia. Tilintarkastustuomioistuin palasi kaikissa huomautuksissaan siihen, että kirjanpidon avulla ei voitu seurata asianmukaisesti, milloin ja millä tavalla varat on lopullisesti käytetty.

62 EuropeAid-yhteistyötoimisto muistutti hiljattain, että AKT-valtiot voivat käyttää Stabex-varoja vasta tiettyjen ehtojen täytyttyä ja komission annettua hyväksyntänsä ja että se ryhtyisi toimenpiteisiin seurannan ja raportoinnin⁽³¹⁾ varmistamiseksi.

Tilanteessa tapahtunut kehitys

63 Komissio inventoi vuonna 2003 kaikki ne AKT-valtioille aiemmin siirretyt Stabex-varat, jotka osittain käyttämättöminä olivat vuoden 2002 lopussa edelleen talletettuina pankkitileillä. Vuoden 2003 lopullisen tilinpäätöksen esittämisen aikaan osa tiedoista puuttui edelleen, mutta saamiensa tietojen perusteella komissio saattoi kuitenkin ensimmäisen kerran pitkään aikaan antaa arvion edunsaajavaltioiden käyttämättä olevista määristä (noin 700 miljoonaa euroa).

64 Komissio jakaa vastuun varoista edunsaajamaiden kanssa, vaikka varat on siirretty edunsaajamaille ja otettu muodollisesti EKR:jen tileiltä. Komissio valvoo, käytetäänkö varat moitteettomasti, valtuuttamalla edustajansa allekirjoittamaan lopulliset maksut. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli tarkastuslausuman laadinnan yhteydessä tätä komission hallinnon osa-alueita. Stabex-varat on yleensä tarkoitettu tuottaviin sijoituksiin sillä alalla, jolla siirto-päätöksen perusteena oleva vientitulojen vähentyminen on ilmennyt⁽³²⁾, mutta niitä käytetään joskus yhteisestä sopimuksesta sellaisten toimien tukemiseen, jotka eivät näytä mitenkään liittyvän kyseiseen alaan (esimerkiksi Kenialle myönnetty 50 miljoonan euron talousarviotuki, joka rahoitettiin kahvin vientitulojen menetyksiin liittyvistä korvauksista, käytettiin pääasiassa opettajien palkkoihin).

61 *Heti kun Stabex-varat on toimitettu edunsaajamaille, ne ovat näiden omaisuutta eivätkä enää näy EKR:n kirjanpidossa, vaikka lähetystöt edelleen valvovat tarkasti varojen käyttöä. Komissio teki vuonna 2003 inventaarion Stabex-varoista osana kirjanpidon ulkopuolista seurantaa.*

Stabex-väline ei ole enää käytössä yhdeksännessä EKR:ssa, ja Cotonoun sopimuksessa mainittu Flex-väline kuuluu EKR:n standardoituun kirjanpitojärjestelmään. Tilintarkastustuomioistuinten havaitsemia ongelmia ei siis enää esiinny tulevaisuudessa (ks. komission vastaus 68 kohtaan).

62 *Stabex-varojen käyttöä koskevien, lähetystöjen toimittamien inventaarioiden (tilanne 31. joulukuuta 2003) perusteella ennen varainhoitovuoden 2004 loppua otetaan käyttöön tarkemmat vakiomenettelyt ja -mallit, joiden on tarkoitus olla täysin käyttövalmiit vuonna 2005.*

63 *Niiden tietojen perusteella, jotka 80 prosenttia edunsaajamaista oli toimittanut komissiolle 1. heinäkuuta 2004 mennessä ja jotka kattoivat 97 prosenttia seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n kaikista Stabex-varoista, käyttämättä olevien varojen määrä oli 31. joulukuuta 2003 noin 700 miljoonaa euroa.*

64 *Suurin osa Stabex-varoista on yleensä käytetty maaseudun väestön hyväksi. Kenian tapauksessa mainittu 50 miljoonan euron talousarviotuki käytettiin toimiin nimenomaan sellaisilla alueilla, jotka kärsivät Stabex-varojen käytön edellytyksenä olevista vientitulojen menetyksistä.*

⁽³⁰⁾ Erityisesti erityiskertomuksessa nro 2/95 (EYVL C 167, 3.7.1995) ja viiemksi tilintarkastustuomioistuinten vuosikertomuksissa kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen EKR:in liittyvistä toimista varainhoitovuosilta 2001 (kohta 19) ja 2002 (kohdat 49—51).

⁽³¹⁾ EuropeAid-yhteistyötoimiston pääjohtajan kertomus vuodelta 2003.

⁽³²⁾ Neljännen Lomén yleissopimuksen 186 artiklan 2 kohta.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

65 Stabex-varojen hallinnointi ja seuranta kirjanpidossa ei ole yleisesti ottaen ollut riittävän kurinalaista. Komissiolla on suurelta osin tämän vuoksi ollut vaikeuksia valvoa varojen kirjanpitotietoja. Stabex-varoista syntyvät korkotulot kirjataan ja käytetään joskus säännönvastaisesti (erityisesti Papua-Uudessa-Guineassa ja Salomonsaarilla, jossa kirjaamatta jääneet korkotulot käytettiin täysin perustelemattomien kulujen kattamiseen).

66 Komissio on itse asiassa kiinnittänyt alusta lähtien liian vähän huomiota Stabex-varojen asianmukaista käyttöä koskevan seurannan vähimmäisedellytyksiin. Komission lähetystöillä ei ollut käytössään varojen seurantaan liittyviä viitekehyksiä eikä suuntaviivoja. Kumppaneille asetettiin ainoastaan yksi vaatimus, joka koski selontekoa Stabex-varojen käytöstä. Vaatimusta ei käytännössä aina noudatettu, ja se osoittautui nopeasti riittämättömäksi.

67. On ensiarvoisen tärkeää, että komission nyt ottaessa valvontaansa toimet, joiden käynnistämisestä on joissakin tapauksissa kulunut yli kymmenen vuotta, se sopii kumppaniensa kanssa yhteisestä strategiasta, jotta käyttämättömät varat selvitetään lopullisesti. Päätettyään asianmukaisesta oikeudellisesta kehyksestä komissio voisi harkita käyttävänsä varoja edunsaajamaille muuten myöntämiensä talousarviotukien täydentämiseen.

68 Komission on joka tapauksessa huolehdittava siitä, että Cotonoun sopimuksissa tarkoitettuja vastaavanlaisia toimia (FLEX-lisätukijärjestelmä) hallinnoidaan asianmukaisesti ja seurataan siten, että komissio voi kohtuullisessa ajassa osoittaa, että kyseiset varat on käytetty tarkoituksenmukaisesti.

KOMISSIION VASTAUKSET

65 Vuonna 2003 suoritetun inventoinnin johdosta komissio laatii uudet, tarkemmat ohjeet Stabex-varojen käyttöä varten varmistaakseen jäljellä olevien varojen asianmukaisen käytön ja tarkemman seurannan.

Komissio on käynnistänyt tarkastuksen tilintarkastustuomioistuimen mainitsemassa Papua-Uuden-Guinean ja Salomonsaarten tapauksissa.

66 Tässä yhteydessä on otettava huomioon Stabexin historiallinen tavoite ja Stabex-varojen hajautettu hallinto siitä lähtien, kun ne on siirretty edunsaajamaille. Stabexin alkuperäisenä tavoitteena oli kehittää nopea maksutapa ja joustava järjestelmä korvausten maksamiseksi suoraan pienviljelijöille, jotka olivat menettäneet tuloja kuluneen maatalousvuoden aikana. Vaikka Stabex-välineen erityisluonteen takia Stabex-varojen seurannan viitekehys ei ole ollut kovin tarkasti määritelty, on kyllä ollut tiedossa, että seitsemännen ja kahdeksannen EKR:n sääntöjä ja menettelyjä sovelletaan myös Stabexiin. Eräät lähetystöt ja kansalliset tulojen ja menojen hyväksyjät ovat onnistuneet hallinnoimaan välinettä hyvin.

67 Komissio tekee kaikkensa varmistaakseen, että edunsaajamaat ottavat käyttöön jäljellä olevat Stabex-varat vuoden 2005 loppuun mennessä ja että talousarviotuki muodostaa ensisijaisen rahoituslähteen aina kun se on mahdollista.

68 Flex-välineen varat tulevat joko talousarviosta tai yhdeksännen EKR:n ohjelmoitavasta osuudesta (A-määrärahat). Kummassakin tapauksessa varat otetaan yhdeksännen EKR:n standardoituun kirjanpitojärjestelmään, ja varoihin sovelletaan sen mukaisia sääntöjä. Stabex-varojen yhteydessä esiintyneitä ongelmia ei siis ole odotettavissa Flex-välineen kohdalla.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

NELJÄS LUKU — VIIMEISIMMÄN
VASTUUVAPAUSMENETTELYN JÄLKEEN JULKAISTUISSA
TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN ERITYISKERTOMUKSISSA
ESITETYT KESKEISET HUOMAUTUKSET

Erityiskertomus nro 15/2003 Euroopan kehitysrahastosta rahoitettavien pienimuotoisia hankkeita koskevien ohjelmien tarkastuksesta

69 Noin kaksi prosenttia EKR:jen avustuksista osoitetaan monivuotisiin pienimuotoisia hankkeita koskeviin ohjelmiin, joilla rahoitetaan pieniä infrastruktuureja. Tilintarkastustuomioistuin tarkasteli ohjelmien hallinnointia ja valvontaa, josta vastasivat komission keskusyksiköt ja kuuden AKT-valtion (Ghanan, Madagaskarin, Malawin, Ugandan, Sambian ja Zimbabwen) osalta komission lähetystöt. Tilintarkastustuomioistuin tarkasti myös, oliko ohjelmille asetetut tavoitteet saavutettu.

70 Tärkeimmät huomautuksista koskevat ohjelmien laadintaa, täytäntöönpanoa ja konkreettisia tuloksia otokseen kuuluvissa valtioissa. Tilintarkastustuomioistumin arvio pienimuotoisia hankkeita koskevista ohjelmista on positiivinen, mutta tarkastuksessa havaittiin kuitenkin seuraavaa:

a) Komission keskusyksiköillä ei ole riittävästi tietoa ohjelmista, eivätkä ne ole toimittaneet lähetystöille asianmukaisia ohjeita. Ohjelmien hallintoyksiköillä AKT-valtioissa ei aina ole selkeää oikeudellista asemaa. Ohjelmien täytäntöönpano työsuunnitelmien avulla on joissakin tapauksissa sekavaa ja aikaavievää. Hallinto- ja valvontamenettelyt ovat yleisesti ottaen tyydyttäviä, mutta niissä on kuitenkin puutteita, ja tietojärjestelmät ovat usein huonosti laadittuja tai niitä ei osata käyttää.

b) Vaikka hankkeiden vaikutuksen tarkka arvioiminen onkin oletettua vaikeampaa, pienimuotoisten hankkeiden hyödyllisyys väestölle on laajasti todistettu ja perusteltavissa. Näyttäisi siltä, että riittävät edellytykset pidemmän aikavälin vaikutuksille ovat olemassa, mutta paikallishallinnon heikkous saattaa vaikuttaa kehitykseen.

70 Komissio on tyytyväinen tilintarkastustuomioistumin myönteiseen arvioon monivuotisista pienimuotoisia hankkeita koskevista ohjelmista.

a) Keskusyksiköt ovat kohdanneet aiemmin vaikeuksia kyseisten ohjelmien tiiviissä seurannassa, mutta ne aikovat tehostaa rooliaan antamalla aihekohtaista tukea ja jakamalla tietoa parhaista toimintatavoista. Ne valmistelevat myös parhaillaan ohjelmia koskevaa yleisöpasta.

On totta, ettei hallintoyksiköillä ole aina selkeää oikeudellista asemaa, mutta niiden tärkeimmät suhteet kansalliseen tulojen ja menojen hyväksyjään on kuitenkin vahvistettu pöytäkirjoin tai sopimuksin.

Vaikka paljon valmistelua vaativien hankkeiden täytäntöönpano ja varojen maksaminen käynnistyvät hitaasti, niiden etuna on kuitenkin se, että paikallisyhteisöt ymmärtävät hankkeet paremmin ja ottavat niihin osaa innokkaasti.

Yhdeksän EKR:n yhteydessä on otettu käyttöön määräyksiä, joiden avulla työsuunnitelmien hallinnoinnin luotettavuutta ja tehokkuutta voidaan parantaa riittävästi.

EuropeAid-yhteistyötoimisto on juuri saanut valmiiksi rekisterin meneillään olevista ja tammikuun 2003 jälkeen lopetetuista pienimuotoisista hankkeista.

b) Komissiossa pidetään erittäin tärkeänä instituutioiden toimintavalmiuksien kehittämistä kaikilla tasoilla hankkeiden tulosten kestävyys-takaamiseksi. Paikallisviranomaisia ja kuntia kannustetaan mahdollisuuksien mukaan tukemaan väestön osallistumista hankkeisiin ja tulosten kestävyyttä.

TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIMEN HUOMAUTUKSET

KOMISSION VASTAUKSET

71 Tarkastuksen perusteella tilintarkastustuomioistuin kehottaa komissiota:

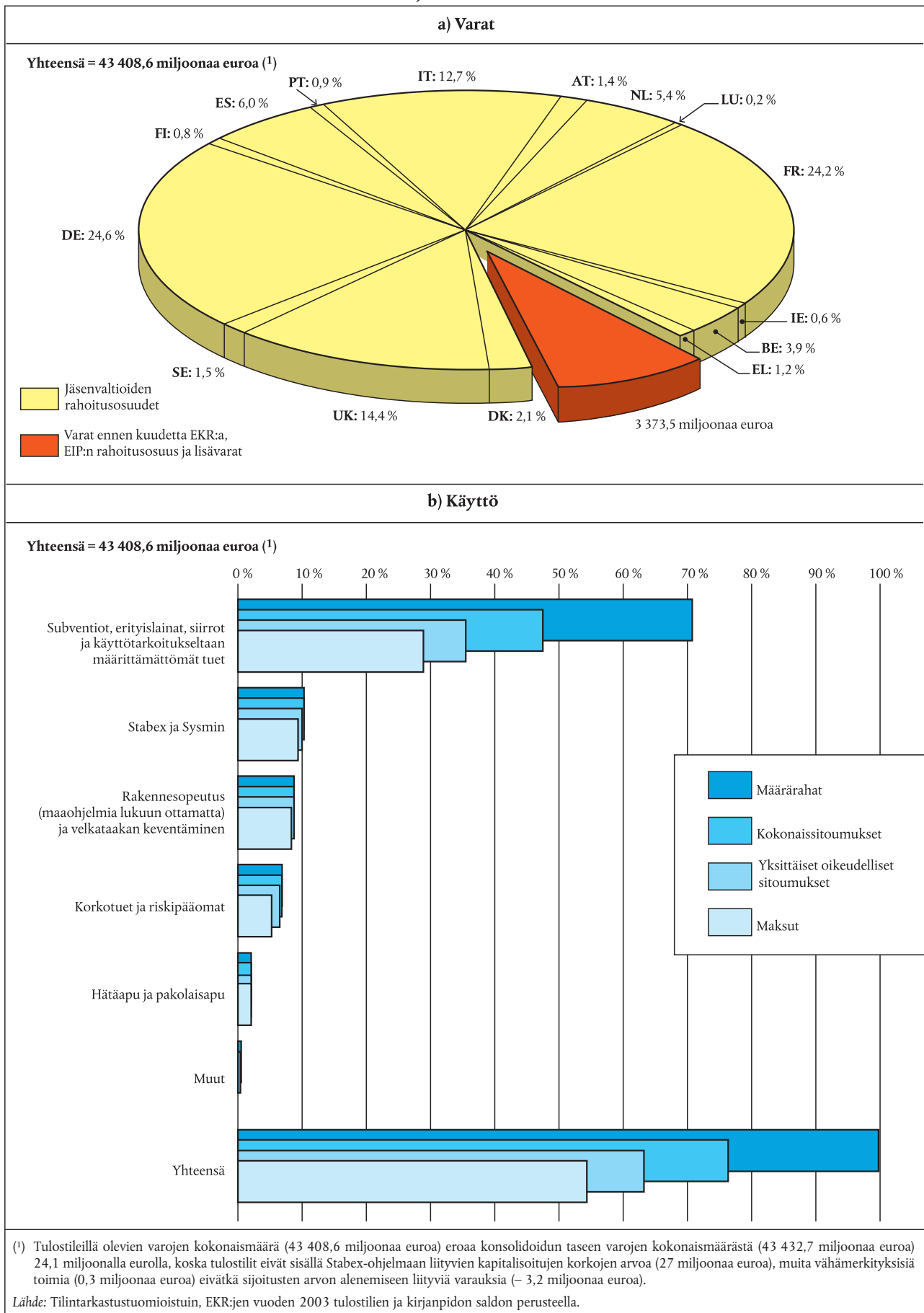
- a) parantamaan keskusyksiköidensä toimintaa tämänkaltaisen yhteistyön hyödyntämisen lisäämiseksi
- b) laatimaan lähetystöjä varten pienimuotoisiin hankkeisiin soveltuvat tarkat ja johdonmukaiset ohjeet, parantamaan hallintojärjestelmän valvontaa ja oikeusperustaa ohjelmien täytäntöönpanon seurannan helpottamiseksi
- c) valvomaan, että ohjelmien täytäntöönpano mahdollistaa hankkeen seurannan koko sen elinkaaren ajan ja aikataulujen noudattamisen väestön ensisijaisten odotusten mukaisesti
- d) ottamaan käyttöön realistisia tulosten mittausmenetelmiä, selvittämään tarkemmin, miten pienimuotoisten hankkeiden jatkuvuus keskipitkällä aikavälillä voitaisiin turvata AKT-valtioissa erityisesti paikallishallinnon roolin osalta, ja suosimaan arvioin- teja, jotka kattavat useita valtioita.

71 Komissio hyväksyy vastauksissaan suurimman osan tilintarkastustuomioistuimen huomioista ja suosituksista ja esittää, miten se aikoo toteuttaa tilintarkastustuomioistuimen keskeiset suositukset.

EuropeAid-yhteistyötoimisto aikoo

- a) vahvistaa tukirooliaan,
- b) koota parhaat toimintatavat yksityiskohtaiseen oppaaseen ja huolehtia siitä, että ohjelmien hallinto on vastedes luotettavampaa ja tehokkaampaa,
- c) saada paikallisviranomaiset ja kunnat mukaan hankkeisiin aina kun se on mahdollista, jotta ne tukisivat hankkeiden onnistumista ja niiden tulosten jatkuvuutta. Cotonoun sopimuksen määräyksissä on lisätty hajautetun hallinnon toimijoiden osallistumismahdollisuuksia,
- d) aloittaa vuonna 2004 monivuotisten pienimuotoisia hankkeita koskevien ohjelmien järjestelmällisen, monialaisen arvioinnin.

**Kaavio kuudennen, seitsemännen, kahdeksannen ja yhdeksännen EKR:n konsolidoidusta tilinpäätöksestä
31. joulukuuta 2003**



LIITTEET

LIITE I

Taustatietoja

SISÄLLYS

JOHDANTO

Varainhoitoa koskevien tietojen lähdeaineisto

Rahayksikkö

Lyhenteet ja merkit

PERUSTIETOJA TALOUSARVIOSTA

1. Talousarvion tausta
2. Oikeudellinen perusta
3. Perustamissopimusten ja varainhoitoasetusten talousarviota koskevat pääperiaatteet
4. Talousarvion sisältö ja rakenne
5. Talousarvion rahoitus (talousarvion tulot)
6. Talousarviomäärärahat
7. Talousarvion toteuttaminen
 - 7.1 Vastuu talousarvion toteuttamisesta
 - 7.2 Tulojen toteuttaminen
 - 7.3 Menojen toteuttaminen
 - 7.4 Selvitys talousarvion toteuttamisesta ja varainhoitovuoden saldon määrittäminen
8. Tilinpäätöksen esittäminen
9. Ulkoinen tarkastus
10. Vastuuvapauden myöntäminen ja jatkotoimenpiteet

KAAVIOT

JOHDANTO

VARAINHOITOA KOSKEVIEN TIETOJEN LÄHDEAINEISTO

Tämän liitteen varainhoitoa koskevat tiedot on poimittu Euroopan yhteisöjen tilinpäätöksestä ⁽¹⁾ sekä komission toimittamista muista varainhoitoa koskevista tiedoista. Maiden lyhenteinä on käytetty komission keskuskirjanpitojärjestelmän (Sincom2) maakoodeja. Kuten komissio on todennut, menojen ja tulojen analysointi jäsenvaltioittain on pelkästään aritmeettinen toimi, joka antaa epätäydellisen kuvan kunkin jäsenvaltion unionilta saamasta hyödystä. Tietoja on siten tulkittava harkiten.

RAHAYKSIKKÖ

Kaikki varainhoitoa koskevat tiedot esitetään miljoonina euroina. Yhteenlasketut summat on esitetty yhden desimaalin tarkkuudella täsmällisestä arvosta, joten ne eivät välttämättä vastaa pyöristettyjen lukujen summaa.

LYHENTEET JA MERKIT

alalk	talousarvion alaluokka
alv	arvonlisävero
AT	Itävalta
BE	Belgia
BKTL	bruttokansantulo
DE	Saksa
DK	Tanska
DKK	Tanskan kruunu
EFTA	Euroopan vapaakauppaliitto
EHTY	Euroopan hiili- ja teräsyhteisö
EJM	jaksottamattomat määrärahat
EL	Kreikka
ES	Espanja
ETY	Euroopan talousyhteisö
EU	Euroopan unioni
EUR 15	Kaikki Euroopan yhteisöjen jäsenvaltiot yhteensä (15)
Euratom	Euroopan atomienergiayhteisö
EUVL	<i>Euroopan unionin virallinen lehti</i>
EY	Euroopan yhteisö(t)
FI	Suomi
FR	Ranska
GBP	Englannin punta
IE	Irlanti
IT	Italia
JM	jaksotetut määrärahat
LU	Luxemburg
luku	talousarvion luku
MM	maksumäärärahat
MMKM	maksumääräyksiin käytettävät määrärahat

⁽¹⁾ Varainhoitovuoden 2003 osalta varainhoitovuoden 2003 talousarviotoimenpiteisiin liittyvä lopullinen tilinpäätös (SEC(2004) 1181).

MSKM	maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat
MSM	maksusitoumusmäärärahat
NL	Alankomaat
os	talousarvion osasto
PT	Portugali
päälk	talousarvion pääluokka
SE	Ruotsi
SEK	Ruotsin kruunu
UK	Yhdistynyt kuningaskunta
0,0	0,0–0,05
—	tieto puuttuu
%	prosenttiosuus

PERUSTIETOJA TALOUSARVIOSTA

1. TALOUSARVION TAUSTA

Talousarviosta katetaan Euroopan yhteisön ja Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) menot. Talousarvioon otetaan myös hallintomenot, jotka liittyvät yhteistyöhön oikeus- ja sisäasioissa sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan sekä kaikki muut sellaiset menot, joiden neuvosto arvioi kuuluvan talousarviosta katettavaksi kyseisten politiikan alojen täytäntöönpanemiseksi.

2. OIKEUDELLINEN PERUSTA

Talousarviosta määrätään Rooman sopimusten varainhoitoa koskevilla säännöksissä ⁽²⁾ ⁽³⁾ (EY:n perustamissopimuksen 268–280 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 171–183 artikla) sekä varainhoitoasetuksissa ⁽⁴⁾.

3. PERUSTAMISSOPIMUSTEN JA VARAINHOITOASETUSTEN TALOUSARVIOTA KOSKEVAT PÄÄPERIAATTEET

Kaikki yhteisön tulot ja menot on koottava yhtenäiseen talousarvioon (yhtenäisyyden ja talousarvion totuudenmukaisuuden periaatteet). Talousarvio vahvistetaan varainhoitovuodeksi (vuotuisperiaate). Siihen otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa (tasapainoperiaate). Talousarvio laaditaan, toteutetaan ja tilinpäätös esitetään euroina (laskentayksikön periaate). Tulot on käytettävä erittelemättä kaikkien menojen rahoittamiseen, ja ne on kirjattava menojen tapaan täysimääräisinä talousarvioon ja myöhemmin tilinpäätökseen vähentämättä niitä toisistaan (yleiskatteisuusperiaate). Määrärahat eritellään osastoittain ja luvuittain; luvut jaetaan momentteihin ja alamomentteihin (erittelyperiaate). Talousarviomäärärahat on käytettävä moitteettoman taloudenhoidon periaatteen eli taloudellisuuden, vaikuttavuuden ja tehokkuuden mukaisesti (moitteeton varainhoito). Talousarvio laaditaan, toteutetaan ja tilinpäätös esitetään noudattaen periaatetta avoimuudesta (avoimuus). Näihin pääperiaatteisiin sisältyy muutamia poikkeuksia.

4. TALOUSARVION SISÄLTÖ JA RAKENNE

Talousarvioon kuuluu yhteenveto tuloista ja menoista ja kunkin toimielimen pääluokat, jotka on jaoteltu tulo- ja menotaulukoihin. Nämä kahdeksan pääluokkaa ovat: I parlamentti, II neuvosto, III komissio, IV tuomioistuin, V tilintarkastustuomioistuin, VI talous- ja sosiaalikomitea, VII alueiden komitea ja VIII oikeusasiamies ja Euroopan tietosuojavaltuutettu.

Kussakin pääluokassa tulot ja menot on luokiteltu budjettikohtiin (osastot, luvut, momentit ja mahdolliset alamomentit) lajin tai käyttötarkoituksen mukaan.

⁽²⁾ Rooman sopimus (tehty 25 päivänä maaliskuuta 1957): Euroopan talousyhteisön (ETY) perustamissopimus.

⁽³⁾ Rooman sopimus (tehty 25 päivänä maaliskuuta 1957): Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) perustamissopimus.

⁽⁴⁾ Erityisesti 25 päivänä kesäkuuta 2002 annettu varainhoitoasetus (EYVL L 248, 16.9.2002).

5. TALOUSARVION RAHOITUS (TALOUSARVION TULOT)

Talousarvion tulopuoli muodostuu pääasiassa yhteisöjen omista varoista: maatalousmaksuista, sokeri- ja isoglukoosimaksuista, tullimaksuista, alv:oon perustuvista omista varoista sekä BKTL:oon perustuvista omista varoista ⁽⁵⁾.

Omien varojen lisäksi on olemassa myös muita, vähäisiä tuloeria (katso kaavio I).

6. TALOUSARVIOMÄÄRÄRAHAT

Arvioitujen menojen kattamiseksi tarkoitetut talousarviomäärärahat eritellään talousarviossa seuraavasti:

- a) jaksotetut määrärahat (JM) käytetään monivuotisen toiminnan rahoittamiseen tietyillä talousarvion aloilla. Ne voivat olla maksusitoumusmäärärahoja (MSM) tai maksumäärärahoja (MM):
- maksusitoumusmäärärahojen avulla voidaan sitoutua kuluvan varainhoitovuoden aikana oikeudellisiin velvollisuuksiin sellaista toimintaa varten, jonka toteuttaminen kestää useamman kuin yhden varainhoitovuoden verran,
 - maksumäärärahoilla voidaan rahoittaa menoja, joita koskevat maksusitoumukset on tehty kuluvan varainhoitovuoden aikana ja aiempina varainhoituvuosina.
- b) jaksottamattomat määrärahat (EJM) on tarkoitettu yksivuotisia toimia koskevien maksusitoumusten ja maksujen suorittamiseen varainhoitovuoden kuluessa.

Kunkin varainhoitovuoden osalta onkin tästä syystä laskettava kaksi erillistä kokonaismäärää:

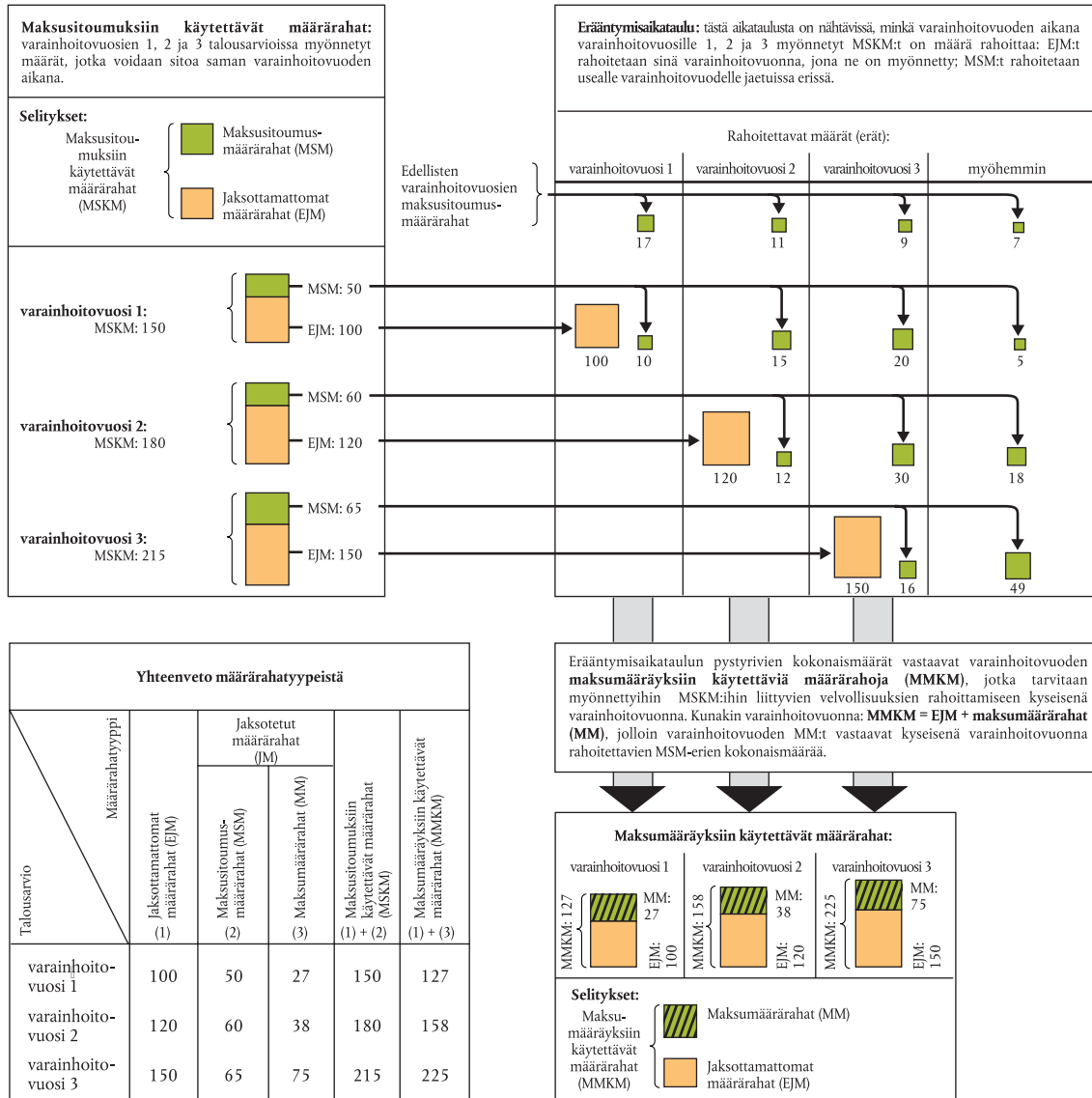
- a) maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat yhteensä (MSKM) ⁽⁶⁾ = jaksottamattomat määrärahat (EJM) + maksusitoumusmäärärahat (MSM) ⁽⁶⁾;
- b) maksumääräyksiin käytettävät määrärahat yhteensä (MMKM) ⁽⁶⁾ = jaksottamattomat määrärahat (EJM) + maksumäärärahat (MM) ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Omista varoista säädetään pääasiassa seuraavissa säännöksissä ja määräyksissä: neuvoston päätös 2000/597/EY, Euratom, tehty 29 päivänä syyskuuta 2000 (EYVL L 253, 7.10.2000); neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000 (EYVL L 130, 31.5.2000); neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1553/89, annettu 29 päivänä toukokuuta 1989 (EYVL L 155, 7.6.1989); kuudes neuvoston direktiivi, annettu 17 päivänä toukokuuta 1977, yhteisestä alv-järjestelmästä ja yhtenäisestä verokannasta (EYVL L 145, 13.6.1977); neuvoston direktiivi 89/130/ETY, Euratom, annettu 13 päivänä helmikuuta 1989, BKTL-määrien yhtenäistämistä (EYVL L 49, 21.2.1989); neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1287/2003, annettu 15 päivänä heinäkuuta 2003, markkinahintaisen bruttokansantulon yhdenmukaistamisesta (EUVL L 181, 19.7.2003).

⁽⁶⁾ On syytä huomata ero "maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen" ja "maksusitoumusmäärärahojen" välillä sekä "maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen" ja "maksumäärärahojen" välillä. Käsitteitä "maksusitoumusmäärärahat" ja "maksumäärärahat" käytetään yksinomaan jaksotetuista määrärahoista puhuttaessa.

Talousarvion tulojen avulla katetaan maksumääräyksiin käytettävät määrärahat kokonaisuudessaan. Maksusitoumusmäärärahoja ei tarvitse kattaa tuloista.

Seuraavasta yksinkertaistetusta kaaviosta (määrät eivät ole todellisia) käy ilmi määrärahojen jakautuminen kullekin varainhoitovuodelle.



7. TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN

7.1 Vastuu talousarvion toteuttamisesta

Komissio toteuttaa talousarvion varainhoitoasetuksen mukaisesti omalla vastuullaan ja annettujen määrärahojen rajoissa. Lisäksi komissio uskoo muille toimielimille tarpeellisen toimivallan näitä toimielimiä vastaavien talousarvion pääluokkien toteuttamiseksi ⁽⁷⁾. Varainhoitoasetuksessa täsmennetään toteuttamismenettelyt ja erityisesti toimielinten tulojen ja menojen hyväksyjien, tilinpitäjien, ennakoiden hoitajien ja sisäisten tarkastajien vastuualueet. Kahdella keskeisellä erityisalalla (EMOTR-tuki ja rakennerahastot) yhteisön varojen hoito on jaettu komission ja jäsenvaltioiden kesken.

7.2 Tulojen toteuttaminen

Arvioidut tulot kirjataan talousarvioon; niitä voidaan muuttaa lisätalousarvioissa.

Budjettitulojen toteuttamisessa yhteisön saatavat (omat varat ja muut tulot) todetaan ja peritään. Asiasta säädetään erityisissä säännöksissä ⁽⁸⁾. Varainhoitovuoden todelliset tulot määritellään kuluvan varainhoitovuoden aikana todettujen saatavien ja aiempina varainhoitovuosina todettujen, aiempien varainhoitovuosien perimättä olevien saatavien summaksi.

7.3 Menojen toteuttaminen

Arvioidut menot kirjataan talousarvioon.

Budjettimenojen toteuttaminen, toisin sanoen määrärahojen kehitys ja käyttö, voidaan esittää tiivistetysti seuraavasti:

a) maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat:

- i) *määrärahojen kehitys*: varainhoitovuonna käytettävissä olevien, maksusitoumuksiin käytettävien määrärahojen kokonaismäärä koostuu seuraavista osatekijöistä: alkuperäinen talousarvio (jaksottamattomat määrärahat ja maksusitoumusmäärärahat) + lisätalousarviot + käyttötarkoitukseensa sidotut tulot + siirrot + edelliseltä varainhoitovuodelta siirretyt maksusitoumusmäärärahat + edelliseltä varainhoitovuodelta päätöksiin tehdyt vielä sitomattomat siirrot + aiempien varainhoitovuosien vapautetut ja uudelleen käyttöön otetut maksusitoumusmäärärahat;
- ii) *määrärahojen käyttö*: maksusitoumuksiin käytettävät lopulliset määrärahat ovat käytettävissä varainhoitovuoden aikana, ja niitä voidaan käyttää maksusitoumusten tekemiseen (käytetyt maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat = tehtyjen maksusitoumusten mukainen määrä);
- iii) *määrärahojen siirrot varainhoitovuodelta seuraavaan varainhoitovuoteen*: varainhoitovuoden käyttämättömät määrärahat voidaan siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen asianomaisen toimielimen päätöksellä. Tiettyyn käyttötarkoitukseen osoitetut tulot, joita ei ole käytetty, siirretään ilman eri toimenpiteitä;
- iv) *määrärahojen peruuntuminen*: jäljelle jäävä määrä peruuntuu.

⁽⁷⁾ Ks. EY:n perustamissopimuksen 274 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 179 artikla ja varainhoitoasetuksen 50 artikla.

⁽⁸⁾ Varainhoitoasetuksen 69–74 artikla ja neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 1150/2000, annettu 22 päivänä toukokuuta 2000 (EYVL L 130, 31.5.2000).

b) maksumääräyksiin käytettävät määrärahat:

- i) *määrärahojen kehitys*: varainhoitovuoden käytettävissä olevien, maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kokonaismäärä koostuu seuraavista osatekijöistä: alkuperäinen talousarvio (jaksottamattomat määrärahat ja maksumäärärahat) + lisätalousarviot + käyttötarkoitukseensa sidotut tulot + siirrot + edelliseltä varainhoitovuodelta ilman eri toimenpiteitä siirretyt maksumäärärahat tai päätöksin tehdyt siirrot;
- ii) *varainhoitovuoden määrärahojen käyttö*: maksumääräyksiin käytettävät varainhoitovuoden määrärahat ovat käytettävissä varainhoitovuoden aikana maksujen suorittamiseen; niihin ei lueta edelliseltä varainhoitovuodelta siirrettyjä määrärahoja (käytetyt maksumääräyksiin käytettävät määrärahat = varainhoitovuoden määrärahoista suoritettujen maksujen määrä);
- iii) *määrärahojen siirrot varainhoitovuodelta seuraavaan varainhoitovuoteen*: varainhoitovuoden käyttämättömät määrärahat voidaan siirtää seuraavaan varainhoitovuoteen asianomaisen toimielimen päätöksellä. Tiettyyn käyttötarkoitukseen osoitetut tulot, joita ei ole käytetty, siirretään ilman eri toimenpiteitä;
- iv) *määrärahojen peruuntuminen*: jäljelle jäävä määrä peruuntuu;
- v) *varainhoitovuoden menot yhteensä*: varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät + maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät, jotka on siirretty edelliseltä varainhoitovuodelta;
- vi) *varainhoitovuoteen kohdennetut todelliset menot*: talousarvion toteuttamista koskevassa selvityksessä esitetyt menot (katso kohta 7.4) = varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävistä määrärahoista maksetut määrät + varainhoitovuoden maksumääräyksiin käytettävät määrärahat, jotka siirretään seuraavaan varainhoitovuoteen.

7.4 Selvitys talousarvion toteuttamisesta ja varainhoitovuoden saldon määrittäminen

Kunkin varainhoitovuoden päättyessä laaditaan selvitys talousarvion toteuttamisesta ja konsolidoitu tilinpäätös. Samalla määritetään varainhoitovuoden saldo, joka kirjataan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon lisätalousarvion avulla.

8. TILINPÄÄTÖKSEN ESITTÄMINEN

Kunkin varainhoitovuoden tilinpäätös toimitetaan parlamentille, neuvostolle ja tilintarkastustuomioistuimelle viimeistään seuraavan varainhoitovuoden toukokuun 1. päivänä; liitteinä esitetään lisäksi tilinpäätökset ja talousarvion toteuttamista koskeva yhteenvedo sekä selvitys varainhoitovuoden talousarvio- ja varainhallinnosta.

9. ULKOINEN TARKASTUS

Vuodesta 1977 alkaen talousarvion ulkoisesta tarkastuksesta on huolehtinut Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuin⁽⁹⁾, joka tarkastaa talousarvion kaikkia tuloja ja menoja koskevat tilit. Se antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle lausuman tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Se tarkastaa tulojen ja menojen laillisuuden ja asianmukaisuuden sekä varmistautuu siitä, että varainhoito on ollut moitteetonta. Tarkastukset voidaan toimittaa ennen varainhoitovuoden päättymistä; tarkastukset toimitetaan asiakirjojen perusteella ja tarvittaessa paikalla yhteisön toimielimissä, jäsenvaltioissa tai yhteisön ulkopuolisissa maissa. Tilintarkastustuomioistuin laatii vuosikertomuksen kustakin varainhoitovuodesta. Se voi myös milloin tahansa esittää huomautuksia erityisistä kysymyksistä sekä antaa yhteisön muiden toimielinten pyynnöstä lausuntoja.

⁽⁹⁾ Ks. EY:n perustamissopimuksen 246, 247 ja 248 artikla, Euratomin perustamissopimuksen 160 A, 160 B ja 160 C artikla ja varainhoitoasetuksen 139–147 artikla.

10. VASTUUVAPAUDEN MYÖNTÄMINEN JA JATKOTOIMENPITEET

Vuodesta 1977 on noudatettu seuraavia määräyksiä ⁽¹⁰⁾: Euroopan parlamentti myöntää neuvoston antamasta suosituksesta komissiolle talousarvion toteuttamista koskevan vastuuvapauden ennen kyseisen varainhoitovuoden $n + 2$ huhtikuun 30. päivää. Tätä varten neuvosto ja parlamentti tutkivat komission esittämät tilit ja tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksen ja erityiskertomukset. Toimielimet toteuttavat kaikki aiheelliset toimenpiteet antaakseen vastauksen vastuuvapautta koskevissa päätöksissä esitettyihin huomautuksiin sekä laativat selvityksen toteutetuista toimenpiteistä.

KAAVIOT

TALOUSARVIO JA TALOUSARVION TOTEUTTAMINEN VARAINHOITOVUONNA 2003

- Kaavio I Talousarvio 2003 – Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat
- Kaavio II Talousarvio 2003 – Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat
- Kaavio III Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat 2003 ja niiden käyttö rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan
- Kaavio IV Maksuja varten käytettävissä olevat määrärahat 2003 ja niiden käyttö rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan
- Kaavio V Omat varat jäsenvaltioittain vuonna 2003
- Kaavio VI Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2003 suoritettut maksut

TIETOJA TALOUSARVION TOTEUTTAMISESTA AIEMPINA VUOSINA (1999–2003)

- Kaavio VII Maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kehitys ja käyttö vuosina 1999–2003 rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan

⁽¹⁰⁾ Ks. EY:n perustamissopimuksen 276 artikla ja Euratomin perustamissopimuksen 180 b artikla.

Kaavio I

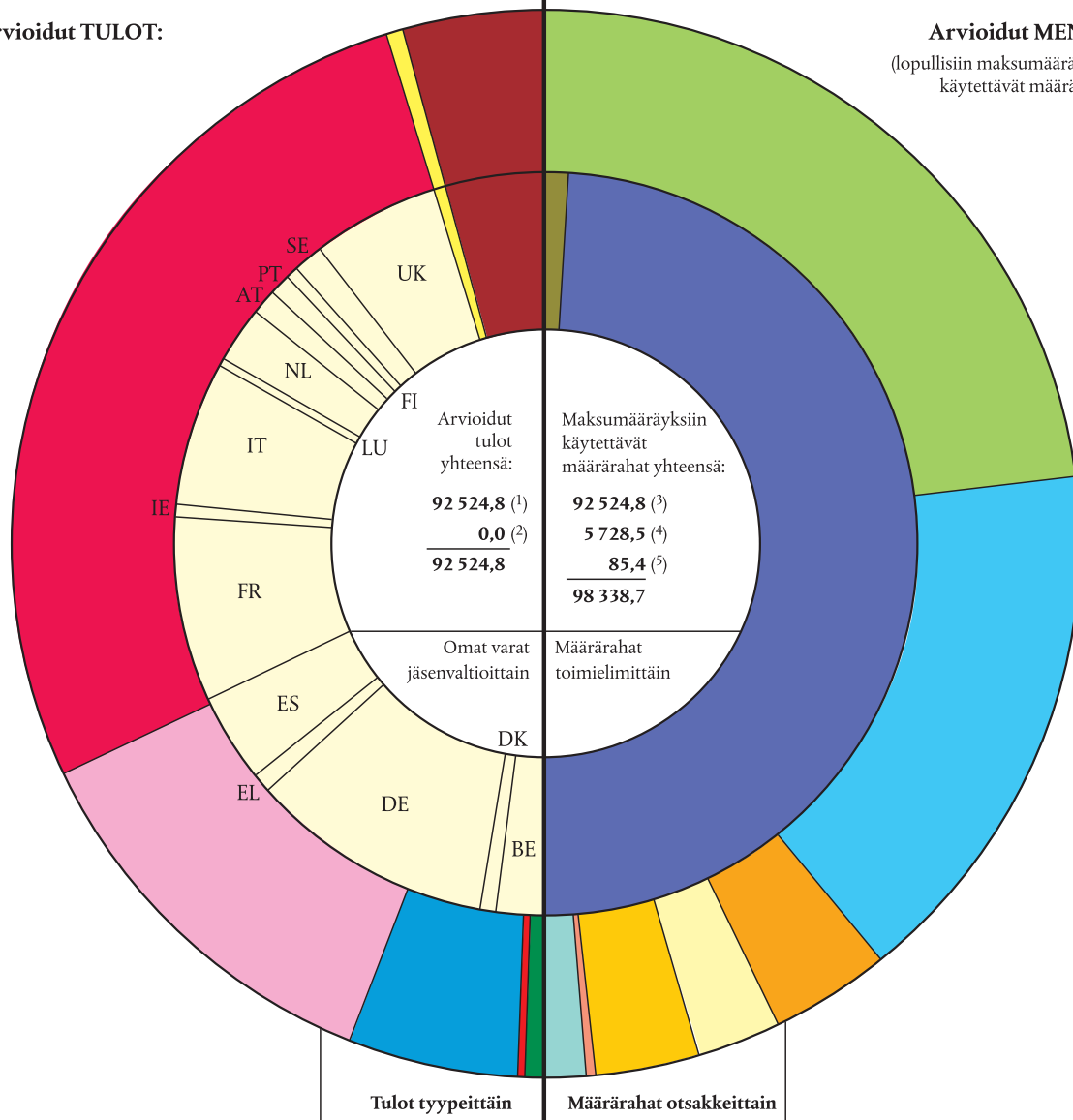
Talousarvio 2003 – Arvioidut tulot ja lopulliset maksumääräyksiin käytettävät määrärahat

(tulojen perusteet, ks. "Perustietoja talousarviosta", kohta 7.2; menojen perusteet, ks. "Perustietoja talousarviosta", kohta 7.3, ja tarkempia tietoja kaaviossa IV, a-sarake)

(miljoonaa euroa ja %)

Arvioidut TULOT:

Arvioidut MENOT:
(lopullisiin maksumääräyksiin käytettävät määrärahat)



Selitykset

■ Omat varat yhteensä (jäsenvaltioittain)	
■ Maatalousmaksut	879,8 (1 %)
■ Sokeri- ja isoglukoosimaksut	546,6 (0,6 %)
■ Tullit	9 479,8 (10,2 %)
■ Alv:oon perustuvat omat varat	21 748,0 (23,5 %)
■ BKTL-varat	51 356,7 (55,5 %)
■ Muut tulot	837,1 (0,9 %)
■ Edelliseltä varainhoitovuodelta käytettävissä oleva ylijäämä	7 676,8 (8,3 %)

⁽¹⁾ Lisätalousarvioiden jälkeen.

⁽²⁾ Kolmansien osapuolten rahoitusosuuksiin liittyvät tulot.

Selitykset

Rahoitusnäkömien otsakkeet

■ 1. Yhteinen maatalouspolitiikka	45 095,7 (45,9 %)
■ 2. Rakennetoimet	31 837,8 (32,4 %)
■ 3. Sisäiset politiikat	7 256,8 (7,4 %)
■ 4. Ulkoiset toimet	4 898,9 (5 %)
■ 5. Hallintomenot	6 087,1 (6,2 %)
■ 6. Varaukset	363,8 (0,4 %)
■ 7. Liittymistä valmisteleva tuki	2 798,5 (2,8 %)
■ Muiden toimielinten käytettävissä olevat määrärahat	2 166,2 (2,2 %)
■ Komission käytettävissä olevat määrärahat joista toimintamäärärahoja	96 172,5 (97,8 %) 92 251,6 (93,8 %)

⁽³⁾ Lisätalousarvioiden ja budjettikohtien välisten siirtojen jälkeen.

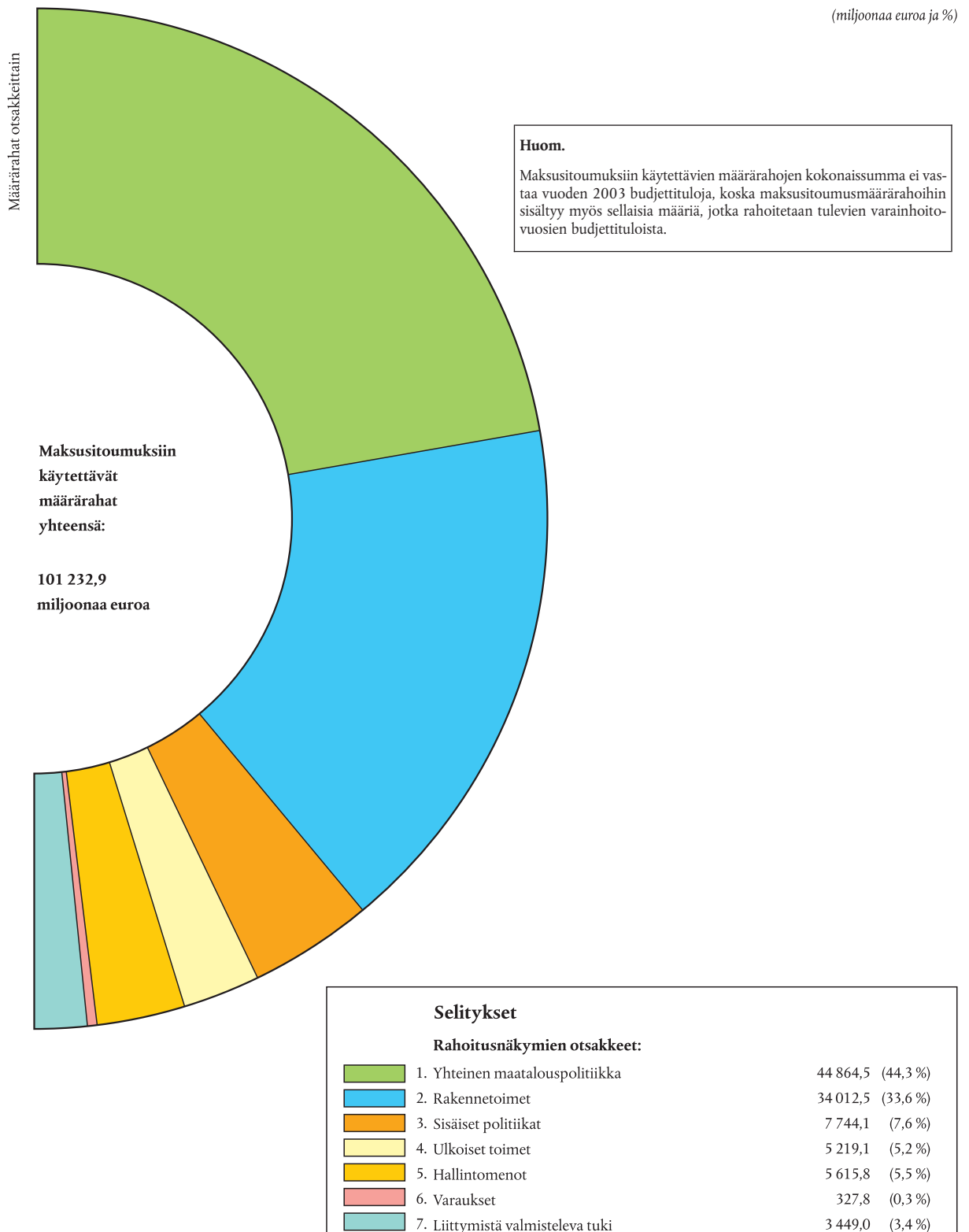
⁽⁴⁾ Korvamerkityt tulot, uudelleen käyttöön saadut määrärahat, siirretyt ja uudelleen käytettävät määrärahat.

⁽⁵⁾ EFTA-menot.

Kaavio II

Talousarvio 2003 – Maksusitoumuksiin käytettävät määrärahat

(korjaavien talousarvioiden jälkeen; tarkempia tietoja kaaviossa III, b-sarake)



Kaavio III

Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat 2003 ja niiden käyttö rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan

(miljoonaa euroa ja %)

Rahoitusnäkymien otsakkeet ja alat [suluissa ilmoitetaan vuoden 2003 budjettinimikkeistöä vastaavat pääluokat (päälk), alaluokat (alalk), osastot (os) ja luvut]	Rahoitusnäkyvät	Lopulliset määrärahat		Määrärahojen käyttö				
		Määrä (1)	%	V. 2003 tehdyt sitoumukset	Käyttöaste (%)	Siirrot vuoteen 2004 (2)	Peruuntuneet määrärahat	%
		(a)	(b)	(b)/(a)	(c)	(c)/(d)	(d)	(e) = (b) - (c) - (d)
1. Yhteinen maatalouspolitiikka	47 378	44 864,5	94,7	44 462,0	99,1	41,4	361,2	0,8
Markkinat		40 117,2		39 782,4	99,2	0,2	334,7	0,8
1.1 Peltokasvit (luku B1-10)		16 815,0		16 809,4	100,0	—	5,6	0,0
1.2 Sokeri (luku B1-11)		1 278,0		1 277,4	100,0	—	0,6	0,0
1.3 Rasvat ja valkuaiskasvit (luvut B1-12 ja 13)		2 737,0		2 734,9	99,9	—	2,1	0,1
1.4 Hedelmät ja vihannekset (luku B1-15)		1 559,0		1 532,2	98,3	—	26,8	1,7
1.5 Viini (luku B1-16)		1 244,0		1 213,0	97,5	—	31,0	2,5
1.6 Tupakka (luku B1-17)		973,0		960,2	98,7	—	12,8	1,3
1.7 Maitovalmisteet (luku B1-20)		2 801,0		2 796,2	99,8	—	4,8	0,2
1.8 Liha, munat, siipikarja (luvut B1-21–24)		10 425,5		10 344,3	99,2	—	81,2	0,8
1.9 Muut alat (luvut B1-14 ja 18)		1 242,0		1 221,2	98,3	—	20,8	1,7
1.10 Muut toimet (luku B1-25–39)		1 042,7		893,5	85,7	0,2	149,1	14,3
1.11 Maaseudun kehittäminen ja liittämissä alojen kehittäminen (os B1-4 ja 5)		4 747,3		4 679,6	98,6	41,2	26,5	0,6
2. Rakennetoimet	33 968	34 012,5	100,1	33 987,0	99,9	3,7	21,9	0,1
Rakennerahastot		31 130,4	(1)	31 109,7	99,9	0,3	20,5	0,1
2.1 Tavoite 1 (luku B2-10)		21 577,1		21 576,9	100,0	0,0	0,2	0,0
2.2 Tavoite 2 (luku B2-11)		3 651,8		3 651,8	100,0	—	—	—
2.3 Tavoite 3 (luku B2-12)		3 718,9		3 718,9	100,0	—	—	—
2.4 Muut rakennetoimet (luku B2-13)		171,9		171,9	100,0	—	—	—
2.5 Yhteisaloitteet (luku B2-14)		1 866,4		1 853,7	99,3	—	12,7	0,7
2.6 Uutta luovat toimet ja tekninen apu (luku B2-16)		144,3		136,4	94,5	0,3	7,6	5,2
2.7 Muut rakennetoimet (os B2-2)		12,0		12,0	100,0	—	—	—
2.8 Koheesiorahasto (os B2-3)		2 870,1		2 865,3	99,8	3,4	1,4	0,0
3. Sisäiset politiikat	6 796	7 744,1	114,0	7 172,7	92,6	430,0	141,4	1,8
3.1 Tutkimus ja teknologinen kehittäminen (alalk B6)		4 597,5	(1)	4 280,7	93,1	311,4	5,3	0,1
3.2 Muut rakennetoimet (os B2-4–9)		284,5	(2)	261,9	92,1	3,3	19,3	6,8
3.3 Koulutus, nuoret ja sosiaaliset toimet (alalk B3)		1 177,8		1 076,1	91,4	62,5	39,3	3,3
3.4 Energia, Euratom ja ympäristö (alalk B4)		318,3		283,6	89,1	17,6	17,1	5,4
3.5 Kuluttajansuoja, sisämarkkinat, teollisuus ja verkot (alalk B5)		1 366,1		1 270,4	93,0	35,2	60,5	4,4
4. Ulkoiset toimet	4 972	5 219,1	105,0	5 066,7	97,1	93,5	58,9	1,1
4.1 Elintarvikeapu (os B7-2)		1 030,0	(1)	1 024,8	99,5	0,4	4,8	0,5
4.2 Yhteistyö (os B7-3–5)		3 067,9		2 961,2	96,5	84,1	22,6	0,7
4.3 Muut yhteistyöhön liittyvät toimet (os B7-6)		488,4		473,5	97,0	3,6	11,3	2,3
4.4 Eur. aloite kansainvälisten ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi (os B7-7)		107,8		105,9	98,2	1,8	0,1	0,1
4.5 Tiettyjen yhteisön politiikkojen ulkoiset osat (os B7-8)		284,9		261,8	91,9	3,5	19,6	6,9
4.6 Varausten hallintomenot varten – otsake 4 (luku B7-96)		0,1		—	—	—	0,1	100,0
4.7 Liittymistä valmistettava strategia Välimeren maita varten (luvut B7-04 ja 05)		186,3		185,9	99,8	0,0	0,3	0,2
4.8 Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (alalk B8)		53,7		53,6	99,8	0,0	0,1	0,1
5. Hallintomenot	5 211	5 615,8	107,8	5 545,3	98,7	39,4	31,1	0,6
5.1 Parlamentti (Päälk I)		1 154,3	(1)	1 137,0	98,5	5,2	12,1	1,0
5.2 Neuvosto (Päälk II)		453,7		443,2	97,7	7,5	3,0	0,7
5.3 Komissio (Päälk III)		3 639,7		3 605,1	99,0	25,3	9,4	0,3
5.4 Tuomioistuin (Päälk IV)		152,5		150,6	98,8	0,7	1,1	0,7
5.5 Tilintarkastustuomioistuin (Päälk V)		77,5		74,8	96,5	0,2	2,4	3,2
5.6 Talous- ja sosiaalikomitea (Päälk VI)		84,2		82,3	97,7	0,4	1,6	1,8
5.7 Alueiden komitea (Päälk VII)		49,6		48,3	97,5	0,1	1,2	2,3
5.8 Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan tietosuojavaltuutettu (Päälk VIII)		4,4		4,1	91,3	—	0,4	8,7
6. Varaukset	434	327,8	75,5	147,9	45,1	—	179,9	54,9
6.1 Takuuvaraus (luvut B0-23 ja 24)		225,8		147,9	65,5	—	77,9	34,5
6.2 Varausten hätäapua varten (luku B7-91)		102,0		—	—	—	102,0	100,0
7. Liittymistä valmistettava tuki	3 386	3 449,0	101,9	3 393,3	98,4	42,8	12,9	0,4
7.1 SAPARD (luku B7-01)		564,0	(1)	560,1	99,3	3,9	0,0	0,0
7.2 ISPA (luku B7-02)		1 129,0		1 129,0	100,0	0,0	0,1	0,0
7.3 PHARE (liittymistä valmistettava rahoitusväline) (luku B7-03)		1 755,9		1 704,2	97,1	38,9	12,9	0,7
8. Varaukset (os B0-4)		—		—	—	—	—	—
Maksusitoumuksia varten käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	102 145	101 232,9	99,1	99 774,8	98,6	650,8	807,2	0,8
Maksumääräyksiä varten käytettävissä olleet määrärahat yhteensä	102 767	98 338,7	95,7	90 557,5	92,1	2 246,0	5 535,2	5,6

(1) Talousarviomäärärahoja on muutettu siten, että niissä on otettu huomioon vuodelta 2002 siirretyt maksusitoumusmäärärahat, käyttötarkeoituksen soidottuja tuloja koskevat määrärahat, budjettikohdasta toiseen tehdyt siirrot, EFTA-määrärahat ja EU:n yhteisvastuuraahaston rahoittamiseen tarkoitettuja määrärahat. Tämän seurauksena käytettävissä olleet määrärahat ylittivät joidenkin rahoitusnäkymien otsakkeiden ylärajat.

(2) Mukaan lukien käyttötarkeoituksen soidottuja tuloja koskevat tai niitä vastaavat määrärahat.

(3) Mukaan lukien jäsenvaltioille tarkoitettu osa EU:n yhteisvastuuraahastosta.

Kaavio IV

Maksuja varten käytettävissä olevat määrärahat 2003 ja niiden käyttö rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan

(miljoonaa euroa ja %)

Rahoitusnäkymien otsakkeet ja alat [suluisia ilmoitetaan vuoden 2003 budjettinimikkeistöä vastaavat pääluokat (päälk), alaluokat (alalk), osastot (os) ja luvut]	Määrärahojen käyttö (1)	Lopulliset määrärahat				
		Vuonna 2003 suoritettut maksut	Käyttöaste (%)	Siirrot vuoteen 2004	Peruuntune et määrärahat	%
		(a)	(b)/(a)	(c)	(d) = (a) – (b) – (c)	(d)/(a)
1. Yhteinen maatalouspolitiikka	45 095,7	44 379,2	98,4	331,4	385,0	0,9
Markkinat	40 348,4	39 699,6	98,4	290,2	358,5	0,9
1.1 Peltokasvit (luku B1-10)	16 815,0	16 809,4	100,0	—	5,6	0,0
1.2 Sokeri (luku B1-11)	1 278,5	1 277,4	99,9	—	1,1	0,1
1.3 Rasvat ja valkuaiskasvit (luvut B1-12 ja 13)	2 737,0	2 734,9	99,9	—	2,1	0,1
1.4 Hedelmät ja vihannekset (luku B1-15)	1 559,0	1 532,2	98,3	—	26,8	1,7
1.5 Viini (luku B1-16)	1 244,0	1 213,0	97,5	—	31,0	2,5
1.6 Tupakka (luku B1-17)	981,2	957,5	97,6	9,5	14,2	1,4
1.7 Maitovalmisteet (luku B1-20)	2 801,0	2 796,2	99,8	—	4,8	0,2
1.8 Liha, munat, siipikarja (luvut B1-21–24)	10 425,5	10 344,3	99,2	—	81,2	0,8
1.9 Muut alat (luvut B1-14 ja B1-18)	1 242,0	1 221,2	98,3	—	20,8	1,7
1.10 Muut toimet (luvut B1-25–39)	1 265,2	813,5	64,3	280,7	171,0	13,5
1.11 Maaseudun kehittäminen ja liitännäistoimenpiteet (os B1-4 ja 5)	4 747,3	4 679,6	98,6	41,2	26,5	0,6
2. Rakennetoimet	31 837,8	28 527,6	89,6	176,5	3 133,8	9,8
Rakennerahastot	29 553,6	26 243,5	88,8	176,5	3 133,7	10,6
2.1 Tavoite 1 (luku B2-10)	20 035,7	18 986,0	94,8	89,1	960,7	4,8
2.2 Tavoite 2 (luku B2-11)	3 950,0	3 587,0	90,8	—	363,1	9,2
2.3 Tavoite 3 (luku B2-12)	3 427,1	2 548,3	74,4	—	878,9	25,6
2.4 Muut rakennetoimet (luku B2-13)	293,4	175,9	59,9	86,8	30,7	10,5
2.5 Yhteisöaloitteet (B2-14)	1 685,6	801,0	47,5	0,5	884,1	52,4
2.6 Uutta luovat toimet ja tekninen apu (luku B2-16)	161,7	145,4	89,9	0,0	16,3	10,1
2.7 Muut rakennetoimet (os B2-2)	89,0	89,0	100,0	—	—	—
2.8 Koheesiorahasto (os B2-3)	2 195,2	2 195,1	100,0	—	0,1	0,0
3. Sisäiset politiikat	7 256,8	5 671,8	78,2	920,4	664,6	9,2
3.1 Tutkimus ja teknologinen kehittäminen (alalk B6)	4 157,1	3 279,6	78,9	647,8	229,7	5,5
3.2 Muut rakennetoimet (os B2-4–9)	299,2 (2)	158,0	52,8	68,5	72,7	24,3
3.3 Koulutus, nuoret ja sosiaaliset toimet (alalk B3)	1 161,1	943,3	81,2	147,6	70,2	6,0
3.4 Energia, Euratom ja ympäristö (alalk B4)	293,5	211,7	72,1	22,3	59,5	20,3
3.5 Kuluttajansuoja, sisämarkkinat, teollisuus ja verkot (alalk B5)	1 345,9	1 079,2	80,2	34,3	232,4	17,3
4. Ulkoiset toimet	4 898,9	4 285,8	87,5	112,7	500,4	10,2
4.1 Elintarvikeapu (os B7-2)	1 011,2	959,5	94,9	43,3	8,4	0,8
4.2 Yhteistyö (os B7-3–5)	2 929,6	2 544,5	86,9	54,9	330,3	11,3
4.3 Muut yhteistyöhön liittyvät toimet (os B7-6)	433,5	359,9	83,0	3,5	70,0	16,1
4.4 Eur. aloite kansanvallan ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi (os B7-7)	109,3	99,4	90,9	1,8	8,1	7,4
4.5 Tiettyjen yhteisön politiikkojen ulkoiset osat (os B7-8)	296,4	234,0	78,9	3,8	58,6	19,8
4.6 Varaus hallintomenoja varten – otsake 4 (luku B7-96)	5,0	—	—	—	5,0	100,0
4.7 Liittymistä valmisteleva strategia Välimeren maita varten (luvut B7-04 ja 05)	63,6	57,6	90,6	0,0	5,9	9,3
4.8 Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (alalk B8)	50,4	31,0	61,5	5,4	14,0	27,9
5. Hallintomenot	6 087,1	5 305,2	87,2	650,1	131,8	2,2
5.1 Parlamentti (päälk I)	1 254,6	985,3	78,5	245,1	24,1	1,9
5.2 Neuvosto (päälk II)	511,4	410,0	80,2	75,2	26,2	5,1
5.3 Komissio (päälk III)	3 920,9	3 547,1	90,5	302,2	71,5	1,8
5.4 Tuomioistuin (päälk IV)	159,2	147,9	92,9	9,6	1,7	1,1
5.5 Tilintarkastustuomioistuin (päälk V)	94,0	84,0	89,4	5,8	4,1	4,4
5.6 Talous- ja sosiaalikomitea (päälk VI)	89,2	80,7	90,6	6,4	2,0	2,3
5.7 Alueiden komitea (päälk VII)	53,1	46,2	87,0	5,2	1,7	3,2
5.8 Euroopan oikeusasiamies ja Euroopan tietosuojavaltuutettu (Päälk VIII)	4,9	3,9	80,5	0,5	0,4	9,2
6. Varaukset	363,8	147,9	40,7	—	215,9	59,3
6.1 Takuuvaraus (os B0-23 ja 24)	225,8	147,9	65,5	—	77,9	34,5
6.2 Varaus hätäapua varten (luku B7-91)	138,0	—	—	—	138,0	100,0
7. Liittymistä valmisteleva tuki	2 798,5	2 239,8	80,0	54,9	503,8	18,0
7.1 SAPARD (luku B7-01)	432,9	263,5	60,9	—	169,4	39,1
7.2 ISPA (luku B7-02)	717,5	429,0	59,8	1,0	287,5	40,1
7.3 PHARE (liittymistä valmisteleva rahoitusväline) (luku B7-03)	1 648,1	1 547,4	93,9	53,9	46,8	2,8
8. Varaukset (os B0-4)	—	—	—	—	—	—
Kaikki yhteensä	98 338,7	90 557,5	92,1	2 246,0	5 535,2	5,6

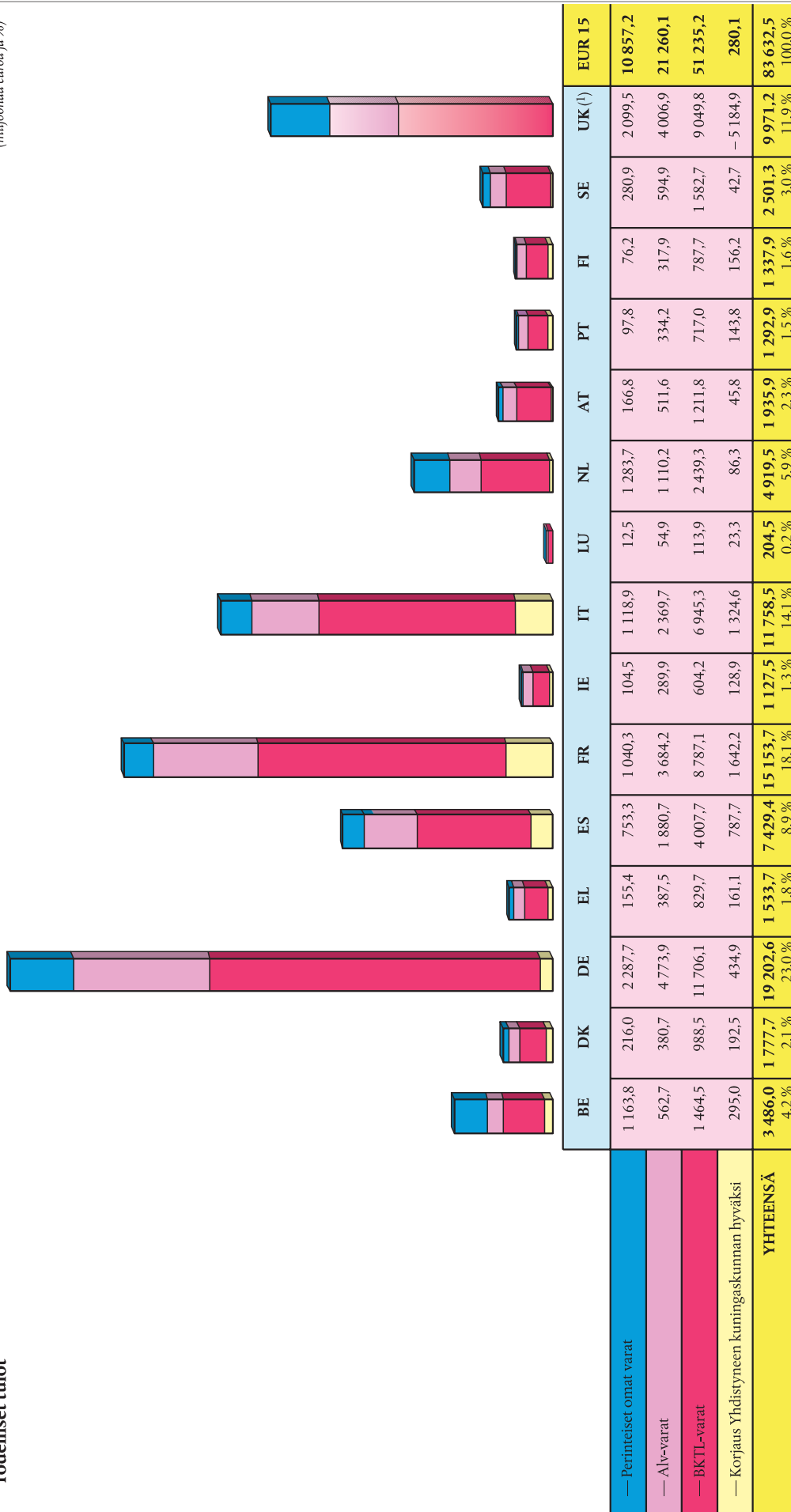
(1) Määrärahoja on muutettu siten, että niissä otetaan huomioon budjettikohtien välillä tehdyt siirrot, käyttötarkoitukseen sidottuja tuloja koskevat tai niitä vastaavat määrärahat ja edeltävältä varainhoitovuodelta siirretyt määrärahat.

(2) Mukaan lukien jäsenvaltioille tarkoitettu osa EU:n yhteisvastuurahastosta.

Kaavio V
Omat varat jäsenvaltioittain vuonna 2003

Todelliset tulot

(miljoonaa euroa ja %)



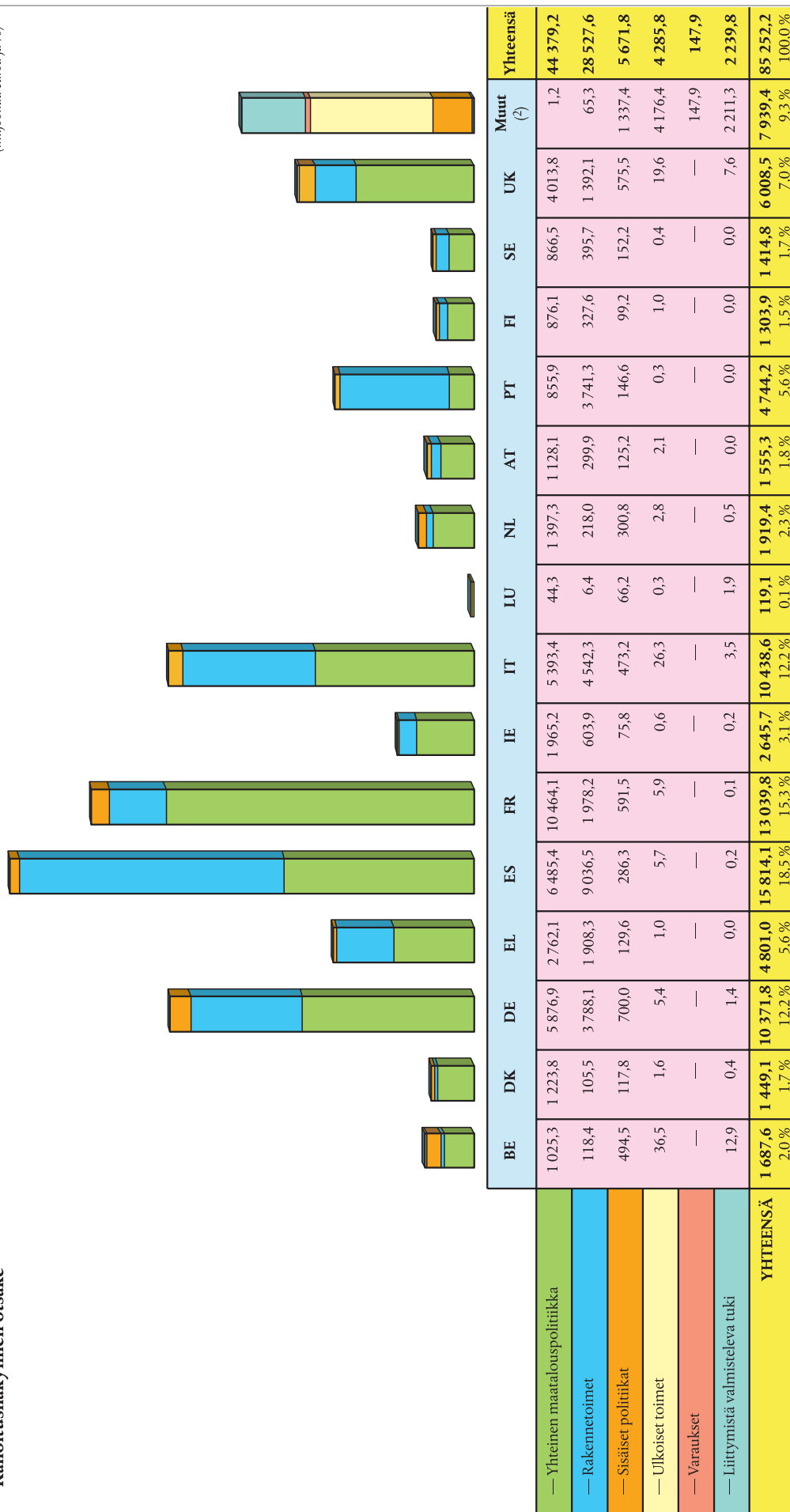
(¹) Yhdistyneen kuningaskunnan osalta omien varojen bruttomäärään (15 156,1 miljoonaa euroa) sovelletaan korjausta (5 184,9 miljoonaa euroa). Muut jäsenvaltiot rahoittavat mukautuksen. Korjaus kirjataan ainoastaan alv-roon ja BKTL-roon perustuvien omien varojen osaan suhteessa kummankin määrään.

Kaavio VI Jäsenvaltioissa varainhoitovuonna 2003 suoritettut maksut (1)

Huom. Vuonna 2003 suoritettut maksut = toimintamäärärahoista vuonna 2003 suoritettut maksut + vuodelta 2002 siirretyistä määrärahoista suoritettut maksut.

Rahoitusnäköymien otsake

(miljoonaa euroa ja %)



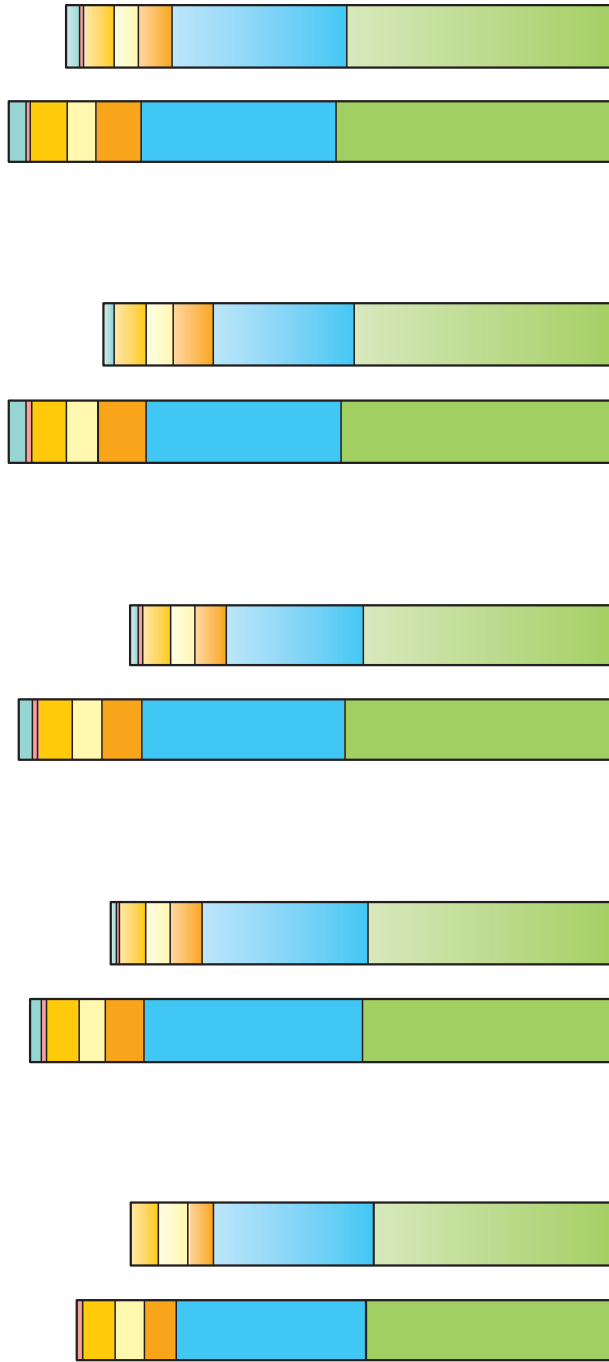
(1) Maantieteellinen jakautuminen ei kuvaa jäsenvaltioille suoritettuja maksuja vaan menojen jakautumista Komission Sincom2-kirjanpitojärjestelmään sisältyvien tietojen mukaisesti.

(2) Sarake "Muut" sisältää pääasiassa menoja, jotka liittyvät EU:n alueen ulkopuolella toteutettaviin hankkeisiin ja kolmansien maiden kanssa yhdessä toteutettaviin hankkeisiin. Mukana on myös menoja, joita ei ollut mahdollista jakaa jäsenvaltioittain.

Kaavio VII Maksumääräyksiin käytettävien määrärahojen kehitys ja käyttö vuosina 1999–2003 rahoitusnäkymien otsakkeiden mukaan

Rahoitusnäkymien otsake

(miljoonaa euroa ja %)



Otsake	1999		2000		2001		2002		2003	
	Käytt. oll. määrärahat (1)	Suoritettut maksut	Käytt. oll. määrärahat (1)	Suoritettut maksut	Käytt. oll. määrärahat (1)	Suoritettut maksut	Käytt. oll. määrärahat (1)	Suoritettut maksut	Käytt. oll. määrärahat (1)	Suoritettut maksut
— Yhteinen maatalouspolitiikka	40 451,7	39 780,3	40 822,3	40 505,9	44 076,0	41 533,9	44 940,0	43 520,6	45 095,7	44 379,2
— Rakennetoimet	30 657,7	26 663,6	35 579,8	27 590,8	32 994,8	22 455,8	31 603,3	23 499,0	31 837,8	28 527,6
— Sisäiset politiikat	5 243,0	4 473,1	6 416,1	5 360,8	6 485,4	5 303,1	7 956,8	6 566,7	7 256,8	5 671,8
— Ulkoiset toimet	5 091,8	4 585,8	4 201,5	3 841,0	4 919,3	4 230,6	4 969,8	4 423,7	4 898,9	4 285,8
— Hallintomenot	5 090,9	4 506,7	5 173,5	4 643,0	5 506,6	4 855,1	5 856,6	5 211,6	6 087,1	5 305,2
— Varaukset	846,0	300,1	1 036,0	186,3	876,0	207,2	651,8	170,5	363,8	147,9
— Liittymistä valmisteleva tuki (2)	0,0	0,0	1 579,4	1 203,4	2 302,2	1 401,7	2 600,9	1 752,4	2 798,5	2 239,8
YHTEENSÄ	87 381,1	80 309,5	94 808,6	83 331,1	97 160,3	79 987,4	98 579,3	85 144,5	98 338,7	90 557,5

(1) Käytettävissä olleet määrärahat = maksumääräyksiin käytettävät varainhoitovuoden määrärahat + edellisiä varainhoitovuodelta siirretyt määrärahat.

(2) Vuosina 1993–1999 otsakkeeseen 7 sisältyivät uusille jäsenvaltioille maksetut hyvitykset. Vuosina 2000–2006 samaan otsakkeeseen sisältyy liittymistä valmisteleva tuki.

LIITE II

Tilintarkastustuomioistuimen antamat kertomukset ja lausunnot viiden viime vuoden ajalta

Perustamissopimuksissa tilintarkastustuomioistuimelle on annettu tehtäväksi vuosikertomuksen laatiminen. Perustamissopimusten ja asetusten mukaisesti tilintarkastustuomioistuimen on laadittava erityisvuosikertomuksia myös tietyistä yhteisön elimistä ja toiminnoista. Perustamissopi-

musten nojalla tilintarkastustuomioistuin voi lisäksi esittää huomautuksia erityisistä kysymyksistä sekä antaa lausuntoja yhteisön muun toimielimen pyynnöstä. Seuraavassa on lueteltu tilintarkastustuomioistuimen antamat kertomukset ja lausunnot viiden viime vuoden ajalta.

Nimi	Julkaistu
Vuosikertomukset ja tarkastuslausumat	
Kahdeskymmenestoinen, varainhoitovuotta 1998 koskeva vuosikertomus: — Kertomus ja tarkastuslausuma yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista — Kertomus ja tarkastuslausuma kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista	EYVL C 349, 3.12.1999
Kahdeskymmeneskolmas, varainhoitovuotta 1999 koskeva vuosikertomus: — Kertomus ja tarkastuslausuma yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista — Kertomus ja tarkastuslausuma kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista	EYVL C 342, 1.12.2000
Kahdeskymmenesneljäs, varainhoitovuotta 2000 koskeva vuosikertomus: — Kertomus ja tarkastuslausuma yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista — Kertomus ja tarkastuslausuma kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista	EYVL C 359, 15.12.2001 EYVL C 92, 17.4.2002 ja EUVL C 36, 15.2.2003
Kahdeskymmenesviides, varainhoitovuotta 2001 koskeva vuosikertomus: — Kertomus ja tarkastuslausuma yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista — Kertomus ja tarkastuslausuma kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista	EYVL C 295, 28.11.2002
Kahdeskymmeneskuudes, varainhoitovuotta 2002 koskeva vuosikertomus: — Kertomus ja tarkastuslausuma yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista — Kertomus ja tarkastuslausuma kuudenteen, seitsemänteen ja kahdeksanteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista	EUVL C 286, 28.11.2003
Kahdeskymmenesseitsemäs, varainhoitovuotta 2003 koskeva vuosikertomus: — Kertomus ja tarkastuslausuma yleiseen talousarvioon liittyvistä toimista — Kertomus ja tarkastuslausuma kuudenteen, seitsemänteen, kahdeksanteen ja yhdeksänteen Euroopan kehitysrahastoon liittyvistä toimista	Julkaistu tässä EUVL:ssä

Nimi	Julkaistu
------	-----------

Erityiskertomukset

Omat varat

- Erityiskertomus nro 8/99 yhteisön tullikoodeksissa säädettyjen vakuuksien ja takaussitoumusten käytöstä perinteisten omien varojen kantamisen suojaamisessa EYVL C 70, 10.3.2000
- Erityiskertomus nro 17/2000 jäsenvaltioiden bruttokansantulojen (BKTL) luotettavuuden ja vertailukelpoisuuden valvonnasta komissiossa EYVL C 336, 27.11.2000
- Erityiskertomus nro 23/2000 maahantuotujen tavaroiden arvonmäärittämisestä tullitarkoituksiin EYVL C 84, 14.3.2001

Yhteinen maatalouspolitiikka

- Erityiskertomus nro 1/99 eläinten ruokintaan tarkoitettulle rasvattomalle maidolle ja maitojauheelle myönnettävästä tuesta EYVL C 147, 27.5.1999
- Erityiskertomus nro 2/99 yhteisen maatalouspolitiikan uudistuksen vaikutuksista vilja-alaan EYVL C 192, 8.7.1999
- Erityiskertomus nro 1/2000 klassisesta sikarutosta EYVL C 85, 23.3.2000
- Erityiskertomus nro 8/2000 yhteisön toteuttamista voirasvan myyntitoimenpiteistä EYVL C 132, 12.5.2000
- Erityiskertomus nro 11/2000 oliiviöljyn tukijärjestelmästä EYVL C 215, 27.7.2000
- Erityiskertomus nro 14/2000 ympäristönäkökohtien tuomisesta yhteiseen maatalouspolitiikkaan EYVL C 353, 8.12.2000
- Erityiskertomus nro 20/2000 sokerialan yhteisen markkinajärjestelyn hallinnoinnista EYVL C 50, 15.2.2001
- Erityiskertomus nro 22/2000 uudistettua tilien tarkastamis- ja hyväksymismenettelyä koskevasta arvioinnista EYVL C 69, 2.3.2001
- Erityiskertomus nro 4/2001 EMOTR:n tukiosaston tarkastuksesta yhdenneen hallinto- ja valvontajärjestelmän täytäntöönpanon osalta EYVL C 214, 31.7.2001
- Erityiskertomus nro 6/2001 maitokiintiöistä EYVL C 305, 30.10.2001
- Erityiskertomus nro 7/2001 vientituista – määräpaikka ja markkinoille saattaminen EYVL C 314, 8.11.2001
- Erityiskertomus nro 8/2001 perunatärkkelyksen ja viljatärkkelysten tuotantotukijärjestelmästä ja perunatärkkelykselle maksettavista tuista EYVL C 294, 19.10.2001
- Erityiskertomus nro 14/2001 BSE-tautia koskevan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 19/98 seurannasta EYVL C 324, 20.11.2001
- Erityiskertomus nro 5/2002 naudanliha-alan yhteisen markkinajärjestelyn laajaperäistämispalkkiojärjestelmästä EYVL C 290, 25.11.2002
- Erityiskertomus nro 6/2002 komission hallinnoiman yhteisön öljysiementen tukijärjestelmän tarkastuksesta EYVL C 254, 22.10.2002
- Erityiskertomus nro 7/2002 banaanian alan yhteisen markkinajärjestelyn varainhoidon moitteettomuudesta EYVL C 294, 28.11.2002

Nimi	Julkaistu
— Erityiskertomus nro 1/2003 vientitukien ennakkorahoituksesta	EUVL C 98, 24.4.2003
— Erityiskertomus nro 4/2003 maaseudun kehittämisestä: epäsuotuisten alueiden tuki	EUVL C 151, 27.6.2003
— Erityiskertomus nro 9/2003 maataloustuotteiden vientiin sovellettavan tuen määrittämisestä	EUVL C 211, 5.9.2003
— Erityiskertomus nro 12/2003 kuivarehumarkkinoiden yhteisen markkinajärjestelyn asianmukaisesta hallinnoinnista	EUVL C 298, 9.12.2003
— Erityiskertomus nro 13/2003 puuvillan tuotantotuesta	EUVL C 298, 9.12.2003
— Erityiskertomus nro 14/2003 maataloustulojen arvioinnista komissiossa (EY:n perustamisso- pimuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohta)	EUVL C 45, 20.2.2004
— Erityiskertomus nro 2/2004 liittymistä valmistelevasta tuesta – Onko Sapard-ohjelma hyvin hallinnoitu?	EUVL C 295, 30.11.2004
— Erityiskertomus nro 3/2004 yhteiseen maatalouspolitiikkaan liittyvien sääntöjenvastaisten maksujen takaisinperinnästä	EUVL C 269, 4.11.2004
— Erityiskertomus nro 6/2004 nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöön- otosta Euroopan unionissa	Julkaistaan lähiaikoina
— Erityiskertomus nro 7/2004 raakatupakka-alan yhteisestä markkinajärjestelystä	Julkaistaan lähiaikoina
— Erityiskertomus nro 8/2004 suu- ja sorkkataudin torjuntaa koskevien toimenpiteiden ja meno- jen hallinnoinnista ja valvonnasta komissiossa	Julkaistaan lähiaikoina
<i>Rakennetoimet</i>	
— Erityiskertomus nro 6/99 täydentävyyden periaatteesta	EYVL C 68, 9.3.2000
— Erityiskertomus nro 7/99 teollisuusalueiden kehittämisestä	EYVL C 68, 9.3.2000
— Erityiskertomus nro 3/2000 Euroopan sosiaalirahastosta ja Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahastosta (ohjausosasto) — Toimet nuorten työllistämisen edistämiseksi	EYVL C 100, 7.4.2000
— Erityiskertomus nro 7/2000 Irlannin kansainvälisestä rahastosta sekä erityisestä tukiohjelmasta rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi Pohjois-Irlannissa ja Irlannin raja-alueiden kreivikunnissa vuosina 1995—1999	EYVL C 146, 25.5.2000
— Erityiskertomus nro 15/2000 koheesiorahastosta	EYVL C 279, 2.10.2000
— Erityiskertomus nro 1/2001 kaupunkialueita koskevasta yhteisöaloitteesta (Urban)	EYVL C 124, 25.4.2001
— Erityiskertomus nro 10/2001 rakennerahastojen varainhoidon valvonnasta, komission asetuk- set (EY) N:o 2064/97 ja (EY) N:o 1681/94	EYVL C 314, 8.11.2001
— Erityiskertomus nro 12/2001 tietyistä työllisyyden rakennetuista: EAKR:n tukien työllisyysvai- kutukset ja ESR:n toimenpiteet pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseksi	EYVL C 334, 28.11.2001
— Erityiskertomus nro 3/2002 Employment-Integra-yhteisöaloitteesta	EYVL C 263, 29.10.2002
— Erityiskertomus nro 4/2002 paikallisista työllisyystoimista	EUVL C 263, 29.10.2002

Nimi	Julkaistu
— Erityiskertomus nro 7/2003 rakennerahastojen tukitoimiin liittyvän ohjelmatyön täytäntöönpanosta kaudella 2000–2006	EUVL C 174, 23.7.2003
— Erityiskertomus nro 4/2004 Euroopan laajuisen yhteistyön ohjelmatyöstä — Interreg III -yhteisöaloite	Julkaistaan lähiaikoina
<i>Sisäiset politiikat</i>	
— Erityiskertomus nro 9/99 maatalous- ja kalastusalan tutkimukseen liittyvistä toimista (FAIR-ohjelma, "Kalastuksen, maatalouden ja maatalousteollisuuden alan tutkimus")	EYVL C 92, 30.3.2000
— Erityiskertomus nro 9/2000 Euroopan laajuisista verkoista (TEN) — televiestintä	EYVL C 166, 15.6.2000
— Erityiskertomus nro 10/2000 Yhteisen tutkimuskeskuksen julkisista hankintasopimuksista	EYVL C 172, 21.6.2000
— Erityiskertomus nro 9/2001 tutkijoiden koulutus ja liikkuvuus -ohjelmasta	EYVL C 349, 10.12.2001
— Erityiskertomus nro 2/2002 yhteisön Sokrates ja Nuorten Eurooppa -toimintaohjelmista	EYVL C 136, 7.6.2002
— Erityiskertomus nro 11/2003 ympäristöalan rahoitusvälineestä (LIFE)	EUVL C 292, 2.12.2003
— Erityiskertomus nro 1/2004 tutkimusta ja teknologista kehittämistä koskevan viidennen puiteohjelman (1998—2002) epäsuorien TTK-toimien hallinnoinnista	EUVL C 99, 23.4.2004
<i>Ulkoiset toimet</i>	
— Erityiskertomus nro 4/99 kuudennesta ja seitsemännestä EKR:sta merentakaisille maille ja alueille maksettavasta rahoitustuesta	EYVL C 276, 29.9.1999
— Erityiskertomus nro 5/99 Phare-ohjelman rajatylittävästä yhteistyöstä (1994—1998)	EYVL C 48, 21.2.2000
— Erityiskertomus nro 2/2000 Euroopan unionin Bosnialle ja Hertsegovinalle rauhan ja oikeusvaltion palauttamiseksi myöntämästä tuesta	EYVL C 85, 23.3.2000
— Erityiskertomus nro 4/2000 AKT-maita koskevista kunnostamistoimista tavanomaista kehitysapua valmistelevana välineenä	EYVL C 113, 19.4.2000
— Erityiskertomus nro 12/2000 kolmansien maiden ihmisoikeus- ja demokratiatilanteen kehittämiseen tarkoitetun Euroopan unionin tuen hallinnoinnista komissiossa	EYVL C 230, 10.8.2000
— Erityiskertomus nro 16/2000 Phare- ja Tacis-ohjelmien palvelusopimuksiin liittyvistä kilpailumenettelyistä	EYVL C 350, 6.12.2000

Nimi	Julkaistu
— Erityiskertomus nro 18/2000 maataloustuotteiden jakeluohjelmasta Venäjän federaatiolle	EYVL C 25, 25.1.2001
— Erityiskertomus nro 19/2000 komission hoitamasta palestiinalaisyhteiskunnan avustusohjelman hallinnosta	EYVL C 32, 31.1.2001
— Erityiskertomus nro 21/2000 yhteisön ulkopuolelle suunnattua tukea koskevien komission ohjelmien hallinnoinnista (erityisesti maakohtaisesta ohjelmasuunnittelusta, hankkeiden valmistelusta ja lähetystöjen roolista)	EYVL C 57, 22.2.2001
— Erityiskertomus nro 2/2001 Kosovon kriisin uhreille myönnetyn humanitaarisen hätäavun hallinnoinnista (ECHO)	EYVL C 168, 12.6.2001 ja EYVL C 159, 3.7.2002
— Erityiskertomus nro 3/2001 kansainvälisten kalastussopimusten hallinnoinnista komissiossa	EYVL C 210, 27.7.2001
— Erityiskertomus nro 5/2001 talousarviotukiin kohdennettuihin rakennesopeutustukiin liittyvistä vastikevaroista (seitsemäs ja kahdeksas EKR)	EYVL C 257, 14.9.2001
— Erityiskertomus nro 11/2001 Tacis-ohjelmaan kuuluvasta raja-alueyhteistyöohjelmasta	EYVL C 329, 23.11.2001
— Erityiskertomus nro 13/2001 yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) hallinnoinnista	EYVL C 338, 30.11.2001
— Erityiskertomus nro 1/2002 makrotaloudellisesta rahoitusavusta kolmansille maille ja rakennesopeutustuista Välimeren alueen maille	EYVL C 121, 23.5.2002
— Erityiskertomus nro 2/2003 yleisestä talousarviosta rahoitettavan Euroopan unionin elintarviketurvapolitiikan täytäntöönpanosta kehitysmaissa	EUVL C 93, 17.4.2003
— Erityiskertomus nro 5/2003 ehdokasmaiden ympäristöhankkeiden Phare- ja Ispa-rahoituksesta	EUVL C 167, 17.7.2003
— Erityiskertomus nro 6/2003 twinning-toiminnasta pääasiallisena instituutioiden kehittämisen keinona ehdokasmaissa	EUVL C 167, 17.7.2003
— Erityiskertomus nro 8/2003 EKR:sta rahoitettujen infrastruktuuritoimien täytäntöönpanosta	EUVL C 181, 31.7.2003
— Erityiskertomus nro 10/2003 Intialle myönnettyä kehitysapua koskevan komission hallinnoinnin vaikuttavuudesta köyhille annetun tuen kohdentamisessa ja kestäväen kehityksen varmistamisessa	EUVL C 211, 5.9.2003
— Erityiskertomus nro 15/2003 Euroopan kehitysrahastosta rahoitettavien pienimuotoisia hankkeita koskevien ohjelmien tarkastuksesta	EUVL C 63, 11.3.2004
— Erityiskertomus nro 5/2004 ehdokasmaita rakennerahastojen hallinnointiin valmistelevalta Phare-tuesta	Julkaistaan lähiaikoina

Hallintomenot

- | | |
|--|-----------------------|
| — Erityiskertomus nro 5/2000 yhteisöjen tuomioistuimen kiinteistömenoista (lisärakennukset Erasmus ja Thomas More sekä lisärakennus C) | EYVL C 109, 14.4.2000 |
| — Erityiskertomus nro 13/2000 Euroopan parlamentin poliittisten ryhmien menoista | EYVL C 181, 28.6.2000 |
| — Erityiskertomus nro 3/2003 yhteisön toimielinten työkyvyttömyyseläkejärjestelmästä | EUVL C 109, 7.5.2003 |

Nimi	Julkaistu
------	-----------

Rahoitusvälineet ja pankkitoiminta

- Erityiskertomus nro 3/99 komission suorittamasta korkotukien hallinnoinnista ja valvonnasta EYVL C 217, 29.7.1999
- Erityiskertomus nro 6/2000 yhteisön korkotukien myöntämisestä Euroopan investointipankin väliaikaisen lainajärjestelmän yhteydessä antamille pk-yritysten lainoille EYVL C 152, 31.5.2000

Erityisvuosikertomukset

EHTY:n tilinpäätös

- Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 31 päivänä joulukuuta 1998 EYVL C 240, 25.8.1999
- Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 31 päivänä joulukuuta 1999 EYVL C 281, 4.10.2000
- Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 31 päivänä joulukuuta 2000 EYVL C 185, 30.6.2001 ja EYVL C 363, 19.12.2001
- Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 31 päivänä joulukuuta 2001 EYVL C 158, 3.7.2002
- Kertomus Euroopan hiili- ja teräsyhteisön tilinpäätöksestä 23 päivänä heinäkuuta 2002 EUVL C 127, 29.5.2003

EHTY:n vuosikertomus

- EHTY:n varainhoitovuotta 1998 koskeva vuosikertomus EYVL C 338, 25.11.1999
- EHTY:n varainhoitovuotta 1999 koskeva vuosikertomus EYVL C 347, 4.12.2000
- EHTY:n varainhoitovuotta 2000 koskeva vuosikertomus EYVL C 366, 20.12.2001
- EHTY:n varainhoitovuotta 2001 koskeva vuosikertomus sekä tarkastuslausuma EYVL C 302, 5.12.2002
- EHTY:n vuosikertomus ja tarkastuslausuma 23 päivänä heinäkuuta 2002 päättyneeltä varainhoitovuodelta EUVL C 224, 19.9.2003

Euratomin hankintakeskus

- Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 1998 tilinpäätöksestä Ei julkaistu EYVL:ssä
- Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 1999 tilinpäätöksestä Ei julkaistu EYVL:ssä
- Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 2000 tilinpäätöksestä Ei julkaistu EYVL:ssä
- Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 2001 tilinpäätöksestä Ei julkaistu EYVL:ssä
- Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 2002 tilinpäätöksestä Ei julkaistu EYVL:ssä
- Kertomus Euratomin hankintakeskuksen varainhoitovuoden 2003 tilinpäätöksestä Ei julkaistu EUVL:ssä

Nimi	Julkaistu
<i>Joint European Torus (JET) -yhteisyritys</i>	
— Kertomus Joint European Torus (JET) -yhteisyrityksen vuoden 1998 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Joint European Torus (JET) -yhteisyrityksen vuoden 1999 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Joint European Torus (JET) -yhteisyrityksen vuoden 2000 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Joint European Torus (JET) -yhteisyrityksen vuoden 2001 tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
<i>Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö (Dublinin säätiö)</i>	
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön (Dublinin säätiö) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneen varainhoitovuoden osalta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön (Dublinin säätiö) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön varainhoitovuoden 2001 tilinpäätöksestä	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön varainhoitovuoden 2002 tilinpäätöksestä	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön varainhoitovuoden 2003 tilinpäätöksestä	Julkaistaan lähiaikoina
<i>Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus (Cedefop-Thessaloniki)</i>	
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen (Cedefop-Thessaloniki) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen (Cedefop-Thessaloniki) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2001	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina

Nimi	Julkaistu
<i>Eurooppa-koulut</i>	
— Kertomus Eurooppa-koulujen 31. joulukuuta 1998 päättyneen varainhoitovuoden tileistä	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Eurooppa-koulujen tilinpäätöksistä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Eurooppa-koulujen tilinpäätöksistä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Eurooppa-koulujen tilinpäätöksistä varainhoitovuodelta 2001	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Eurooppa-koulujen tilinpäätöksistä varainhoitovuodelta 2002	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Eurooppa-koulujen tilinpäätöksistä varainhoitovuodelta 2003	Ei julkaistu EUVL:ssä
<i>Euroopan rahapoliittinen instituutti ja Euroopan keskuspankki</i>	
— Kertomus Euroopan rahapoliittisen instituutin ja Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuudesta tilikauden 1998 osalta	EYVL C 133, 12.5.2000
— Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikauden 1999 osalta	EYVL C 47, 13.2.2001
— Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikauden 2000 osalta	EYVL C 341, 4.12.2001
— Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikauden 2001 osalta	EYVL C 259, 25.10.2002
— Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikauden 2002 osalta	EUVL C 45, 20.2.2004
— Kertomus Euroopan keskuspankin hallinnon tehokkuuden tarkastuksesta tilikauden 2003 osalta	EUVL C 286, 23.11.2004
<i>Schengenin sopimusten hallinnointi</i>	
— Erityisvuosikertomus tilinpäätöksestä, joka koskee neuvoston pääsihteerin/korkean edustajan joidenkin jäsenvaltioiden edustajana tekemien hallintoyksikön help desk -palvelimen ja SIRENE-verkon toisen vaiheen perustamista ja toimintaa koskevien sopimusten ("Schengenin sopimukset") hallinnointia 3. toukokuuta ja 31. joulukuuta 1999 välisenä aikana	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Erityisvuosikertomus tilinpäätöksestä, joka koskee neuvoston pääsihteerin/korkean edustajan joidenkin jäsenvaltioiden edustajana tekemien hallintoyksikön help desk -palvelimen ja SIRENE-verkon toisen vaiheen perustamista ja toimintaa koskevien sopimusten ("Schengenin sopimukset") hallinnointia 31. joulukuuta 2000 päättyneen varainhoitovuoden aikana	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Erityisvuosikertomus tilinpäätöksestä, joka koskee neuvoston pääsihteerin/korkean edustajan joidenkin jäsenvaltioiden edustajana tekemien hallintoyksikön help desk -palvelimen ja Sirene-verkon toisen vaiheen perustamista ja toimintaa koskevien sopimusten ("Schengenin sopimukset") hallinnointia 31. joulukuuta 2001 päättyneen varainhoitovuoden aikana	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Schengenin sopimuksiin liittyvästä tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	Ei julkaistu EYVL:ssä

Nimi	Julkaistu
<i>Sisnet-sopimusten hallinnointi</i>	
— Erityisvuosikertomus tilinpäätöksestä, joka koskee neuvoston varapääsihteerin joidenkin jäsenvaltioiden edustajana tekemien Schengen-ympäristön tietoliikenneinfrastruktuurin, Sisnetin, perustamista ja toimintaa koskevien sopimusten hallinnointia 31. joulukuuta 2000 päättyneen varainhoitovuoden aikana	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Erityisvuosikertomus tilinpäätöksestä, joka koskee neuvoston varapääsihteerin joidenkin jäsenvaltioiden edustajana tekemien Schengen-ympäristön tietoliikenneinfrastruktuurin, Sisnetin, perustamista ja toimintaa koskevien sopimusten hallinnointia 31. joulukuuta 2001 päättyneen varainhoitovuoden aikana	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Sisnetin tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Kertomus Sisnetin tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Ei julkaistu EUVL:ssä

Yhteisön kasvilajikevirasto (Angers)

— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston varainhoitovuoden 2001 tilinpäätöksestä	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus yhteisön kasvilajikeviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina

Sisämarkkinoilla toimiva yhdenmukaistamisvirasto (Alicante)

— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2001	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina

Nimi	Julkaistu
<i>Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto (Bilbao)</i>	
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston (Bilbao) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston (Bilbao) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston varainhoitovuoden 2001 tilinpäätöksestä	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina
<i>Euroopan ympäristökeskus (Kööpenhamina)</i>	
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen (Kööpenhamina) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen (Kööpenhamina) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen varainhoitovuoden 2001 tilinpäätöksestä	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus Euroopan ympäristökeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina
<i>Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskus (Lissabon)</i>	
— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (Lissabon) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (Lissabon) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2001	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina

Nimi	Julkaistu
<i>Euroopan lääkearviointivirasto (Lontoo)</i>	
— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston (Lontoo) tilinpäätöksestä ja varainhoidosta 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston (Lontoo) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston varainhoitovuoden 2001 tilinpäätöksestä	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus Euroopan lääkearviointiviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina

Euroopan unionin elinten käännöskeskus (Luxemburg)

— Kertomus Euroopan unionin elinten käännöskeskuksen (Luxemburg) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan unionin elinten käännöskeskuksen (Luxemburg) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan unionin elinten käännöskeskuksen tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus Euroopan unionin elinten käännöskeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2001	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus Euroopan unionin elinten käännöskeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus Euroopan unionin elinten käännöskeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina

Euroopan koulutussäätiö (Torino)

— Kertomus Euroopan koulutussäätiön (Torino) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1998 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan koulutussäätiön (Torino) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan koulutussäätiön tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus Euroopan koulutussäätiön tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2001	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus Euroopan koulutussäätiön tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus Euroopan koulutussäätiön tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina

Nimi	Julkaistu
<i>Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskus (Wien)</i>	
— Kertomus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (Wien) tilinpäätöksestä ajalta 1. toukokuuta – 31. joulukuuta 1998	EYVL C 372, 22.12.1999
— Kertomus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen (Wien) tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 1999 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 373, 27.12.2000
— Kertomus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2000 päättyneeltä varainhoitovuodelta	EYVL C 372, 28.12.2001
— Kertomus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2001	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
— Kertomus Euroopan rasismien ja muukalaisvihan seurantakeskuksen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina
<i>Euroopan jälleenrakennusvirasto (Thessaloniki)</i>	
— Kertomus Euroopan jälleenrakennusviraston kirjanpidosta ja Kosovolle tarkoitettun avun täytäntöönpanosta vuonna 2000	EYVL C 355, 13.12.2001
— Kertomus Euroopan jälleenrakennusviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2001	EYVL C 326, 27.12.2002
— Kertomus Euroopan jälleenrakennusviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002	EUVL C 319, 30.12.2003
<i>Euroopan meriturvallisuusvirasto</i>	
— Kertomus Euroopan meriturvallisuusviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina
<i>Euroopan lentoturvallisuusvirasto</i>	
— Kertomus Euroopan lentoturvallisuusviraston tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina
<i>Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen</i>	
— Kertomus Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003	Julkaistaan lähiaikoina

Nimi	Julkaistu
------	-----------

Eurojust

- Kertomus Eurojust-yksikön tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2002 EUVL C 319, 30.12.2003
- Kertomus Eurojust-yksikön tilinpäätöksestä varainhoitovuodelta 2003 Julkaistaan lähiaikoina

Valmistelukunta

- Kertomus Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan pääsihteerin laatimasta tilinpäätöksestä (21. helmikuuta 2002 alkaneelta ja 31. joulukuuta 2002 päättyneeltä) varainhoitovuodelta 2002 EUVL C 122, 22.5.2003
- Kertomus Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevän valmistelukunnan pääsihteerin laatimasta tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2003 päättyneeltä varainhoitovuodelta EUVL C 157, 14.6.2004

Galileo-yhteisyritys

- Kertomus Galileo-yhteisyrityksen tilinpäätöksestä 31. joulukuuta 2003 päättyneeltä varainhoitovuodelta Ei julkaistu EUVL:ssä

Lausunnot

- Lausunto nro 1/99 ehdotuksesta Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (Lissabon) varainhoitoasetuksen muuttamiseksi Ei julkaistu EYVL:ssä
- Lausunto nro 2/99 muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) petosten-torjuntaviraston toteuttamista tutkimuksista EYVL C 154, 1.6.1999
- Lausunto nro 3/99 muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY, EHTY, Euratom) 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavan varainhoitoasetuksen muuttamisesta [komission ehdotus esitetty asiakirjassa KOM(1998) 676 lopullinen, 20.11.1998] EYVL C 154, 1.6.1999
- Lausunto nro 4/99 Euroopan työturvallisuus- ja työterveysviraston (Bilbao) varainhoitoasetuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta Ei julkaistu EYVL:ssä
- Lausunto nro 5/99 Euroopan parlamentin jäsenten vapaaehtoisesta lisäeläkejärjestelmästä ja -rahastosta Ei julkaistu EYVL:ssä
- Lausunto nro 6/99 Obnova-asetuksen muuttamisesta tehdystä ehdotuksesta Kosovon jälleerakennusviraston perustamiseksi Ei julkaistu EYVL:ssä
- Lausunto nro 7/99 Euroopan unionin elinten käänneskeskuksen (Luxemburg) varainhoitoasetuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta Ei julkaistu EYVL:ssä
- Lausunto nro 8/99 Euroopan unionin omien varojen järjestelmää koskevasta neuvoston päätösehdotuksesta EYVL C 310, 28.10.1999
- Lausunto nro 9/99 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY) talousarvion kurinalaisuudesta EYVL C 334, 23.11.1999

Nimi	Julkaistu
— Lausunto nro 1/2000 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen muuttamisesta erottamalla sisäisen tarkastuksen tehtävä ennakkovalvonnan tehtävästä	EYVL C 327, 17.11.2000
— Lausunto nro 2/2000 yhteisön kasvilajikeviraston (Angers) varainhoitosääntöjä koskevasta muutosehdotuksesta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 1/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun asetuksen (EY) N:o 1258/1999 sekä useiden muiden yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevien asetusten muuttamisesta	EYVL C 55, 21.2.2001
— Lausunto nro 2/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta	EYVL C 162, 5.6.2001
— Lausunto nro 3/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen komission virkamiesten palvelussuhteen lopullista päättymistä koskevista erityistoimenpiteistä komission uudistamisen yhteydessä	EYVL C 162, 5.6.2001
— Lausunto nro 4/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi niiden Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön ryhmien määrittämisestä, joihin sovelletaan Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 12 artiklan, 13 artiklan toisen kohdan ja 14 artiklan määräyksiä, annetun asetuksen (Euratom, EHTY, ETY) N:o 549/69 muuttamisesta (aihe: palvelussuhteen lopulliseen päättymiseen liittyvän korvauksen saajien verotus)	EYVL C 162, 5.6.2001
— Lausunto nro 5/2001 sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) varainhoitoasetuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 6/2001 komission luonnoksesta asetukseksi tiettyjen 21 päivänä joulukuuta 1977 annetun varainhoitoasetuksen säännösten soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 9 päivänä joulukuuta 1993 annetun komission asetuksen N:o 3418/93 muuttamisesta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 7/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi asetuksen (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68 muuttamisesta: Euroopan yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavat asetukset ja määräykset	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 8/2001 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi yhteisön ohjelmien hallinnointiin liittyvistä tietyistä tehtävistä huolehtivien toimeenpanovirastojen asemasta	EYVL C 345, 6.12.2001
— Lausunto nro 9/2001 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta [viite: 2001/0115 (COD) — KOM (2001) 272 lopullinen]	EYVL C 14, 17.1.2002
— Lausunto nro 1/2002 sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (Alicante) varainhoitoasetuksen muuttamista koskevasta ehdotuksesta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 2/2002 muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta	EYVL C 92, 17.4.2002

Nimi	Julkaistu
— Lausunto nro 3/2002 Eurojust-yksikön talousarvioon sovellettavaa varainhoitoasetusta koskevasta luonnoksesta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 4/2002 muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi niiden Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muun henkilöstön ryhmien määräämisestä, joihin sovelletaan Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 12 artiklan, 13 artiklan toisen kohdan ja 14 artiklan määräyksiä, annetun asetuksen (Euratom, EHTY, ETY) N:o 549/69 muuttamisesta	EYVL C 225, 20.9.2002
— Lausunto nro 5/2002 muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen komission virkamiesten palvelussuhteen lopullista päättymistä koskevista erityistoimenpiteistä komission uudistamisen yhteydessä	EYVL C 236, 1.10.2002
— Lausunto nro 6/2002 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön virkamiesten palvelussuhteen lopullista päättymistä koskevista erityistoimenpiteistä	EYVL C 236, 1.10.2002
— Lausunto nro 7/2002 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin virkamiesten ja puolueyhdistysten väliaikaisten toimihenkilöiden palvelussuhteen lopullista päättymistä koskevista erityistoimenpiteistä	EYVL C 236, 1.10.2002
— Lausunto nro 8/2002 Euroopan jälleerakennusviraston talousarvioon sovellettavaa tarkistettua varainhoitosääntöä koskevasta ehdotuksesta	Ei julkaistu EYVL:ssä
— Lausunto nro 9/2002 yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta	EYVL C 285, 21.11.2002
— Lausunto nro 10/2002 komission ehdotuksesta Euroopan yhteisön erillisvirastojen perustamissäästöjen muuttamiseksi uuden varainhoitoasetuksen hyväksymisen johdosta	EYVL C 285, 21.11.2002
— Lausunto nro 11/2002 ehdotuksesta komission asetukseksi, joka liittyy Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 185 artiklassa tarkoitettujen elinten varainhoidon puiteasetukseen	EYVL C 12, 17.1.2003
— Lausunto nro 12/2002 neuvoston asetusehdotuksesta, joka koskee yhdeksänteen Euroopan kehitysrahastoon 23. kesäkuuta 2000 Cotonoussa allekirjoitetun AKT—EY-kumppanuussopimuksen nojalla sovellettavaa varainhoitoasetusta	EYVL C 12, 17.1.2003
— Lausunto nro 13/2002 komission asetuserhdotuksesta, joka koskee 25 päivänä kesäkuuta 2002 Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta yleisestä varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissääntöjä	EYVL C 12, 17.1.2003
— Lausunto nro 14/2002 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi, joka koskee Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamista	EYVL C 21, 28.1.2003
— Lausunto nro 1/2003 sisämarkkinoilla toimivan yhdenmukaistamisviraston (tavaramerkit, piirustukset ja mallit) talousarviokomitean ehdotuksesta asetukseksi virastoon sovellettavista varainhoitosäännöksistä ("varainhoitoasetus")	Ei julkaistu EUVL:ssä
— Lausunto nro 2/2003 yhteisön kasvilajikeviraston hallintoneuvoston asetusehdotuksesta, joka koskee virastoon sovellettavia varainhoitosääntöjä ("varainhoitoasetus")	Ei julkaistu EUVL:ssä
— Lausunto nro 3/2003 Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaiseen sovellettavaa varainhoitoasetusta koskevasta ehdotuksesta	Ei julkaistu EUVL:ssä
— Lausunto nro 4/2003 Euroopan unionin elinten käänneskeskukseen sovellettavaa varainhoitoasetusta koskevasta ehdotuksesta	Ei julkaistu EUVL:ssä

Nimi	Julkaistu
— Lausunto nro 5/2003 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi virkamiesten palvelukseen ottamista Euroopan yhteisöihin koskevista väliaikaisista erityistoimenpiteistä Kyproksen, Viron, Unkarin, Latvian, Liettuan, Maltaan, Puolan, Tšekin, Slovakian ja Slovenian liittymisen vuoksi	EUVL C 224, 19.9.2003
— Lausunto nro 6/2003 ehdotuksesta Euroopan lääkearviointiviraston (EMA) varainhoitoasetukseksi	Ei julkaistu EUVL:ssä
— Lausunto nro 7/2003 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä tehdyn päätöksen 2000/597/EY, Euratom soveltamisesta annetun asetuksen (EY, Euratom) N:o 1150/2000 muuttamisesta	EUVL C 318, 30.12.2003
— Lausunto nro 8/2003 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yhteisön tukiohjelman perustamisesta yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi toteutettavien toimien tukemiseksi	EUVL C 318, 30.12.2003
— Lausunto nro 9/2003 komission asetusluonnoksesta, joka koskee tiettyjä yhteisön ohjelmien hallinnointitehtäviä hoitavien toimeenpanovirastojen asemasta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 58/2003 mukaista toimeenpanovirastojen varainhoidon malliasetusta	EUVL C 19, 23.1.2004
— Lausunto nro 10/2003 ehdotuksesta neuvoston asetukseksi, jolla muutetaan asetusta (EY, Euratom) N:o 2728/94 takuurahaston perustamisesta ulkosuhteisiin liittyville hankkeille	EUVL C 19, 23.1.2004
— Lausunto nro 1/2004 muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen muuttamisesta	EUVL C 75, 24.3.2004
— Lausunto nro 2/2004 ”yhtenäisestä tarkastusmallista” (<i>single audit</i>) (sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus)	EUVL C 107, 30.4.2004