

Katsaus 03

FI

Yleiskatsaus kauden 2014–2020 koheesiomenojen varmennuskehyksestä ja virheisiin vaikuttaneista keskeisistä tekijöistä



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN

2024

Sisällys

	Kohta
Tiivistelmä	I–XII
Johdanto	01–21
Taustatietoa koheesiopolitiikasta	01–07
Koheesiopolitiikka: tavoitteet ja tukirahastot	01–02
Koheesiomenot ovat yli kolmasosa EU:n talousarviosta	03–05
Koheesiomenojen eri kaudet menevät päällekkäin	06–07
Koheesiopolitiikan varmennuskehys	08–21
Jäsenvaltioiden viranomaisten on annettava komissiolle varmuus koheesiomenojen sääntöjenmukaisuudesta	08–09
Komissio otti vuonna 2007 käyttöön koheesiomenoja koskevan yhtenäisen tarkastusmallin	10–12
Kaudella 2014–2020 otettiin käyttöön tilivuosien käsite ja menojen vuosittainen selvitysjärjestelmä	13–16
Komissio antaa varmuuden menojen sääntöjenmukaisuudesta vuotuisissa toimintakertomuksissaan	17–18
Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmallissa on vuodesta 2017 lähtien otettu huomioon sääntelykehukseen kaudelle 2014–2020 tehdyt muutokset	19–21
Katsauksen laajuus ja lähestymistapa	22–28
Tilintarkastustuomioistuimen yleinen arvio koheesiomenojen sääntöjenmukaisuudesta	29–46
Koheesiomenojen virhetaso oli vuosina 2014–2020 alhaisempi kuin kaudella 2007–2013, mutta pysyi kuitenkin olennaisena	30–33
Useimmat tarkastusviranomaiset ilmoittivat vuosina 2017–2022 olennaisuusrajan alittavia virhetasoja	34–37
Komission määrittämä ”enimmäistaso” on vuodesta 2018 lähtien osoittanut olennaista virhetasoa koheesiomenojen kohdalla	38–42
Virheitä koskevissa komission ja tarkastusviranomaisten arvioissa keskitytään rahoitusoikaisuihin	43–46

Mitkä olivat tilintarkastustuomioistuimen havainnot koheesiopolitiikan valvontajärjestelmän keskeisten toimijoiden työn luotettavuudesta?	47–69
Hallintoviranomaisten tekemillä ensimmäisen tason tarkastuksilla ei pystytä varmistamaan koheesiomenojen sääntöjenmukaisuutta riittävän vaikuttavasti	48–49
Tarkastusviranomaiset ovat olennainen toinen puolustuslinja, mutta ne eivät aina havaitse sääntöjenvastaisia menoja riittävän vaikuttavalla tavalla	50–64
Jäännösvirhetaso on yli kaksi prosenttia noin puolessa tarkastetuista varmennuspaketeista, kun tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat lisävirheet otetaan huomioon	51–53
Lisävirheisiin ei ole varaa, kun tarkastusviranomaiset ilmoittavat jäännösvirhetasoksi kaksi prosenttia	54–55
Tarkastusviranomaisten työn puutteet heikentävät komission luottamusta siihen	56–64
Komissio tarkastaa tilinpäätöksen, mutta sen tarkastuksissa lisävirheiden havaitsemiseksi on rajoitteita	65–69
Asiakirjatarkastuksia ei ole suunniteltu tukeen oikeuttamattomien lisämenojen havaitsemiseen	65–66
Komission säännönmukaisuuden tarkastuksista saadaan selkeää lisäarvoa, mutta niitä tehdään vähän	67–69
Virheiden tyypit ja esiintymispaikat	70–93
Koheesiomenoissa esiintyy joitakin virheluokkia toisia useammin	71–82
Tukeen oikeuttamattomien menojen osuus virheistä on suurin sekä määrän että taloudellisen vaikutuksen osalta	72–75
Tarkastusviranomaiset havaitsevat julkisia hankintoja koskevia virheitä useammin kuin kaudella 2007–2013	76–79
Tukeen oikeuttamattomia hankkeita ja valtiontukivirheitä on vähän, mutta niiden osuus tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta virhetasosta on merkittävä	80–82
Useimmissa eniten koheesiorahoitusta saavissa jäsenvaltioissa virhetaso on olennainen, mutta niiden välillä on eroja varmennuskehyksen soveltamistavassa	83–93
Tilintarkastustuomioistuimen tulokset osoittavat, että vuosina 2017–2022 virhetaso oli olennainen useimmissa eniten koheesiovaroja saavissa jäsenvaltioissa	84–85

Tehokkuus sääntöjenvastaisten menojen havaitsemisessa vaihtelee jäsenvaltioittain	86–89
Komissio laskee joidenkin jäsenvaltioiden osalta kahden prosentin olennaisuusrajan ylittävän jäännösvirhetason uudelleen useammin kuin muiden jäsenvaltioiden kohdalla	90–93
Virheiden perimmäiset syyt kansallisella tasolla	94–114
Jäsenvaltioiden viranomaisten hallinnointityöhön liittyvät ongelmat olivat syynä lähes puoleen lisävirheistä	97–102
Hallintoviranomaiset olisivat voineet estää yli kolmasosan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista lisävirheistä	98–100
Tarkastusviranomaiset tekivät muutamissa tapauksissa epätarkoituksenmukaisia arviointeja	101–102
Yli neljäsosassa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä oli kyse huolellisuuden puutteesta tai edunsaajien epäilystä tahallisesta sääntöjen noudattamatta jättämisestä	103–107
Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä neljäsosa koski eroja lakisääteisten vaatimusten tulkinnessa	108–114
Jäsenvaltioiden organisaatiokehys vaikuttaa niiden kykyyn ehkäistä ja havaita virheitä	111–114
Miten komissio esti ja korjasi virheitä?	115–136
Koheesiopolitiikan sääntelykehysten yksinkertaistamisella ei ole toistaiseksi saavutettu tavoiteltuja tuloksia	116–117
Tapahtumat, joiden yhteydessä käytetään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, eivät ole niin alttiita virheille, mutta niitä ei käytetä yleisesti	118–122
Välimaksuista tehtävät pidätykset voivat olla vaikuttavia, mutta niitä heikentää vuoden osalta suorittamatta olevien maksujen vapauttaminen ennen sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia	123–126
Tähän mennessä tehdyt rahoitusoikaisut eivät ole johtaneet siihen, että asianomaiset jäsenvaltiot olisivat menettäneet rahoitusta	127–136
Jäsenvaltiota koskevan rahoitusoikaisumenettelyn loppuun saattaminen voi kestää jopa 20 kuukautta	128–133
Komission raportoinnin mukaan EU:n tason tarkastukset johtivat vuoden 2022 loppuun mennessä uusiin rahoitusoikaisuihin 620 miljoonan euron edestä	134–135

Tähän mennessä ei nettomääräisiä rahoitusoikaisuja kaudelle 2014–2020 136

Mitä seuraavaksi? 137–148

Kauden 2014–2020 ohjelmien myöhäinen aloittaminen ja lisärahoitus lisäsivät joidenkin jäsenvaltioiden paineita rahoituksen käyttämiseen 138–145

Menojen sääntöjenmukaisuuden koko kauden osalta vahvistavalle lopulliselle hyväksymiselle ei ole lakisääteistä vaatimusta 146–148

Loppuhuomautukset 149–162

Liitteet

Liite I – Yleiskatsaus jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission rooleista ja vastuista

Liite II – Tilivuosien aikataulu ja ilmoittamisen määräajat

Liite III – Yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuimen otoksesta jäsenvaltioittain (2017–2022)

Liite IV – Yleiskatsaus tarkastusviranomaisten vuosina 2018–2022 ilmoittamista sääntöjenvastaisuuksista

Liite V – Relevantit Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukset

Lyhenteet

Sanasto

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tiimi

Tiivistelmä

I Koheesipolitiikka on merkittävä menoala, jonka osuus EU:n talousarviosta kaudella 2014–2020 oli yli kolmasosa. Vuosien mittaan koheesipolitiikan menot ovat myös vaikuttaneet eniten tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman yhteydessä raportoitavaan kokonaisvirhetasoon. Menot toteutetaan valtaosin kulujen korvaamiseen perustuvina maksuina, joita tilintarkastustuomioistuin pitää suuririskisinä.

II Tämä katsaus perustuu tilintarkastustuomioistuimen kauden 2014–2020 koheesiomenoista tekemään aiempaan tarkastustyöhön ja komission julkaisemiin tietoihin. Siinä esitetään monivuotinen yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksista, mukaan lukien yhteenveto hallinnointia ja valvontaa koskevien ongelmien arvioinnista, virheiden havaituista perimmäisistä syistä ja tilintarkastustuomioistuimen aiemmista arvioinneista, jotka koskevat toimenpiteitä, jotka komissio on ottanut käyttöön virheiden ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi virhetason alentamista silmällä pitäen. Mahdollisuuksien mukaan annetaan myös maakohtaista tietoa. Tällä katsauksella tilintarkastustuomioistuin pyrkii osaltaan vahvistamaan varmennusmallia ja tuomaan esiin näkemyksiä vuoden 2027 jälkeistä koheesipolitiikkaa koskevan lainsäädäntöehdotuksen valmistelua varten.

III Tilintarkastustuomioistuimen analyysi osoittaa kaiken kaikkiaan, että koheesipolitiikan varmennuskehys on auttanut alentamaan kokonaisvirhetasoa vuodesta 2007, mutta sillä ei ole onnistuttu saamaan tasoa alle säännöissä vahvistetun kahden prosentin olennaisuusrajan. Tilintarkastustuomioistuimen tätä kautta koskevat tarkastustulokset osoittavat johdonmukaisesti, että virhetasot ylittävät kahden prosentin olennaisuusrajan sekä vuosittain että monivuotisesta näkökulmasta. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissio aliarvioi virhetason, vaikka se onkin samaa mieltä tilintarkastustuomioistuimen yleisestä päätelmästä, jonka mukaan koheesiomenojen virhetaso on merkittävä. Tämä osoittaa, että kaikilla keskeisillä toimijoilla on parantamisen varaa varmennusmallin täytäntöönpanotavassa.

IV Hallintoviranomaiset kuuluvat varmennusmallin ensimmäiseen puolustuslinjaan ja ovat siten keskeisessä asemassa koheesiomenojen sääntöjenmukaisuuden varmistamisessa jäsenvaltioissa. Niiden tarkastuksilla ei kuitenkaan vielä pystytä riittävästi lieventämään koheesiomenoille ominaista suurta virheriskiä. Tilintarkastustuomioistuimen kaudella 2014–2020 ilmoittamista lisävirheistä noin puolen voidaan katsoa johtuvan hallintoviranomaisten teoista tai laiminlyönneistä. Tilintarkastustuomioistuimen raportoimat virheet ovat virheitä, jotka on havaittu tarkastusviranomaisten aiemmissa tarkastuksissa havaitsemien ja korjaamien virheiden lisäksi.

V Jäsenvaltioiden tarkastusviranomaiset muodostavat toisen puolustuslinjan – yhtenäistä tarkastusmallia (*single audit*) koskevan periaatteen mukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että niiden valmiudet havaita julkisiin hankintoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia ovat parantuneet, mutta niiden on vielä parannettava valmiuksiaan havaita muuntyyppisiä virheitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheitä, jotka tarkastusviranomaisten olisi pitänyt havaita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuosina 2017–2022 lisävirheitä 51:ssä tilintarkastustuomioistuimen vähintään kerran tarkastamista 87 varmennuspaketista. Niiden vuoksi ilmoitettu virhetaso nousi yli olennaisuusrajan merkittävässä osassa komissiolle todennettuja menoja. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi puutteita myös tarkastustyön suunnittelussa ja valmistelussa, itse tarkastustyön laadussa ja sen dokumentoinnissa. Nämä puutteet vaikuttivat yli puoleen tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapahtumista. Puutteet rajoittavat näin ollen sitä, missä määrin komissio voi luottaa kyseiseen tarkastustyöhön.

VI Komissio tarkistaa tarkastusviranomaisten raportoimat tarkastustulokset asiakirjatarkastuksissa ja tekee lisäksi riskiperusteisia säännönmukaisuuden tarkastuksia. Komission asiakirjatarkastuksiin liittyy luontaisia rajoitteita, koska niitä ei ole suunniteltu havaitsemaan sääntöjenvastaisia menoja, joita jäsenvaltiot eivät ole havainneet. Säännönmukaisuuden tarkastukset ovat vaikuttavia, mutta niitä tehdään vähän.

VII Tukeen oikeuttamattomat menot ja hankkeet olivat yleisimpiä virhetyyppejä. Seuraavaksi yleisin virhe oli valtiontukisääntöjen sekä EU:n ja kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen. Tilintarkastustuomioistuin suositteli vuoden 2022 vuosikertomuksessaan, että EU:n talousarvion toteuttamisesta viime kädessä vastaava komissio toteuttaa erityisiä lieventäviä toimenpiteitä toistuvien virhetyyppien esiintymisen ja vaikutuksen vähentämiseksi sekä täydentää toimiaan jäsenvaltioiden viranomaisten hallinnollisen työn parantamiseksi.

VIII Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksista käy ilmi, että virhetaso ylittää olennaisuusrajan useimmissa koheesiovaroja eniten saavissa jäsenvaltioissa. Yhdeksän jäsenvaltion, joiden osuus koheesiomenoista oli 76 prosenttia, osuus vuosien 2014–2020 arvioidusta virhetasosta oli 91 prosenttia.

Tilintarkastustuomioistuimen analyysistä kävi ilmi myös se, että usein sekä tilintarkastustuomioistuimen että komission uudelleenarvioinneissa joidenkin jäsenvaltioiden varmennuspakettien virhetasot ylittivät olennaisuusrajan. Tällaisissa tapauksissa on erityisen tärkeää vahvistaa tarkastusviranomaisten havaitsemisvalmiuksia.

IX Tilintarkastustuomioistuin havaitsi virheiden taustalla kolme keskeistä perussytä: jäsenvaltioiden viranomaisten työhön liittyvät hallinnolliset puutteet, laiminlyönteihin tai (epäilyyn) tahallisuuteen liittyvät ongelmat sekä ongelmat, jotka koskivat sääntelykehystä edunsaajien tasolla. Puolet tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista lisävirheistä kuului puutteellisen hallinnon luokkaan. Ne ilmenivät hallintoviranomaisten epätarkoituksenmukaisina päätöksinä ja tarkastuksina sekä puutteina tarkastusviranomaisten työssä.

X Komissio saa kauden 2014–2020 varmennuskehystä erilaisia keinoja EU:n talousarvion turvaamiseen. Välimaksuista pidätetyt määrät vapautetaan kuitenkin ennen kuin komissio pystyy analysoimaan kaikki laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevat ongelmat. Komissio käyttää myös rahoitusoikaisuja tapauksissa, joissa se katsoo, että ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmässä on vakavia puutteita. Komissio ei ole kuitenkaan vielä soveltanut nettomääräisiä rahoitusoikaisuja, jolloin kyseinen jäsenvaltio menettäisi rahoituksen suoraan. Näiden välineiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa on siis puutteita. Tätä taustaa vasten tilintarkastustuomioistuin katsoo, että komissiolta tarvitaan lisätoimia, jotta voidaan vahvistaa tapaa, jolla kauden 2021–2027 koheesiomenojen varmennuskehys pannaan täytäntöön.

XI Jäsenvaltiot voivat toimittaa kauden 2014–2020 ohjelmia koskevia lopullisia maksatushakemuksiaan vuoden 2025 puoliväliin asti. Paine hyödyntää käytettävissä oleva EU:n rahoitus aiheuttaa lisäriskin moitteettomalle ja sääntöjenmukaiselle varainkäytölle. Koronapandemian torjumiseksi tarjottu joustavuus, muun muassa erityisesti mahdollisuus EU:n väliaikaiseen 100-prosenttiseen rahoitukseen, auttoi korvaamaan edeltävinä vuosina havaittua varojen hidasta käyttöä. Tämä ohjelmien kansallista tai yksityistä yhteisrahoitusta koskevan vaatimuksen väliaikainen poistaminen voi kuitenkin heikentää jäsenvaltioiden kannustimia valvontaan ja näin ollen pahentaa riskiä siitä, että varoja ei käytetä hyvin. Kun otetaan huomioon vuonna 2025 tapahtuva kauden 2014–2020 ohjelmien päättäminen ja sen päällekkäisyys kauden 2021–2027 ohjelmien täytäntöönpanon kanssa, sääntöjenvastaisuusien riski on edelleen suuri.

XII Tilintarkastustuomioistuimen kuuden viime vuoden tarkastustulosten sekä tarkastusviranomaisten ja komission tulosten perusteella on selvää, että kauden 2021–2027 koheesiomenojen varmennuskehyksen täytäntöönpanotapaa on vahvistettava. Komission on ohjattava tätä prosessia, koska se on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta.

Johdanto

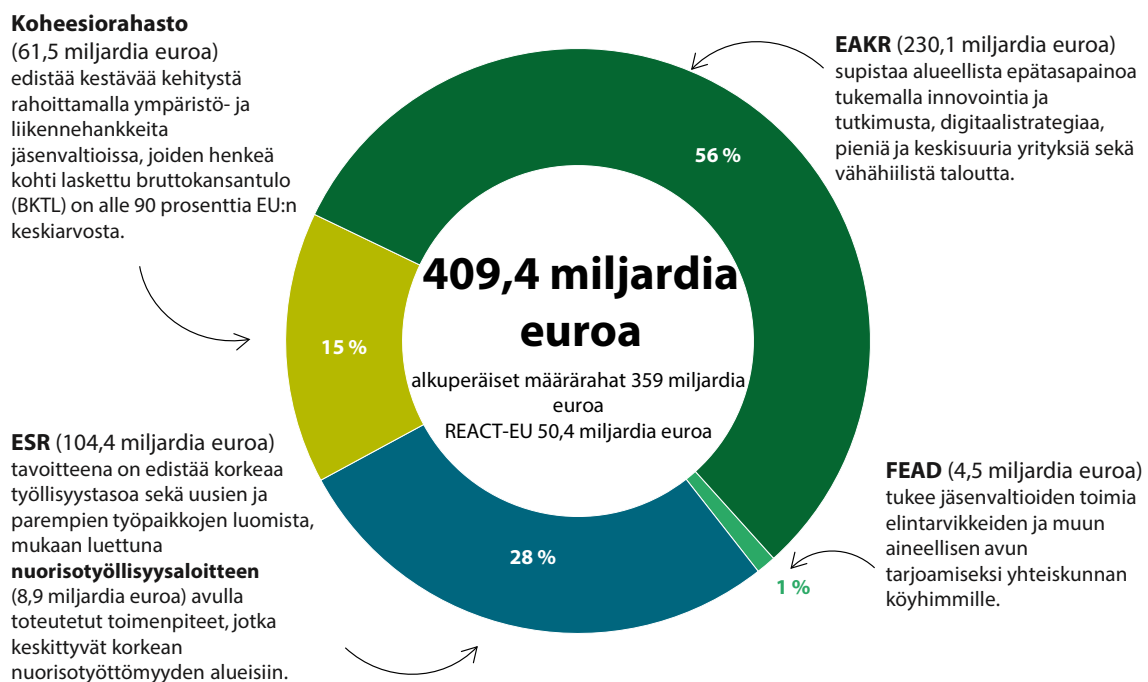
Taustatietoa koheesiopolitiikasta

Koheesiopolitiikka: tavoitteet ja tukirahastot

01 Koheesiopolitiikalla edistetään EU:n kehitystä toimenpiteillä, joilla lujitetaan sen taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta ja vähennetään alueiden välisiä eroja¹.

02 Rahoitustukea myönnetään kolmesta pääasiallisesta rahastosta eli Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), koheesiorahastosta ja Euroopan sosiaalirahastosta (ESR), ja sitä täydennetään nuorisotyöllisyysaloitteella ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahastolla (FEAD) (ks. *kaavio 1*).

Kaavio 1 – Koheesiopolitiikkaa kaudella 2014–2020 tukevat rahastot



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

¹ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 174 artikla.

Koheesiomenot ovat yli kolmasosa EU:n talousarviosta

03 Koheesiorahoitus myönnetään monivuotisen rahoituskehysten 2014–2020 alaotsakkeesta 1 b (Taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus). Rahoitus oli 359 miljardia euroa (mukaan lukien vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto)², mikä oli yli kolmasosa (34 prosenttia) EU:n talousarviosta. Koheesipolitiikan menot kuuluvat kaudella 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten otsakkeeseen 2 ”Koheesio, palautumiskyky ja arvot”. Vuonna 2021 sen osuus EU:n talousarviosta oli suurin, 41,7 prosenttia.

04 Vuosien mittaan koheesipolitiikka on myös vaikuttanut eniten tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuman yhteydessä raportoitavaan kokonaisvirhetasoon³. Menot toteutetaan valtaosin kulujen korvaamiseen perustuvina maksuina, joita tilintarkastustuomioistuin pitää suuririskisinä ja joiden osuus tarkastuksen perusjoukosta oli 66 prosenttia vuonna 2022⁴. Näiden korvausten saajien on esitettävä niille aiheutuneisiin tukikelpoisiin kuluihin liittyvät maksupyynnöt sekä todentavat asiakirjat. Näin tehdessään edunsaajien on usein noudatettava monimutkaisia sääntöjä sen suhteen, mitkä kulut voidaan sisällyttää hakemuksiin (tukikelpoisuussäännöt) ja millaiset kulut katsotaan asianmukaisesti aiheutuneiksi (julkisia hankintoja tai valtiontukea koskevat säännöt).

05 Koheesipolitiikan rahoitus edellyttää yleensä jäsenvaltioiden osarahoitusta, jonka tarkoituksena on varmistaa, että rahat käytetään moitteettomasti⁵. Joulukuussa 2020 jäsenvaltioille annettiin koronapandemian vastatoimena koheesiota ja Euroopan alueita tukevasta elpymisavusta (REACT-EU-väline) 50,4 miljardia euroa lisärahoitusta kauden 2014–2020 koheesipolitiikan rahoituksen lisäksi⁶. Tilivuosina 2020–2021 ja 2021–2022 ilmoitetut menot voitiin samaan aikaan korvata EU:n talousarviosta ilman jäsenvaltioilta saatavaa osarahoitusta⁷. Tämän tarkoituksena oli

² Sivuston cohesiondata.europa.eu perusteella.

³ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 1.14, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 1.18, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, kohta 1.17, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, kohta 1.18 ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2018, kohta 1.29.

⁴ Varainhoitovuoden 2022 vuosikertomuksessa annettu tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausuma, kohta VIII.

⁵ Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus kaudella 2014–2020, johdanto-osan 26 kappale.

⁶ Asetus (EU) 2020/2221 REACT-EU-välineestä.

⁷ Asetus 2020/558, 25 a artikla.

keventää koronapandemiasta kansallisiin talousarvioihin kohdistuvaa taakkaa ja nopeuttaa käytettävissä olevan rahoituksen hyödyntämistä⁸. Lisäksi säädettiin mahdollisuudesta saada 100-prosenttista EU:n rahoitusta kauden viimeiselle tilivuodelle 2023–2024⁹.

Koheesiomenojen eri kaudet menevät päällekkäin

06 EU:n menot suunnitellaan seitsemäksi vuodeksi monivuotisten rahoituskehysten perusteella, ja niistä jokaiseen sovelletaan erityisiä sääntöjä. Koheesiopolitiikassa jäsenvaltioille osoitetaan varoja monivuotisen rahoituskehysten alussa koko seitsemän vuoden ajaksi. Talousarvio jaetaan vuotuisiin menoihin jäsenvaltioiden yksittäisiä toimenpideohjelmia (jäljempänä 'ohjelmat') koskevien rahoitussuunnitelmien mukaisesti.

07 Jäsenvaltioilla on kolme vuotta aikaa käyttää nämä vuotuiset erät niiden budjetoitavuodesta alkaen. Tämän jälkeen käyttämättä jääneet varat menetetään automaattisesti¹⁰. Tämä tarkoittaa, että kauden 2014–2020 koheesiomenojen tukikelpoisuuskausi alkaa 1. tammikuuta 2014 ja päättyy 31. joulukuuta 2023. Jäsenvaltioille menoilmoitusten toimittamisen osalta asetettu määräaika on vieläkin myöhemmin (vuoden 2024 puolivälissä). Määräaika pidennettiin vielä yhdellä vuodella vuoden 2025 puoliväliin asti Euroopan strategisten teknologioiden kehysvälineestä (STEP) annetulla asetuksella, joka hyväksyttiin helmikuussa 2024¹¹. Koheesiomenot toteutetaan näin ollen käytännössä monivuotisina, noin kymmenen vuoden jaksoina, ja monivuotisen rahoituskehysten kaudet menevät päällekkäin.

⁸ Erityiskertomus 02/2023, kohta 30.

⁹ Asetus (EU) 2022/562 (CARE-asetus), 1 artiklan 1 kohta, ja asetus (EU) 2024/795 (STEP-asetus), 14 artiklan 1 kohta.

¹⁰ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 86 ja 136 artikla.

¹¹ STEP-asetus, 14 artiklan 3 kohta.

Koheesiopolitiikan varmennuskehys

Jäsenvaltioiden viranomaisten on annettava komissiolle varmuus koheesiomenojen sääntöjenmukaisuudesta

08 Koheesiomenot toteutetaan monitasoisessa hallintojärjestelmässä. Jäsenvaltiot tai alueet vastaavat meno-ohjelmien päivittäisestä toiminnasta. Jäsenvaltioiden on nimettävä kutakin ohjelmaa varten hallintoviranomainen, todentamisviranomainen ja tarkastusviranomainen. Niiden vastuualueet esitetään yksityiskohtaisesti [kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa](#) (ks. [liite I](#)). Näiden viranomaisten on annettava komissiolle joka vuosi varmuus siitä, että menot ovat olleet laillisia ja sääntöjenmukaisia.

09 Kokonaisvastuu EU:n talousarvion toteuttamisesta on komissiolla¹². Varmennuskehysten vaikuttavuus riippuu kuitenkin niiden henkilöiden ja elinten valmiuksista, joista jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmät varmennuskehyksessä koostuvat. Tämä järjestely tarkoittaa myös sitä, että komissio on EU:n menojen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta valvoessaan jossakin määrin riippuvainen jäsenvaltioiden viranomaisten asianmukaisesta toiminnasta. Sen on kuitenkin varmistettava, että unionin varoja käytetään sovellettavien sääntöjen mukaisesti¹³. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että EU:n menoihin liittyvä virhetaso oli olennainen vuosina 2017–2022 ja että koheesioalan vaikutus kokonaisvirhetasoon oli kaikkein suurin. Tästä huolimatta komissiolle myönnettiin vastuuvapaus, sillä huomioon otettiin EU:n koko talousarvion hallinnointi.

Komissio otti vuonna 2007 käyttöön koheesiomenoja koskevan yhtenäisen tarkastusmallin

10 Yhtenäisellä tarkastusmallilla tarkoitetaan sisäisen valvonnan kehystä, jossa kukin tarkastuskerros perustuu alatasoilla tehtyyn työhön edellyttäen, että tämä työ on luotettavaa ja täsmällistä. Käytännössä se tarkoittaa, että yhteistyössä toteutettavassa hallinnoinnissa komissio saa varmuuden jäsenvaltioiden viranomaisten tekemästä tarkastustyöstä. Komissiolla on kuitenkin lopullinen vastuu EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta. Mallin tarkoituksena on vähentää sekä jäsenvaltioiden että komission

¹² Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 317 artikla.

¹³ Varainhoitoasetus, 63 artiklan 8 kohta.

tarkastustoiminnan kustannuksia ja tarkastettaville aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, kun tarkastustyötä ei tehdä kahteen kertaan.

11 Yhtenäisen tarkastusmallin käsite hyväksyttiin vuonna 2004 tilintarkastustuomioistuimen lausunnossa ja ehdotuksessa EU:n varojen sisäisen valvonnan kehityksen kehittämiseksi edellyttäen, että tietyt edellytykset täyttyvät (ks. [laatikko 1](#)).

Laatikko 1

Yhtenäisen tarkastusmallin edellytykset¹⁴

Valvontamenettelyt olisi toteutettava yhtenäisen standardin mukaisesti ja niitä olisi koordinoitava tarpeettomien päällekkäisyyksien välttämiseksi. [...] Valvontamenettelyjen toteuttamisen, dokumentoinnin ja niitä koskevan raportoinnin olisi oltava avointa, jotta tulokset olisivat kaikkien järjestelmään osallistuvien tahojen käytettävissä luotettavina lähteinä. [...]

[E]dellytyksenä on, että politiikkojen ja menettelyjen perustana oleva lainsäädäntö on selkeää ja yksiselitteistä ja että turhaa monimutkaisuutta vältetään.

Sisäisen valvonnan järjestelmien pitäisi perustua valvontamenettelyiden ketjuun, jossa jokaiselle tasolle on määritetty erityiset tavoitteet, joiden yhteydessä otetaan huomioon muiden suorittama työ. Jos ilmoitetut menot tai kustannukset ylittävät tietyn vähimmäismäärän, ilmoitukseen olisi liitettävä riippumattoman tarkastajan tarkastustodistus ja -kertomus, jotka perustuvat yhtenäisiin lähestymistapoja ja sisältöä koskeviin standardeihin.

Komission olisi määritettävä sisäisen valvonnan järjestelmien vähimmäisvaatimukset. [...] Sisäisen valvonnan järjestelmiin tulisi sisällyttää mekanismit, joiden avulla varmistetaan, että järjestelmiin liittyvät puutteet samoin kuin tapahtumiin liittyvät virheet ja säännönvastaisuudet havaitaan ja korjataan ja tarvittaessa varoja peritään takaisin.

¹⁴ Lausunto 02/2004.

12 Sekä varainhoitoasetuksessa että yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa viitataan yhtenäisen tarkastusmallin käsitteeseen¹⁵. Tätä mallia on noudatettu koheesiopolitiikassa vuodesta 2007, jolloin tarkastusviranomaisten roolia ja vastuualueita lisättiin verrattuna jälkitarkastuksia tehneiden viranomaisten tehtäviin kaudella 2000–2006. Tilintarkastustuomioistuin totesi aiemmassa kertomuksessaan, että jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmään tehtyjen parannusten ansiosta tilintarkastustuomioistuimen kauden 2007–2013 osalta ilmoittamat virhetasot olivat huomattavasti alhaisempia kuin edellisellä kaudella¹⁶. Parannuksista huolimatta virhetaso pysyi kuitenkin edelleen olennaisena, ja kaudella 2014–2020 odotettavissa olleet parannukset laskivat sitä vain marginaalisesti.

Kaudella 2014–2020 otettiin käyttöön tilivuosien käsite ja menojen vuosittainen selvitysjärjestelmä

13 Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa otettiin käyttöön tilivuosien käsite sekä järjestelmä kussakin ohjelmassa vuosittain ilmoitettujen menojen selvittämiseksi. Tämän käsitteen mukaan jäsenvaltioiden viranomaisten on toimitettava komissiolle kunkin ohjelman (tai ohjelmaryhmän) osalta vuotuinen varmennuspaketti kyseisenä tilivuonna todennetuista menoista. Tilivuosi n koskee menoja, jotka on ilmoitettu 1. heinäkuuta n-2 ja 30. kesäkuuta n-1 välisenä aikana (ks. *liite II*). Varmennuspakettiin kuuluvat

- o tilivuoden todennetut tilit
- o johdon vahvistuslausuma ja vuotuinen yhteenveto tarkastuksista ja todennuksista
- o tarkastusviranomaisen vuotuinen tarkastuskertomus ja tarkastuslausunto.

¹⁵ Varainhoitoasetus, johdanto-osan 218 kappale, kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetys, 148 artiklan 3 kohta, kauden 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskeva asetys, 80 artikla.

¹⁶ Erytyiskertomus 17/2018, kohdat 80 ja 81.

14 Vuotuisissa tarkastuskertomuksissa ilmoitetaan jäännösvirhetaso, joka on tärkein indikaattori kunkin ohjelman tai ohjelmaryhmän menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Tarkastusviranomaisen on tämän tason määrittämiseksi otettava huomioon kaikki sääntöjenvastaisuudet, jotka se on havainnut toimien edustavan otoksen tutkinnassa, ja otantamenetelmän mukaan ekstrapoloitava nämä virheet tarkastettavaan perusjoukkoon. Jäännösvirhetaso perustuu myös hallinto- ja todentamisviranomaisten soveltamiin ja tileihin kirjaamiin rahoitusoikaisuihin, jotka liittyvät tarkastusviranomaisten tarkastuksissaan havaitsemiin sääntöjenvastaisuuksiin ja riskeihin.

15 Jäsenvaltioiden viranomaiset vahvistavat varmennuspaketeissaan, että tilit ovat täydelliset, oikeelliset ja totuudenmukaiset ja että niiden kyseisen ohjelman (tai ohjelmaryhmän) hallintojärjestelmät ja sisäinen valvonta ovat vaikuttavia. Viranomaiset vahvistavat myös, että todennetut menot ovat laillisia ja sääntöjenmukaisia¹⁷. Tämän jälkeen komissio hyväksyy tilit ja maksaa maksamatta olevat EU:n rahoitusosuudet vain, jos se katsoo, että tilit ovat täydelliset, oikeelliset ja totuudenmukaiset. Komissio ottaa arviossaan huomioon tarkastusviranomaisen lausunnon.

16 Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa otettiin myös käyttöön kymmenen prosentin pidätys kaikista välimaksuista¹⁸ ja mahdollisuus käyttää nettomääräisiä rahoitusoikaisuja¹⁹. Ensiksi mainitun tarkoituksena on tarjota puskuri sellaisten sääntöjenvastaisten menojen varalta, joita jäsenvaltion valvontajärjestelmässä ei ole havaittu (ja joista on niin ollen maksettu korvaus). Viimeksi mainitun avulla komissio voisi peruuttaa varoja jäsenvaltiolta, jos sen hallinto- ja valvontajärjestelmissä havaittuja puutteita ei ole korjattu.

¹⁷ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 127 artiklan 5 kohta, ja varainhoitoasetus, 63 artiklan 7 kohta.

¹⁸ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 130 artikla.

¹⁹ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 145 artiklan 7 kohta.

Komissio antaa varmuuden menojen sääntöjenmukaisuudesta vuotuisissa toimintakertomuksissaan

17 Koheesiomenoista vastaavat kaksi komission pääosastoa: alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto (REGIO-pääosasto) ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto (EMPL-pääosasto). Ne raportoivat vuotuisissa toimintakertomuksissaan ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmien vaikuttavuudesta (muun muassa järjestelmien toiminnasta, jäsenvaltioiden viranomaisten työssä havaituista puutteista ja pyydetyistä korjaavista toimista), niiden tilien hyväksyttävyydestä sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta. Heinäkuusta 2021 alkaen koheesiomenoihin liittyvää komission tarkastus- ja arviointityötä on koordinoinut ja toteuttanut yhteinen tarkastusosasto.

18 Komissio käyttää vuotuisissa toimintakertomuksissaan tarkastusviranomaisten raportoimia ohjelmakohtaisia jäännösvirhetasoja ja oman työnsä tuloksia (asiakirjatarkastukset, joita täydennetään tarvittaessa tiedonhankintakäynneillä, riskiperusteisilla säännönmukaisuuden tarkastuksilla ja temaattisilla tarkastuksilla). Lisäksi komissio hyödyntää muita saatavilla olevia tietoja, kuten tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumaa koskevan työnsä yhteydessä saamia tarkastustuloksia. Se käyttää näitä tietoja laskeakseen ja raportoidakseen keskeisen tulosindikaattorin, joka kuvaa varojen käytön sääntöjenmukaisuutta kussakin rahastossa (ks. kohta **38**). Keskeiset tulosindikaattorit kootaan yhteen ja esitetään komission vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa koko varainhoitovuoden koheesiomenojen sääntöjenmukaisuuden indikaattorina.

Tilintarkastustuomioistuimen tarkastusmallissa on vuodesta 2017 lähtien otettu huomioon sääntelykehikseen kaudelle 2014–2020 tehdyt muutokset

19 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen nojalla tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä on tutkia, onko kaikki tulot saatu ja ovatko kaikki menot aiheutuneet laillisesti ja sääntöjenmukaisesti. Tilintarkastustuomioistuin on siis EU:n riippumaton ulkoinen tarkastaja. Se ei kuulu koheesiopolitiikan rahastojen sisäisen valvonnan järjestelmään eikä siihen sovelleta asiaan liittyvää yhtenäistä tarkastusmallia. Tilintarkastustuomioistuin arvioi tarkastuslausumaa koskevan työnsä yhteydessä, onko komissio toteuttanut EU:n talousarviota sovellettavien sääntöjen mukaisesti.

20 Tilintarkastustuomioistuimen koheesiomenojen tarkastuksen perusjoukko on vuodesta 2017 lähtien koostunut menoista, jotka sisältyvät varmennuspaketeissa toimitettuihin tileihin ja jotka komissio on hyväksynyt kyseisen tilivuoden osalta. Siksi tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa tutkitaan pääasiassa tapahtumia, joiden osalta jäsenvaltiot ovat päättäneet kyseistä tilivuotta koskevan valvontasyklinsä ja joiden osalta niiden oletetaan toteuttaneen kaikki asiaankuuluvat toimet sellaisten virheiden korjaamiseksi, jotka ne ovat itse havainneet²⁰ tarkastustoimenpiteidensä osana. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaitut virheet ovat virheitä, jotka on havaittu käytössä olleessa sisäisessä valvonnassa havaittujen virheiden lisäksi. Komission valvontasykli toteutetaan kuitenkin samanaikaisesti, joten sitä ei saada päätökseen kaikkien tapahtumien osalta siihen mennessä, kun tilintarkastustuomioistuin valitsee otoksen (ks. kohta [69](#) ja [liite II](#)).

21 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustapaan kuuluu myös otokseen sisältyvien varmennuspakettien eri tarkastusvaiheiden arviointi. Näin tilintarkastustuomioistuin voi yksilöidä aloja, joilla tiettyjen ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmiä tai komission valvontatyötä on edelleen parannettava, erityisesti silloin, kun tilintarkastustuomioistuin havaitsee ”lisävirheitä” eli virheitä, joita tarkastusviranomaiset (ja lähtökohtaisesti hallintoviranomaiset) eivät ole havainneet aiemmissä tarkastuksissaan ja joita ne eivät ole korjanneet.

²⁰ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, liite 1.1, kohdat 18 ja 19. Poikkeuksia ovat rahoitusvälineiden rahoitusosuuksiin ja valtiontukiennakoihin liittyvät tapahtumat.

Katsauksen laajuus ja lähestymistapa

22 Tämä katsaus on monivuotinen yleiskatsaus koheesiomenojen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta kaudella 2014–2020 koskevasta tilintarkastustuomioistuimen arviosta. Siinä tehdään yhteenveto tilintarkastustuomioistuimen aiemmin ilmoittamista tarkastustuloksista ja sen jäsenvaltioiden hallinto- ja valvontajärjestelmistä tekemistä havainnoista. Siinä myös määritetään virheiden perimmäisiä syitä kyseisen kauden aikana ja raportoidaan tilintarkastustuomioistuimen aikaisemmasta arvioinnista, joka koski toimenpiteitä, joilla komissio ehkäisee tai havaitsee ja korjaa virheitä virhetason alentamiseksi. Mahdollisuuksien mukaan annetaan myös maakohtaista tietoa. Lopuksi tilintarkastustuomioistuin yksilöi tarkastushaasteita, jotka liittyvät kauden 2014–2020 päättämiseen sekä kauden 2021–2027 koheesiomenojen laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen.

23 Katsauksessa keskitytään tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksiin varainhoitovuosilta 2017–2022 (ks. [liite III](#)). Näin voidaan käsitellä kaikkia kauden 2014–2020 menoja, jotka olivat aiheutuneet, joita oli ilmoitettu ja korvattu sekä viety valvontasyklin läpi vuoden 2022 loppuun mennessä. Varainhoitovuosi 2017 oli ensimmäinen, jona komissio hyväksyi 1. heinäkuuta 2015 ja 30. kesäkuuta 2016 väliseen tilivuoteen liittyvät menot, jotka jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet kauden 2014–2020 ohjelmista (ks. [liite II](#)). Vuosina 2014–2016 suoritettut maksut (muut kuin ennakot) liittyivät pääosin vuosiin 2007–2013.

24 Vuosina 2017–2022 tilintarkastustuomioistuin tutki 1 157 tapahtumaa kaikista 27 jäsenvaltiosta sekä Yhdistyneestä kuningaskunnasta (ks. [liite III](#)). Tilintarkastustuomioistuin arvioi myös jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten näiden tapahtumien osalta tekemää työtä (ks. myös [kaavio 2](#)).

Kaavio 2 – Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö kaudella 2014–2020 (vuoteen 2022 asti)



Huomautus:

- * Luvut koskevat kauteen 2014–2020 kuuluvia, vuosina 2017–2022 tarkastettuja tapahtumia.
- ** Tilastollisesti edustavassa 1 157 tapahtuman otoksessa oli 1 077 tapahtumaa, joiden menot tarkastusviranomaiset olivat tarkastaneet, yhdeksän tapahtumaa, jotka eivät sisältyneet tarkastusviranomaisten otokseen, sekä 71 rahoitusvälineisiin liittyvää tapahtumaa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

25 Tilintarkastustuomioistuimen käyttämän otantamenetelmän vuoksi kussakin jäsenvaltiossa koko kauden aikana tehty työ (eli tutkittujen tapahtumien määrä) on oikeassa suhteessa käytettyyn rahamäärään. Niiden jäsenvaltioiden osalta, joiden osuus koheesiopolitiikan kokonaismenoista on yli 76 prosenttia (Puola, Italia, Espanja, Portugali, Unkari, Tšekki, Romania, Kreikka ja Saksa), tilintarkastustuomioistuimen yhteenlasketut tarkastusotokset olivat riittävän suuria, jotta niiden avulla saatiin tietoa ja käsitys tilanteesta jäsenvaltioiden tasolla.

26 Koska tilintarkastustuomioistuin ei ole vielä tehnyt erillistä rahoitusoikaisu järjestelmän tarkastusta, katsauksessa ei käsitellä tätä näkökohtaa yksityiskohtaisesti. Tilintarkastustuomioistuin aikoo tarkastaa, käyttävätkö komissio ja jäsenvaltiot vaikuttavalla tavalla koheesiomenojen rahoitusoikaisuja EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi ja koheesiomenojen sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi.

27 Tilintarkastustuomioistuimen katsaus perustuu vuosikertomuksiin ja asiaankuuluviin erityiskertomuksiin ja lausuntoihin (ks. *liite V*) sekä komission kertomuksiin, muun muassa [vuotuisen hallinto- ja tuloksellisuuskertomukseen](#) sekä [työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisiin toimintakertomuksiin](#). Siinä otetaan huomioon myös muita komission asiakirjoja ja tutkimuksia. Vertailussa edelliseen kauteen tilintarkastustuomioistuin käytti vuonna 2014 julkaistun monivuotisen katsauksen tuloksia, jotka koskivat yhteisesti hallinnoitujen alojen menojen sääntöjen mukaisuutta kaudella 2007–2013²¹.

28 Tämä ei ole tarkastuskertomus vaan katsaus, joka perustuu tilintarkastustuomioistuimen aiempaan tarkastustyöhön tällä alalla sekä julkisesti saatavilla oleviin tietoihin. Katsauksessa raportoidaan koheesiomenojen varmennusmallin soveltamisesta kaudella 2014–2020 saaduista kokemuksista. Tavoitteena on vahvistaa entisestään varmennusmallia käynnissä olevan kauden päättämistä varten ja hiljattain alkanutta kautta 2021–2027 silmällä pitäen. Katsauksessa myös ennakoitaan vuoden 2027 jälkeisen kauden koheesiopolitiikkaa koskevan lainsäädäntöehdotuksen valmistelua. Tilintarkastustuomioistuimen katsauksen tuloksia voitaisiin hyödyntää myös tilintarkastustuomioistuimen pohdinnassa tarkastuksen lähestymistavan tulevaisuudesta ja muiden tarkastajien työn hyödyntämisestä sen tarkastusten yhteydessä.

²¹ Yleiskatsaus: EU:n maatalous- ja koheesiomenot 2007–2013.

Tilintarkastustuomioistuimen yleinen arvio koheesiomenojen sääntöjenmukaisuudesta

29 Koheesiopolitiikan varmennuskehyksen tavoitteena on varmistaa, että kunkin ohjelman (tai ohjelmaryhmän) osalta jäsenvaltioiden ilmoittamissa ja komission todentamissa menoissa ei ole olennaisia virheitä. Säännöissä asetetaan olennaisuusrajaksi kaksi prosenttia²², ja tätä tasoa käytetään myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastuslausumassa EU:n talousarvion laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevan tilintarkastustuomioistuimen lausunnon²³ laatimista varten. Seuraavassa osiossa esitetään yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuimen havainnoista ja raportoidaan koheesiomenojen ja varmennuskehyksen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta kauden aikana.

Koheesiomenojen virhetaso oli vuosina 2014–2020 alhaisempi kuin kaudella 2007–2013, mutta pysyi kuitenkin olennaisena

30 Tilintarkastustuomioistuin yhdisti vuosien 2017–2022 vuotuiset tuloksensa ja arvioi niiden perusteella kyseisten vuosien virhetason olevan kauden 2014–2020 monivuotisessa rahoituskehyksessä noin 4,8 prosenttia. Se on 1,2 prosenttiyksikköä vähemmän kuin kauden 2007–2013 monivuotisen rahoituskehyksen vastaavassa täytäntöönpanovaiheessa (vuosilta 2009–2013), jolloin tilintarkastustuomioistuimen monivuotinen arvio virheistä oli 6,0 prosenttia käytetyistä varoista²⁴.

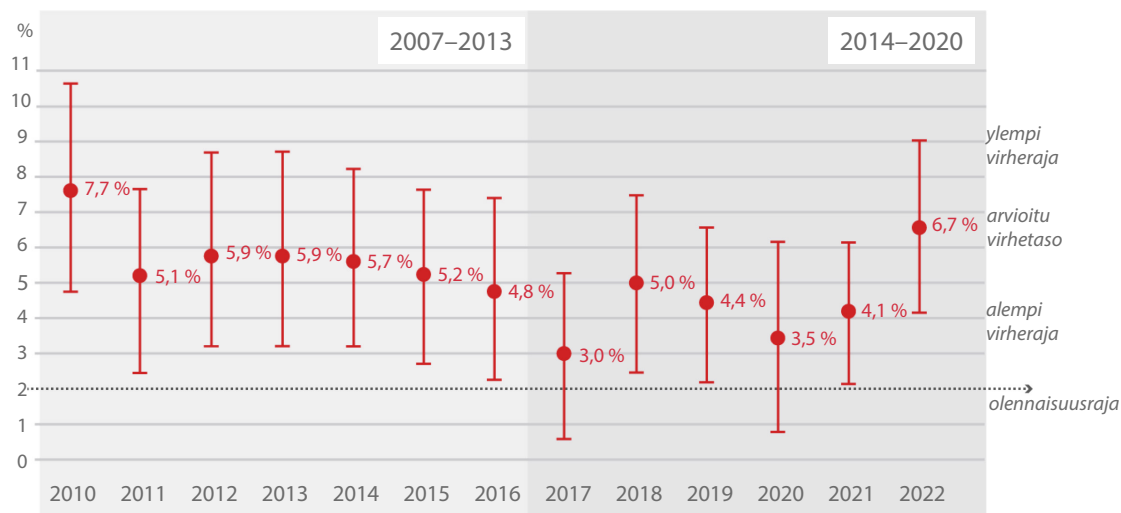
31 Tilintarkastustuomioistuimen tulokset ovat vaihdelleet vuodesta toiseen. Vuosina 2017–2022 virheitä koskevat arviot ylittivät kahden prosentin kynnysarvon – useimpina vuosina merkittävästi – ja huippu oli 6,7 prosenttia vuonna 2022. Näin oli myös kaudella 2007–2013 (ks. [kaavio 3](#)).

²² Komission delegeoitu asetus (EU) N:o 480/2014, 28 artiklan 11 kohta, vuoden 2022 vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus, nide III, liite 5, kohta 5.1.5, tilintarkastustuomioistuimen menetelmä.

²³ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, liite 1.1, kohta 35.

²⁴ Yleiskatsaus: EU:n maatalous- ja koheesiomenot 2007–2013, kohta 23.

Kaavio 3 – Tilintarkastustuomioistuimen arviot koheesiomenojen virhetasosta vuosina 2010–2022



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

32 Tarkastuslausumaa varten tehdyt tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot osoittavat, että korvauksiin perustuviin maksuihin liittyy suurempi virheriski kuin tukioikeuksiin perustuviin maksuihin (kuten useimmissa yhteisen maatalouspolitiikan osissa)²⁵. Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuimen otoksessa joka neljänteen tapahtumaan vaikutti vuosina 2017–2022 jokin lakisääteisten vaatimusten rikkominen, vaikka tarkastusviranomaiset olivat jo tutkineet lähes kaikki nämä tapahtumat. Noin 60 prosentissa virheistä (171 virhettä tai 15 prosenttia otoksen kokonaismäärästä) tilintarkastustuomioistuin luokitteli ne kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviksi virheiksi. Noin neljäsosassa tapahtumista, joissa tilintarkastustuomioistuin havaitsi nämä niin sanotut lisävirheet eli ne, joita tarkastusviranomaiset eivät olleet havainneet ja korjanneet, virheiden vaikutus oli merkittävä (eli ne vaikuttivat yli 80 prosenttiin tapahtuman osalta ilmoitetuista menoista).

33 Kauden 2014–2020 menojen tukikelpoisuusaika päättyi 31. joulukuuta 2023. Koronapandemian aikana jäsenvaltiot saivat huomattavasti joustavuutta varojen uudelleenohjelmointiin (ja lisärahoitusta REACT-EU-välineestä)²⁶. Tilintarkastustuomioistuin oli jo huomauttanut [varainhoitovuotta 2020 koskevassa vuosikertomuksessaan](#), että hallinto- ja tarkastusviranomaisten tarkastusten ja

²⁵ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 1.18.

²⁶ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 6.17.

varmennusten vaikuttavuus saattaa vähetä koronapandemian aikana, mikä voi lisätä riskiä virheiden ja sääntöjenvastaisuuksien havaitsematta ja korjaamatta jäämisestä²⁷.

Useimmat tarkastusviranomaiset ilmoittivat vuosina 2017–2022 olennaisuusrajan alittavia virhetasoja

34 Tarkastusviranomaiset voivat antaa huomautuksia sisältämättömän tarkastuslausunnon tileihin kirjattujen menojen laillisuudesta ja sääntöjenmukaisuudesta vain, jos vuotuisen tarkastuskertomukseen sisältyvä jäännösvirhetaso (ks. myös kohta **14**) alittaa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen täydentämisestä annetussa komission delegoidussa asetuksessa²⁸ vahvistetun kahden prosentin olennaisuusrajan.

35 Useimmat tarkastusviranomaiset eivät kaudella 2014–2020 ilmoittaneet vuotuisissa tarkastuskertomuksissaan, että koheesiomenoihin olisi liittynyt olennaisia virheitä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuosina 2017–2022 vain 33 tapausta (25 ohjelmassa yli 400:sta), joissa vastaava tarkastusviranomainen oli ilmoittanut yli kahden prosentin jäännösvirhetason ennen komission tekemiä mukautuksia²⁹. Suuri osa näistä tapauksista (14 ohjelmassa 25:stä) ilmeni vuonna 2020 (eli ne liittyivät tilivuoteen 2018–2019).

36 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastukset osoittavat kuitenkin vuodesta toiseen, että useilta tarkastusviranomaisilta jää havaitsematta merkittävä määrä virheitä niiden tarkastamissa tapahtumissa. Komissio saattaa myöhemmin havaita osan näistä virheistä, minkä vuoksi tehdään mukautuksia, ja osan havaitsee tilintarkastustuomioistuin (jos varmennuspaketti kuuluu tilintarkastustuomioistuimen otokseen). Näiden lisävirheiden vuoksi tilintarkastustuomioistuin päättelee, että koheesiomenojen virhetaso on kaiken kaikkiaan olennainen.

²⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2020, kohta 2.32.

²⁸ Komission delegoitu asetukset (EU) N:o 480/2014, 28 artiklan 11 kohta.

²⁹ EMPL-pääosaston ja REGIO-pääosaston vuosien 2017–2022 vuotuisten toimintakertomusten liitteiden perusteella.

37 Lisäksi, vaikka rahoitusvälineiden ennakot eivät ole aiheutuneita menoja, yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa³⁰ säädetään poikkeuksesta, jonka mukaan tarkastusviranomaiset voivat sisällyttää ne tarkastuksen perusjoukkoonsa, jos ne maksetaan tilikauden aikana; tällöin ennakot otetaan huomioon jäännösvirhetason laskennassa. Nämä ennakkomaksut ovat yleensä vähäriskisiä ja arvoltaan melko suuria. Jos siis tilit sisältävät sekä aiheutuneita menoja että ennakkomaksuja, tarkastusviranomaisten määrittämässä jäännösvirhetasoissa todennäköisesti aliarvioidaan tosiasiallisesti aiheutuneiden menojen virhetaso.

Komission määrittämä ”enimmäistaso” on vuodesta 2018 lähtien osoittanut olennaista virhetasoa koheesiomenojen kohdalla

38 Komissio laskee kunkin rahaston menojen sääntöjenmukaisuutta koskevan keskeisen tulosindikaattorin, jonka se ilmoittaa vuotuisessa toimintakertomuksessa (ks. kohta 18). Keskeinen tulosindikaattori muodostetaan yksittäisten jäännösvirhetasojen painotettuna keskiarvona, ja sitä mukautetaan tarvittaessa komission tarkistuksissa ja tarkastuksissa saatujen tulosten perusteella. Komissio on vuodesta 2018 lähtien julkistanut myös niin sanotun enimmäistason, jotta voidaan ottaa huomioon näihin menoihin mahdollisesti liittyvät lisäriskit³¹. Keskeisen tulosindikaattorin laskennassa ei oteta huomioon rahoitusvälineisiin maksettujen ennakoiden vaikutusta (ks. kohta 37).

39 Tarkastusviranomaisten ilmoittamiin tasoihin tekemiensä mukautusten jälkeen komissio arvioi, että koheesiomenojen kohdalla enimmäistaso ylitti kahden prosentin olennaisuusrajan kunakin viitenä vuotena vuodesta 2018 lähtien ja näin ollen myös koko ajanjakson osalta.

³⁰ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva aset³⁰, 41 artiklan 1 kohta.

³¹ REGIO-pääosaston vuoden 2018 vuotuinen toimintakertomus, alaviitteet 12 ja 52; EMPL-pääosaston vuoden 2018 vuotuinen toimintakertomus, alaviite 38.

40 Samaan aikaan komission laskema ja ilmoittama keskeinen tulosindikaattori jäi hieman alle olennaisuusrajan neljänä vuotena viidestä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo kuitenkin, että komission menetelmä mahdollistaa vain vähimmäisvirhetason arvioimisen, mikä tarkoittaa, että tietty määrä virheitä jää todennäköisesti havaitsematta ja korjaamatta (ks. kohdat [65–68](#))³².

41 Komissio on vuodesta 2019 lähtien parantanut enimmäistasojen arviointimenetelmäänsä ottamalla huomioon riskin siitä, että virheitä jää vuoden aikana (joko komissiossa tai tilintarkastustuomioistuimessa) tarkastettujen ohjelmien otokseen kuuluvien toimenpiteiden ulkopuolelle. Enimmäistasoihin voi sisältyä myös niin sanottua lisäriski, joka koskee ohjelmia, jotka eivät ole olleet tarkastuksen kohteena. Se määritetään saman tarkastusviranomaisen muiden ohjelmien osalta raportointien virhetasojen perusteella tai soveltaen kiinteämääristä riskiä, jos tarkastusviranomaiseen ei ole vielä kohdistettu tarkastusta.³³

42 Tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2021 vuosikertomuksessaan, että puutteita oli edelleen kaksi: komissio ei soveltanut näitä lisäriskejä aiempina tilikausina tarkastettuihin ohjelmiin ja joissakin tapauksissa lisätarkastusten määrä ei myöskään ole välttämättä riittävä sen kannalta, että kaikki virheet, joita komissio ei ole havainnut säännönmukaisuustarkastuksissaan, kyettäisiin ottamaan huomioon. Nämä puutteet vaikuttavat myös komission riskinalaiseen määrään ohjelmien päättämishetkellä, sillä komissio ei välttämättä suorita oikaisuja, jotka tarvittaisiin alentamaan jäännösvirhetaso alle olennaisuusrajan³⁴.

Virheitä koskevissa komission ja tarkastusviranomaisten arvioissa keskitytään rahoitusoikaisuihin

43 Komission vuotuisissa toimintakertomuksissa ja vuotuisissa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksissa ilmoitetut tasot koskevat sääntöjenvastaisuuksia, joiden vuoksi tehdään rahoitusoikaisuja sovellettavien säännösten perusteella (ks. myös kohta [14](#)).

³² Erytyiskertomus [26/2021](#), kohdat 58–61.

³³ REGIO-pääosaston vuoden 2022 vuotuinen toimintakertomus, alaviite 65; EMPL-pääosaston vuoden 2022 vuotuinen toimintakertomus, alaviite 71; [vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022](#), kohta 6.66.

³⁴ [Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021](#), kohta 5.62, ja [vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022](#), kohta 6.70.

44 Jotta jäsenvaltioiden viranomaiset ja komissio voivat määrätä rahoitusoikaisuja, virheen on oltava [kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa](#) tarkoitettu sääntöjenvastaisuus eli ”talouden toimijan teosta tai laiminlyönnistä” johtuva sääntöjen rikkominen³⁵. Kaikki tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat virheet eivät kuulu tähän luokkaan. Perustamissopimuksen mukaisen toimeksiantonsa mukaisesti tilintarkastustuomioistuimen on ilmoitettava virheistä, jotka liittyvät sovellettavien sääntöjen rikkomiseen. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tapahtumassa on virhe, jos jokin siihen liittyvien menojen maksamisen ehdoista ei ole täytynyt kokonaisuudessaan.

45 Komissio ilmaisi olevansa kauden 2017–2022 kolmen raportointivuoden (2018, 2020 ja 2022) osalta eri mieltä joistakin tilintarkastustuomioistuimen ilmoittamista lisävirheistä tai tilintarkastustuomioistuimen havaintojen kvantifioinnista. Vaikka näitä kiistanalaisia virheitä ei olisi otettu huomioon, tilintarkastustuomioistuimen kyseisten kolmen vuoden virhetasoa koskevat arviot ylittävät kuitenkin sekä kahden prosentin olennaisuusrajan että komission ilmoittamat tasot. Kun tutkitaan yksittäisiä varmennuspaketteja, kiistanalaiset virheet vaikuttaisivat vain kolmeen niistä asianomaisista 13 paketista, joissa tilintarkastustuomioistuin katsoi jäännösvirheen olevan yli kaksi prosenttia.

46 Muut menetelmäerot virheiden kvantifioinnissa (esimerkiksi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen³⁶) eivät merkittävästi vaikuta ilmoitettujen virhetasojen eroihin.

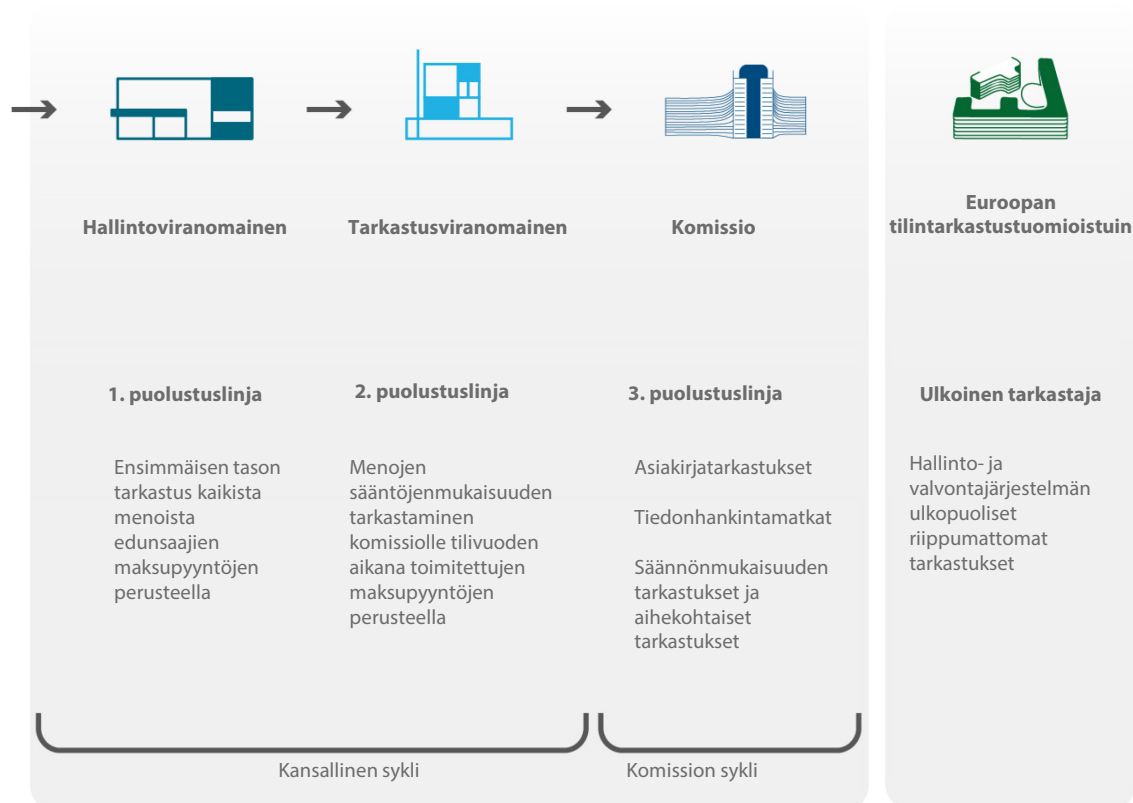
³⁵ [Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus](#) , 2 artiklan 36 kohta.

³⁶ [Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022](#), liite 1.1, kohta 27.

Mitkä olivat tilintarkastustuomioistuimen havainnot koheesiopolitiikan valvontajärjestelmän keskeisten toimijoiden työn luotettavuudesta?

47 Koheesiopolitiikan sääntöjenvastaisia menoja ehkäistään, havaitaan ja korjataan kolmella puolustuslinjalla, jotka esitetään *kaaviossa 4*. Tilintarkastustuomioistuin arvioi kaikkien kolmen tason työtä tarkastustyössä, joka koski sekä sääntöjenmukaisuutta että komission ja jäsenvaltioiden valvontajärjestelmiä kaudella 2014–2020.

Kaavio 4 – Koheesimenojen valvontajärjestelmä



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Hallintoviranomaisten tekemillä ensimmäisen tason tarkastuksilla ei pystytä varmistamaan koheesiomenojen sääntöjenmukaisuutta riittävän vaikuttavasti

48 Hallintoviranomaisten olisi niin sanottuna ensimmäisenä puolustuslinjana varmistettava, että rahoitettavaksi valitaan vain tukikelpoisia hankkeita. Hallintoviranomaisten ensimmäisen tason tarkastukset ovat siis keskeisessä asemassa koheesiomenojen sääntöjenmukaisuuden varmistamisessa. Niissä on erityisesti tarkistettava, että yhteisrahoitetut tuotteet ja palvelut on toimitettu ja että edunsaajien ilmoittamat menot ovat tosiasiallisesti aiheutuneet ja että ne ovat kaikkien sovellettavien lakien, ohjelmien vaatimusten ja rahoitusehtojen mukaisia. Kauden 2014–2020 menojen osalta jokainen edunsaajien toimittama korvaushakemus on tarkastettava. Kaikki havaitut sääntöjenvastaisuudet on tämän jälkeen oikaistava ennen kuin kyseiset menot ilmoitetaan komissiolle.

49 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset kuuden viime vuoden ajalta³⁷ sekä tarkastusviranomaisten (ks. *liite IV*) ja komission ilmoittamien virheiden määrä ja taloudelliset vaikutukset osoittavat, että hallintoviranomaiset eivät vielä lievennä riittävän vaikuttavasti koheesioalan suurta virheriskiä. Itse asiassa suuri osa näistä virheistä olisi voitu ja pitänyt tunnistaa ja korjata tällä ensimmäisellä puolustuslinjalla, jos se olisi toiminut vaikuttavalla tavalla.

Tarkastusviranomaiset ovat olennainen toinen puolustuslinja, mutta ne eivät aina havaitse sääntöjenvastaisia menoja riittävän vaikuttavalla tavalla

50 Tarkastusviranomaiset ovat koheesiomenojen keskeinen toinen puolustuslinja. Niiden on oltava hallintoviranomaisista riippumattomia ja noudatettava niitä koskevia erityisiä sääntelyvaatimuksia ja -standardeja. Tarkastusviranomaisten tehtävänä on varmistaa, että tehdään tarkastuksia, jotka koskevat toimenpideohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmän asianmukaista toimintaa sekä ilmoitettujen menojen perusteella toimista poimittua edustavaa otosta³⁸.

³⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 6.42.

³⁸ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 127 artiklan 1 kohta.

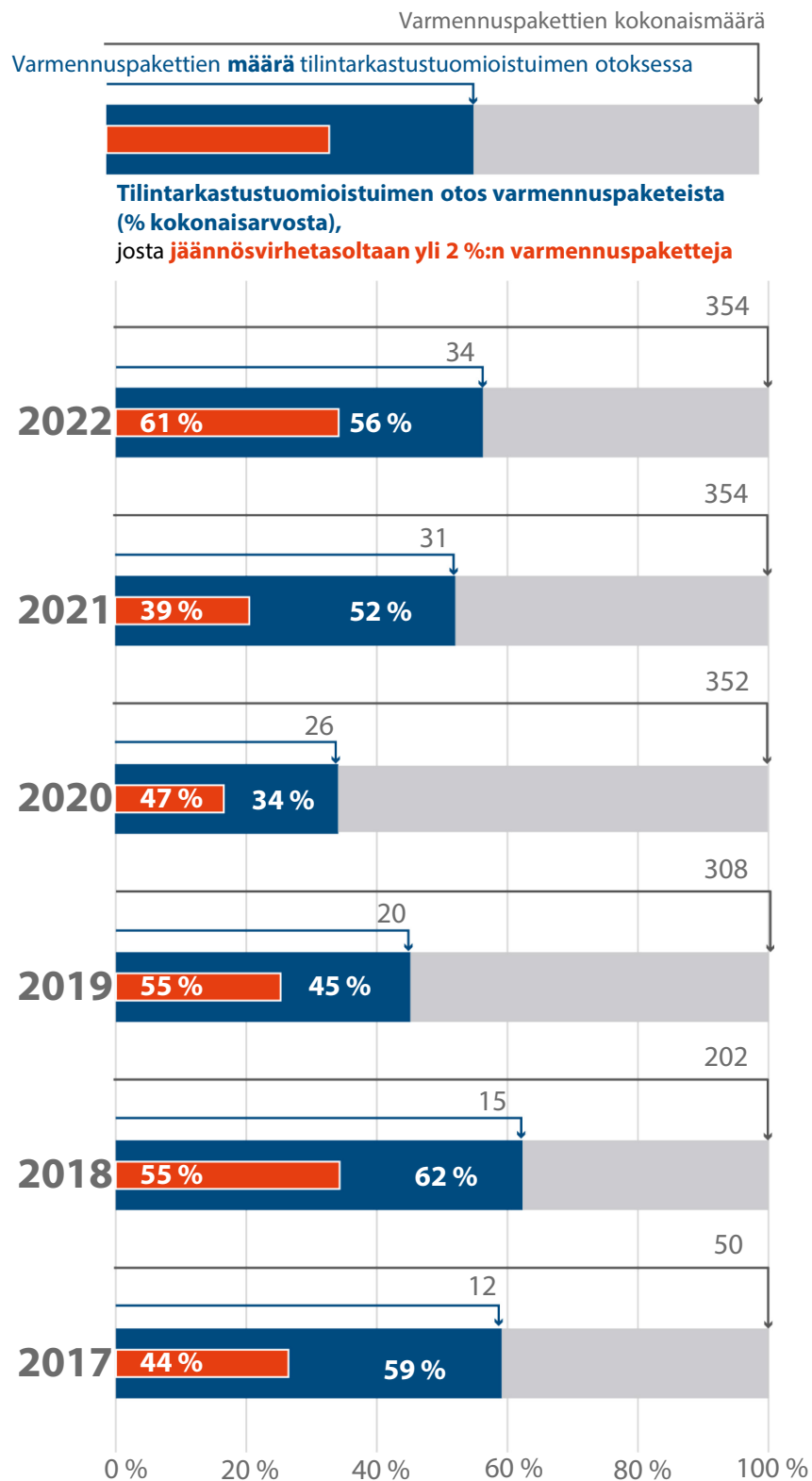
Jäännösvirhetaso on yli kaksi prosenttia noin puolessa tarkastetuista varmennuspaketeista, kun tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat lisävirheet otetaan huomioon

51 Vuosilta 2017–2022 tilintarkastustuomioistuin havaitsi vähintään kerran tarkastamistaan 87 varmennuspaketista kaiken kaikkiaan 51 virhettä, joita tarkastusviranomaisten tarkastuksissa ei ollut havaittu. Niistä 43 tapauksessa tarkastusviranomaisten ilmoittamat jäännösvirhetasot ylittivät näiden lisävirheiden vuoksi kahden prosentin kynnyсарvon.

52 Näiden 43 varmennuspaketin osuus komissiolle todennetuista menoista oli huomattava. Vuosina 2017–2022 näihin varmennuspaketteihin kuuluvien menojen osuus ei ollut laskenut alle 39 prosenttiin tilintarkastustuomioistuimen otoksissa, ja vuonna 2022 se oli huipussaan 61 prosenttia. Yhdessä näiden varmennuspakettien osuus oli noin 45 prosenttia komissiolle todennetuista menoista tilintarkastustuomioistuimen otokseen sisältyvissä varmennuspaketeissa (ks. *kaavio 5*).³⁹

³⁹ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 6.47.

Kaavio 5 – Varmennuspaketit, joissa jäännösvirhetaso ylitti olennaisuusrajan (2017–2022)



Huomautus: Tilintarkastustuomioistuimen analyysissä otetaan huomioon myös komission arvio tilintarkastustuomioistuimeen otokseen sisällyvistä varmennuspaketeista.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

53 Lisäksi vuotuisessa tarkastuskertomuksessa ilmoitettujen prosenttiosuuksien ja tilintarkastustuomioistuimen uudelleenlaskemien virhetasojen välillä on ero, sillä tilintarkastustuomioistuin ottaa laskelmassaan huomioon havaitsemansa lisävirheet. Tilintarkastustuomioistuimen otoksen 138 paketista 42:ssa (noin kolmanneksessa) tarkastusviranomaisen arvion ja tilintarkastustuomioistuimen arvion välinen ero oli yli kaksi prosenttiyksikköä. Yli puolessa näistä 42 tapauksesta ero oli yli viisi prosenttiyksikköä.

Lisävirheisiin ei ole varaa, kun tarkastusviranomaiset ilmoittavat jäännösvirhetasoksi kaksi prosenttia

54 Hallinto- ja todentamisviranomaiset soveltavat tarkastusviranomaisten ilmoittamien havaintojen perusteella rahoitusoikaisuja, joihin sisältyy asianomaisiin hankkeisiin liittyvien menojen poistaminen ennen tilinpäätöksen toimittamista komissiolle. Havaittuihin nimenomaisiin sääntöjenvastaisuuksiin sovellettujen oikaisujen lisäksi ne soveltavat lisäoikaisuja tapauksissa, joissa tarkastusviranomaiset ilmoittavat ohjelman jäännösvirhetason ylittävän kahden prosentin olennaisuusrajan.

55 Koska lainsäätäjät hyväksyy EU:n talousarviosta maksettavissa menoissa kahden prosentin enimmäisvirhetason, hallinto- ja todentamisviranomaiset soveltavat oikaisuja niin, että niillä pystytään saavuttamaan kahden prosentin tavoite. Noin 17 prosentissa varmennuspaketeista, joissa jäännösvirhetaso on yli kaksi prosenttia tilintarkastustuomioistuimen tai komission uudelleenlaskennan jälkeen, aiemmin ilmoitetut jäännösvirhetasot olivat olleet täsmälleen kaksi prosenttia. Tämä ei jätä 'turvamarginaalia' tilien toimittamisen jälkeen tehtävissä tarkastuksissa havaittaville lisävirheille. Tilanne merkitsee sitä, että on tehtävä lisää ekstrapoloituja rahoitusoikaisuja.

Tarkastusviranomaisten työn puutteet heikentävät komission luottamusta siihen

56 Tilintarkastustuomioistuin on vuosien mittaan tarkastanut 43 tarkastusviranomaista ja havainnut luonteeltaan ja vakavuudeltaan vaihtelevia puutteita niistä 40:n työssä. Puutteet ovat puolestaan vaikuttaneet yli puoleen tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapahtumista. Useimmat tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat lisävirheet olisi myös voitu ja ne olisi pitänyt havaita tarkastusviranomaisten tarkastaessa samat toimet (ks. kohta **20**). Tämä heikentää komission luottamusta tarkastusviranomaisten työhön.

57 Vuosina 2017–2022 tilintarkastustuomioistuin havaitsi ja ilmoitti, että 171 lisävirheestä 124:ssä oli kyse tarkastusviranomaisten työn laajuuteen ja laatuun liittyvistä puutteista. Nämä puutteet koskivat erityisesti

- o tarkastustyön suunnittelua ja valmistelua
- o itse tarkastustyön laatua
- o tarkastustyön dokumentointia.

Tarkastuksen suunnittelu ja valmistelu

58 Otanta on olennainen osa tarkastussuunnittelua. Tarkastusviranomaisten on tarkastettava edustavat tilastolliset otokset tapahtumista ja pidettävä kirjaa asianmukaisesti, jotta voidaan osoittaa, että otanta on tehty riippumattomasti, objektiivisesti ja puolueettomasti. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin havaitsi seitsemässä niistä 43 tarkastusviranomaisesta, joita arvioitiin vuosina 2017–2022 vähintään kerran, ongelmia otosten poimintatavassa sekä puutteita otantaa koskevissa kirjausketjuissa.

59 Tarkastusten tarkistuslistat ovat toinen keskeinen osa tarkastusten suunnittelussa ja valmistelussa, koska niissä esitetään tarkastusten vähimmäisvaatimukset ja yhteiset menettelyt, joita tarkastajien on noudatettava. Tilintarkastustuomioistuin pani tarkastustensa aikana merkille, että tarkastusten tarkistuslistojen yksityiskohtaisuus vaihteli merkittävästi tarkastusviranomaisen välillä, vaikka komissio oli toimittanut tarkistuslistoja tarkastusviranomaisille jo alkuvaiheessa niiden yhdenmukaistamisen helpottamiseksi. Vielä kauden 2014–2020 lopun lähestyessäkin tilintarkastustuomioistuin on havainnut tarkistuslistoja, joihin ei sisälly erityisiä kysymyksiä petoksista, eturistiriidoista, kaksinkertaisesta rahoituksesta tai valtiontuesta, vaikka tarkastusviranomaisten on tarkistettava nämä kysymykset.

60 Kaiken kaikkiaan tilintarkastustuomioistuin havaitsi kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevia lisävirheitä 21 prosentissa tapahtumista, joissa se havaitsi myös puutteita tarkastuksen suunnittelussa.

Tarkastustyön laatu

61 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös puutteita itse tarkastustyön laadussa tai täydellisyydessä noin 27 prosentissa tapahtumista. Nämä puutteet liittyivät usein hankkeiden valintaa ja tukikelpoisuusperusteita koskeviin tarkastuksiin. Tilintarkastustuomioistuin pani erityisesti merkille, että jotkin tarkastusviranomaiset eivät järjestelmällisesti vahvistaneet edunsaajien toimittamia tietoja tositteiden perusteella (ks. *laatikossa 2* olevat esimerkit).

Laatikko 2

Tarkastusviranomaiset luottavat edunsaajien tai osallistujien itse antamiin ilmoituksiin tukikelpoisuuden arvioinnissa

Tarkastusviranomaisilla on tapana luottaa liikaa edunsaajien itse antamiin ilmoituksiin tukikelpoisuuskriteerejä ja muita vaatimuksia tarkistettaessa. Nämä ilmoitukset koskevat muun muassa tarjoajien teknisiä valmiuksia, hakijoiden pk-yrityksen asemaa, työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olemista koskevia ehtoja, kotitalouksien kokoonpanoa, valtiontuen vähämerkityksisen tuen enimmäismäärän noudattamista, kaksinkertaisen rahoituksen puuttumista tai eturistiriitojen puuttumista.

Useat lisävirheet johtuvat siitä, että jotkin tarkastusviranomaiset eivät aina tarkista todentavaa aineistoa tai dokumentoi näitä tarkistuksia vahvistaakseen edunsaajien tai osallistujien ilmoittamien tietojen luotettavuuden.

Tarkastustyön dokumentointi

62 Ammattimaista tilintarkastusta koskevissa standardeissa⁴⁰ ja koheesiomenojen tarkastusta koskevissa säännöissä⁴¹ edellytetään lisäksi, että tarkastustyö dokumentoidaan asianmukaisesti siten, että kokenut tarkastaja, jolla ei ole aiempaa yhteyttä tehtävään, ymmärtää tehdyn tarkastustyön, siihen perustuvat johtopäätökset ja sen, miten niihin on päädytty. Noin kolmasosassa tapahtumista tarkastusviranomaisten asiakirja-aineistoon tallennetut asiakirjat eivät kuitenkaan olleet riittäviä joko siksi, että tarkastajat olivat itse dokumentoineet ne puutteellisesti, tai siksi, että tarkastusviranomaisen arviointiprosessit eivät olleet riittäviä.

⁴⁰ Erityisesti kansainvälinen tilintarkastusstandardi 230.

⁴¹ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 127 artiklan 3 kohta.

63 Tilintarkastustuomioistuimen vuosien 2017 ja 2018 tarkastuksissa havaittiin puutteita tarkastusviranomaisten tekemässä dokumentoinnissa, minkä vuoksi tarkastusviranomaiset ja komissio perustivat työryhmän käsittelemään ongelmaa. Työryhmä julkaisi joulukuussa 2019 pohdinta-asiakirjan siitä, miten tarkastajien olisi dokumentoitava työnsä ja mitä tositteita heidän olisi säilytettävä tarkastusaineistossaan. Se ei ole tyhjentävä käsikirja, eikä sen käyttö ole pakollista. Kyseessä on kuitenkin ensimmäinen askel tarkastusviranomaisten työskentelyn ja työn dokumentoinnin parantamisessa.

64 Tilintarkastustuomioistuimen kuuden viime vuoden tarkastustulokset osoittavat, että useiden tarkastusviranomaisten työssä havaitut puutteet vähentävät asianomaisen työn luotettavuutta⁴². Koska tarkastusviranomaisilla on keskeinen rooli varmennuskehityksessä, niiden työtä on parannettava, jotta toimenpiteet varmasti ovat oikeudellisen kehityksen mukaisia. Vastuu talousarvion toteuttamisesta on kuitenkin viime kädessä komissiolla. Yleinen vastuu talousarvion toteuttamisesta ei kata pelkästään menojen laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta, vaan myös moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattamisen⁴³.

Komissio tarkastaa tilinpäätöksen, mutta sen tarkastuksissa lisävirheiden havaitsemiseksi on rajoitteita

Asiakirjatarkastuksia ei ole suunniteltu tukeen oikeuttamattomien lisämenojen havaitsemiseen

65 Kun komissio tekee tarkastuksia tilien hyväksymistä varten (ks. myös kohta [15](#)), se varmistaa tarkastusviranomaisten ilmoittamien sääntöjenmukaisuutta koskevien tietojen johdonmukaisuuden vahvistaakseen jäännösvirhetasojen luotettavuuden. Tämä tehdään pääasiassa asiakirjatarkastusten avulla. Sitä varten komissio analysoi kussakin varmennuspaketissa annetut tiedot vakiomuotoisten tarkistuslistojen perusteella mutta ottaa huomioon myös muut tarkastustiedot.

66 Asiakirjatarkastusta voidaan täydentää tiedonhankintamatkoilla, joilla voidaan joskus tehdä rajoitetusti uudelleen tarkastusviranomaisten tekemiä toimintatarkastuksia niiden työn luotettavuuden arvioimiseksi. Ne auttavat komission mukaan yksilöimään riskejä säännönmukaisuuden tarkastuksia varten.

⁴² Erityiskertomuksen [26/2021](#) tiivistelmän kohdan III perusteella

⁴³ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 317 artikla.

Asiakirjatarkastuksia ei kuitenkaan ole suunniteltu havaitsemaan lisävirheitä. Tämä rajoittaa niistä saatavaa lisäarvoa, kun tarkastusviranomaiset pyrkivät vahvistamaan tilien perustana olevien toimien sääntöjenmukaisuuden ja ilmoitettujen jäännösvirhetasojen oikeellisuuden⁴⁴.

Komission säännönmukaisuuden tarkastuksista saadaan selkeää lisäarvoa, mutta niitä tehdään vähän

67 Komission säännönmukaisuuden tarkastukset ovat komission varmennuspaketteja koskevan työn vaikuttavin osa. Niiden päätavoitteena on saada kohtuullinen varmuus siitä, että jäsenvaltiot olivat havainneet, korjanneet ja ilmoittaneet kaikki vakavat järjestelmän heikkoudet (ja virheet) ennen kuin ne toimittivat tilinpäätöksensä komissiolle. Niiden tarkoituksena on myös varmistaa tarkastusviranomaisten tarkastuslausuntojen ja ilmoitettujen jäännösvirhetasojen luotettavuus. Näissä tarkastuksissa keskitytään tarkastusviranomaisten työn arviointiin ja otokseen poimittujen toimenpiteiden uudelleen suorittamiseen. Tämä voi edellyttää jäännösvirhetasojen uudelleenarviointia ja tarvittaessa lisärahoitusoiden käynnistämistä. Komissio tekee säännönmukaisuuden tarkastuksia kuitenkin vähän (keskimäärin 40 vuosittain).

68 Komission säännönmukaisuuden tarkastuksissa noudatetaan yleensä riskiperusteista lähestymistapaa. Komissio tässä yhteydessä kaikkiin ohjelmiin kohdistamiensa asiakirjatarkastusten perusteella vuotuisen riskinarvioinnin, jonka perusteella se valitsee säännönmukaisuuden tarkastuksiensa kohteiksi ne tarkastusviranomaiset ja ohjelmat, joiden kohdalla riski on suurin. Vuosina 2017–2022 komissio teki 162 tällaista tarkastusta. Tämän työn avulla komissio havaitsee huomattavan määrän sääntöjenvastaisuuksia, joita ei ole havaittu edeltävissä asiakirjatarkastuksissa tai jäsenvaltioiden viranomaisten työssä. Näistä 162 tarkastuksesta 118:ssa (73 prosentissa) komissio havaitsi, että tarkastusviranomaisen oli aliarvioinut jäännösvirhetason. Komissio laski 67 tapauksessa (41 prosentissa) uudeksi jäännösvirhetasoksi yli kaksi prosenttia. Komission säännönmukaisuuden tarkastuksen päätelmät olivat samanlaisia kuin tilintarkastustuomioistuimen omat havainnot.

⁴⁴ Erytiskertomus 26/2021, tiivistelmän kohta VII ja kohdat 26 sekä 29 ja 30.

69 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi tarkastuksissaan kaksi keskeistä puutetta komission säännönmukaisuuden tarkastuksissa:

- o Ensinnäkin yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vahvistetun varmennuskehysten mukaan tilikauden lopusta kestää lähes kaksi vuotta ennen kuin komissio voi tehdä johtopäätöksen tarkastusviranomaisten jäännösvirhetasojen luotettavuudesta kyseisellä tilikaudella⁴⁵.
- o Toiseksi vuotuisissa toimintakertomuksissa ja vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa ilmoitetut komission jäännösvirhetasoarviot ovat vain alustavia, sillä komissio voi pyytää asiakirjatarkastustensa perusteella tarkastusviranomaisilta lisätarkastuksia havaitsemiensa puutteiden osalta. Komission tarkastuksissa tehdyt virheitä koskevat havainnot voivat lisäksi vielä muuttua jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa käytyjen selvitysmenettelyjen jälkeen. Lopullisissa tarkastuskertomuksissa esitetyt johtopäätökset eivät näin ollen ole lopullisia, ja niihin voidaan tehdä lisämuutoksia, kun koko tarkastusprosessi on saatu päätökseen (ks. myös kohdat **130–133**).

⁴⁵ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2017, kohta 6.54.

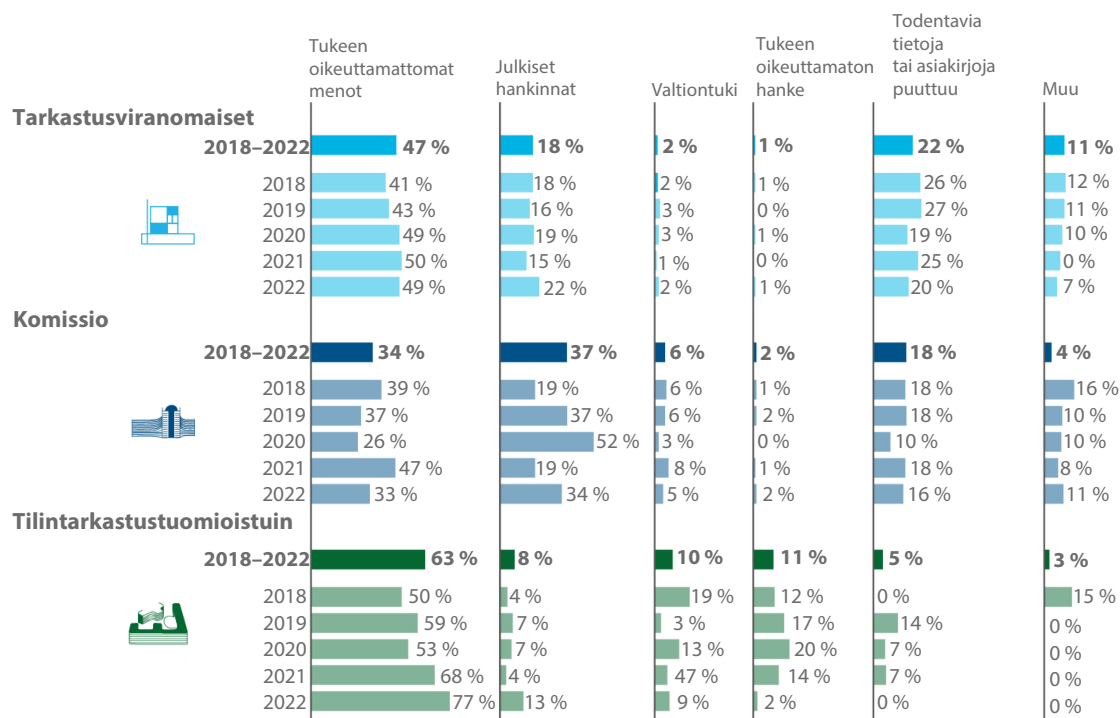
Virheiden tyypit ja esiintymispaikat

70 Vuonna 2018 tarkastusviranomaiset alkoivat käyttää virheiden ilmoittamisessa komission ja jäsenvaltioiden sopimaa yhteistä tyyppijärjestelmää. Sen perusteella voidaan arvioida aiempaa paremmin eri toimijoiden hallinto- ja valvontajärjestelmässä havaitsemia virheitä. Myös tilintarkastustuomioistuin soveltaa vastaavaa virheiden tyyppijärjestelmää omassa työssään havaitsemiinsa virheisiin. Tässä osassa analysoidaan monivuotisesta näkökulmasta, miten tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat lisävirhetyypit vertautuvat komission useimmin havaitsemiin ja tarkastusviranomaisten ilmoittamiin lisävirheisiin. Myös maantieteelliset mallit otettiin huomioon.

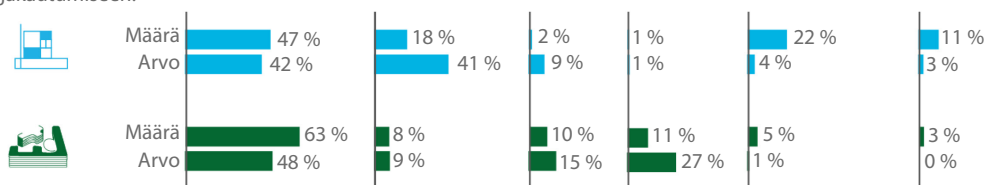
Koheesiomenoissa esiintyy joitakin virheluokkia toisia useammin

71 Tukeen oikeuttamattomat menot ja hankkeet olivat kaudella 2014–2020 yleisimpiä virhetyyppejä, ja niillä oli suurin vaikutus tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon. Seuraavaksi yleisintä oli valtiontukisääntöjen sekä EU:n ja kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen. **Kaaviossa 6** esitetään virheiden määrän jakautuminen virheluokittain. Siitä käy myös ilmi, millä virheluokilla oli suurin vaikutus virhetasoon, ja siinä erotetaan toisistaan tarkastusviranomaisten havaitsemat sääntöjenvastaisuudet ja sekä komission että tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat lisävirheet, joita tarkastusviranomaiset eivät aiemmin olleet havainneet.

Kaavio 6 – Tarkastusviranomaisten, komission ja tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2018–2022 havaitsemien eri virhetyyppien osuus (vuotuiset määrät ja viiden vuoden keskiarvo)



Havaittujen virheiden jakautuminen ei välttämättä ole samassa suhteessa niiden taloudellisen vaikutuksen jakautumiseen:



(*) Komission havaitsemien virheiden taloudellisista vaikutuksista ei ole saatavilla tietoja.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Tukeen oikeuttamattomien menojen osuus virheistä on suurin sekä määrän että taloudellisen vaikutuksen osalta

72 Tukeen oikeuttamattomat menot olivat merkittävin kaikkien tarkastusviranomaisten vuosina 2018–2022 havaitsema virhetyyppi sekä määrän että taloudellisen vaikutuksen perusteella. Tähän tyyppiin kuuluu yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen säännösten tai rahastokohtaisten asetusten ja/tai kansallisten tukikelpoisuussääntöjen monenlaista noudattamatta jättämistä. Tukikelpoisuussääntöjen vahvistaminen on kuitenkin ensisijaisesti jäsenmaiden vastuulla. Tukeen oikeuttamattomien menojen luokkaan kuuluvia sääntöjenvastaisuuksia ovat muun muassa kustannukset, jotka eivät liity hankkeisiin,

tai menot, joita ei ole aiheutunut edunsaajille tai joita he eivät ole maksaneet, tukikelpoisuuden piiriin kuulumattomat osallistujat, liiallisten henkilöstökulujen ilmoittaminen ja palautettavan arvonlisäveron sisällyttäminen menoilmoituksiin. Niitä ovat myös rahoitusvälineisiin liittyvät tukeen oikeuttamattomat kustannukset ja yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöön liittyvät sääntöjenvastaisuudet.

73 Tarkastusviranomaisten havaitsemien tukeen oikeuttamattomiin menoihin liittyvien virheiden määrä pysyi melko samana vuodesta toiseen (johdonmukaisesti 40–50 prosenttia). Niiden taloudellinen vaikutus kuitenkin vaihteli. Komission havaitsema tukeen oikeuttamattomien menojen taso oli matalampi, sillä sen mukaan noin kolmasosa säännönmukaisuuden tarkastuksissa havaituista virheistä kuului tähän luokkaan.

74 Tukeen oikeuttamattomat menot olivat myös tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten mukaan yleisin lisävirhetyyppi, ja myös sen taloudellinen vaikutus oli suurin. Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä lähes kaksi kolmasosaa liittyi tukeen oikeuttamattomiin menoihin, vaikka tilintarkastustuomioistuimen otoksiin kuuluu enimmäkseen jäsenvaltioiden viranomaisten aiemmin tarkastamia menoja ja vaikka tarkastusviranomaiset itse havaitsevatkin paljon tällaisia virheitä. Tilintarkastustuomioistuin suositteli [vuoden 2022 vuosikertomuksessaan](#), että komissio toteuttaa toistuvien virheiden lieventämistoimenpiteitä sääntöjenvastaisten menojen esiintymisen ja vaikutusten vähentämiseksi.

75 Tyypillinen esimerkki tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista lisävirheistä, jotka liittyivät tukeen oikeuttamattomiin menoihin kaudella 2014–2020, koski toimenpiteitä, joilla tuettiin työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleviksi luokiteltuja nuoria ja joissa hankkeen osallistujat eivät täyttäneet tukikelpoisuuskeriteerejä (ks. [laatikko 3](#)).

Laatikko 3

Nuorisotyöllisyysaloitteen hankkeiden tukikelpoisuuden piiriin kuulumattomiin osallistujiin liittyvä lisävirhe

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi kaudella 2014–2020 nuorisotyöllisyysaloitteeseen liittyviä lisävirheitä useissa jäsenvaltioissa. Useimmat näistä virheistä olisi voitu havaita parantamalla tukikelpoisuusperusteen (työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleminen) täyttymisen osoittamiseksi tarvittavien tositteiden tarkastuksia.

Espanjassa yhdessä nuorisotyöllisyysaloitteen toimesta tuettiin työsopimuksia nuorille yliopistotutkijoille, jotka täyttivät työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olemisen edellytykset ja jotka oli rekisteröity kansalliseen nuorisotakuujärjestelmään. Kahdeksan hakijaa niistä 30 hakijasta, joiden hakemukset tarkistettiin, joko työskenteli hakuajankohtana jossakin toisessa yliopistossa tai suoritti perustutkinnon jälkeisiä opintoja hakumenettelystä vastaavassa yliopistossa⁴⁶. Kyseiset hakijat eivät täten olleet oikeutettuja nuorisotyöllisyysaloitteen tukeen, ja aiheutuneet menot olivat näin ollen tukeen oikeuttamattomia.

Ranskassa kahteen nuorisotyöllisyysaloitetta koskevaan hankkeeseen osallistuneiden työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleminen tarkistettiin pelkästään osallistujien omien ilmoitusten perusteella, eivätkä tarkastusviranomaiset todentaneet niiden luotettavuutta edes otoksittain. Tilintarkastustuomioistuimen lisätarkastuksissa, joilla pyrittiin selvittämään otokseen valittujen osallistujien asema, havaittiin, että neljäsosa heistä oli tosiasiallisesti työelämässä, minkä vuoksi he eivät olleet oikeutettuja EU:n tukeen⁴⁷.

Näiden havaintojen perusteella tilintarkastustuomioistuin antoi vuosien 2021 ja 2022 vuosikertomuksissaan⁴⁸ suosituksia tukikelpoisuusedellytysten tarkastamisesta.

Tarkastusviranomaiset havaitsevat julkisia hankintoja koskevia virheitä useammin kuin kaudella 2007–2013

76 Kaudella 2007–2013 EU:n ja kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen oli suurin yksittäinen koheesiomenoja koskevien virheiden syy. Tuohon aikaan tämän luokan osuus tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta virhetasosta oli lähes puolet⁴⁹.

77 Komissio toteutti kaudella 2014–2020 useita julkisia hankintoja koskevaan toimintasuunnitelmaansa kuuluvia toimenpiteitä parantaakseen jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia sekä julkisten hankintamenettelyjen noudattamista koheesiopolitiikassa. Tähän suunnitelmaan, joka laadittiin vuonna 2013 ja jota on päivitetty useita kertoja sen jälkeen⁵⁰, sisältyi toimia sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi mutta myös tarkastuslistojen päivittämiseksi⁵¹.

78 Toimintasuunnitelma on auttanut jäsenvaltioiden viranomaisia havaitsemaan aiempaa enemmän hankintaan liittyviä virheitä. Vuosina 2018–2022 tarkastusviranomaiset ilmoittivat, että noin 18 prosenttia niiden havaitsemista kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevista virheistä liittyi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomiseen ja että virheiden taloudellinen vaikutus oli noin 41 prosenttia. Tarkastusviranomaisten ilmoitusten mukaan Italian ja Unkarin osuus julkisia hankintoja koskevien sääntöjen rikkomisista oli kyseisellä ajanjaksolla suurin. Tilintarkastustuomioistuimen tällä ajanjaksolla tarkastamissa tapahtumissa tarkastusviranomaiset olivat havainneet ja korjanneet 80 hankintaan liittyvää virhettä ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksia. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi 33 muuta hankintaan liittyvää ongelmaa, joita tarkastusviranomaiset eivät olleet havainneet. Niistä kvantifioitiin 11.

79 Tilintarkastustuomioistuin arvioi, että tämän katsauksen kattamalla ajanjaksolla (2017–2022) julkisiin hankintoihin liittyvistä lisävirheistä johtuva virhetaso oli yhdeksän prosenttia, kun vuosina 2007–2013 se oli 45 prosenttia. Tarkastusviranomaiset ilmoittivat vuosina 2018–2022 paljon tällaisia sääntöjenvastaisuuksia (niiden osuus kaikista taloudellisista vaikutuksista oli 41 prosenttia, ks. *kaavio 6*). Täten on selvää, että hankintaa koskevat virheet vaikuttavat edelleen koheesiomenoihin. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa havaittiin kuitenkin, että tarkastusviranomaisten valmiudet havaita tämäntyyppisiä sääntöjenvastaisuuksia ovat parantuneet kauteen 2007–2013 verrattuna.

⁴⁶ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, laatikko 5.5.

⁴⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, laatikko 5.2.

⁴⁸ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, suositus 5.3, ja vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, suositus 6.5.

⁴⁹ Yleiskatsaus: EU:n maatalous- ja koheesiomenot 2007–2013, kohta 30.

⁵⁰ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2018, komission vastaus kohtaan 6.26.

⁵¹ Julkisia hankintoja koskeva toimintasuunnitelma.

Tilintarkastustuomioistuimen tuoreessa kertomuksessa⁵² esitetään yksityiskohtaisempi analyysi julkisten hankintojen tilasta.

Tukeen oikeuttamattomia hankkeita ja valtiontukivirheitä on vähän, mutta niiden osuus tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta virhetasosta on merkittävä

80 Tukeen oikeuttamattomia hankkeita on tavallisesti määrällisesti vähän, mutta niiden taloudellinen vaikutus on merkittävä, koska niiden vuoksi kaikista todennetuista menoista tulee tukikelvottomia. Valtiontukisääntöjen rikkomisessa on samankaltainen tilanne, koska näiden sääntöjen noudattamatta jättäminen usein estää edunsaajia saamasta mitään rahoitusta.

81 Tilintarkastustuomioistuimen omat tarkastushavainnot viittaavat molempien virhetyyppien osalta siihen, että tarkastusviranomaiset eivät havaitse sääntöjen noudattamatta jättämistä riittävän tehokkaasti. Kuten *kaaviosta 6* käy ilmi, komissio ei myöskään havaitse kaikkia tällaisia virheitä, kun se tarkastaa tarkastusviranomaisten työtä. Vain kolme prosenttia tarkastusviranomaisten ilmoittamista virheistä ja kahdeksan prosenttia komission ilmoittamista virheistä liittyy näihin luokkiin.

82 Sen sijaan noin viidesosa tilintarkastustuomioistuimen kvantifioimista lisävirheistä koskee tukeen oikeuttamattomia hankkeita tai valtiontukisääntöjen rikkomista. Yhteenlaskettu taloudellinen vaikutus on 42 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta virhetasosta. Valtiontukisääntöjen rikkomiseen liittyvät lisävirheet olivat huipussaan vuonna 2018. Tilintarkastustuomioistuin ja komissio havaitsivat tuolloin Portugalissa vakavan puutteen järjestelmässä, kun kansalliset säännöt eivät olleet yhdenmukaisia EU:n valtiontukisääntöjen kanssa (ks. *laatikko 4*).

⁵² Erytyiskertomus 28/2023.

Laatikko 4

Kansalliset säännöt, jotka eivät ole EU:n valtiontukisääntöjen mukaisia kannustavien vaikutusten osalta

EU:n valtiontukisäännöt perustuvat ajatukseen, jonka mukaan valtiontuki pitäisi sallia vain, jos sillä tuetaan toimia, joita ei muuten toteutettaisi. [Yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen](#) soveltamisalaan kuuluvissa järjestelmissä oletetaan automaattisesti olevan tämä ns. kannustava vaikutus, jos työt alkavat rahoituksen hakemispäivän jälkeen.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2018 Portugalissa kolme EAKR-hanketta, joilla ei ollut kannustavaa vaikutusta. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös, että maan kansalliset säännöt eivät olleet yhdenmukaisia kannustavia vaikutuksia koskevien EU:n sääntöjen kanssa. Komissio havaitsi ennen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusta useita toimia, joihin sama virhe vaikutti, ja pyysi kyseisen ohjelman hallintoviranomaista jättämään kyseiset toimet kirjanpidon ulkopuolelle. Jäsenvaltio muutti sääntöjään, jotta ne vastaisivat EU:n sääntöjä ja jotta sääntöjenvastaisuudet jatkossa vältettäisiin, mutta jäsenvaltioiden viranomaiset tai komissio eivät ryhtyneet riittäviin korjaaviin toimenpiteisiin joko poistaakseen nämä virheet tai tasapainottaakseen mahdolliset vaikutukset tekemällä rahoitusoikaisun kauden 2016/2017 tilien osalta jo todennettuihin menoihin.

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2019 samanlaisen ongelman. Tuolloin komissio pyysi Portugalin viranomaisia yksilöimään kahdelta seuraavalta tilivuodelta kaikki toimet, joihin tilanne vaikuttaa, ja tekemään tarvittavat oikaisut sääntöjenvastaisten menojen poistamiseksi kirjanpidosta. Oikaisut olivat yhteensä yli 174 miljoonaa euroa.⁵³

Useimmissa eniten koheesiorahoitusta saavissa jäsenvaltioissa virhetaso on olennainen, mutta niiden välillä on eroja varmennuskehyksen soveltamistavassa

83 Tilintarkastustuomioistuimen monivuotisesta analyysistä käy ilmi, että tilintarkastustuomioistuin havaitsee tarkastukseen kuuluvissa tapahtumissa jatkuvasti virheitä, joita ei ole havaittu jäsenvaltioiden tasolla. Tilintarkastustuomioistuin analysoi omia tarkastustuloksiaan mutta myös tarkastusviranomaisten ja komission tuloksia saadakseen lisätietoa koheesiomenojen sääntöjenmukaisuudesta niissä jäsenvaltioissa,

⁵³ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2018, kohdat 6.30–6.32, vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, kohta 5.27, ja REGIO-pääosaston vuoden 2020 toimintakertomus, alaviite 95.

jotka saavat suurimman osan rahoituksesta, ja selvittääkseen, miten vaikuttavalla tavalla ne soveltavat varmennuskehystä.

Tilintarkastustuomioistuimen tulokset osoittavat, että vuosina 2017–2022 virhetaso oli olennainen useimmissa eniten koheesiovaroja saavissa jäsenvaltioissa

84 Koheesiopolitiikan menoista 76 prosenttia osoitetaan yhdeksään jäsenvaltioon: Puolaan, Italiaan, Espanjaan, Portugaliin, Unkariin, Tšekkiin, Romaniaan, Kreikkaan ja Saksaan. Näiden jäsenvaltioiden osuus tilintarkastustuomioistuimen arvioimasta virhetasosta on 91 prosenttia. Lisäksi suurin osa (90 prosenttia) kaikista vaikutukseltaan suurista virheistä (jotka kvantifioitiin 80–100 prosentiksi tarkastetun tapahtuman arvosta) havaittiin kyseisissä maissa.

85 Kaudella 2007–2013 virhetaso oli olennainen jokaisessa suurimmassa vastaanottajajäsenvaltiossa. Tämä päti myös loppuihin 18 jäsenvaltioon, kun niitä katsotaan ryhmänä⁵⁴. Tilintarkastustuomioistuimen kauden 2014–2020 osalta tarkastuksessaan havaitsemat lisävirheet osoittavat, että virhetaso oli Puolaa lukuun ottamatta suurimpien vastaanottajajäsenvaltioiden kohdalla olennainen. Puolan tapauksessa yhden suuren ohjelman osuus maan kaikista koheesiomenoista oli yli kolmannes. Sen alustava virhetaso alitti olennaisuusrajan, kun taas muissa Puolan ohjelmissa virhetaso oli kokonaisuutena arvioituna olennainen.

Tehokkuus sääntöjenvastaisten menojen havaitsemisessa vaihtelee jäsenvaltioittain

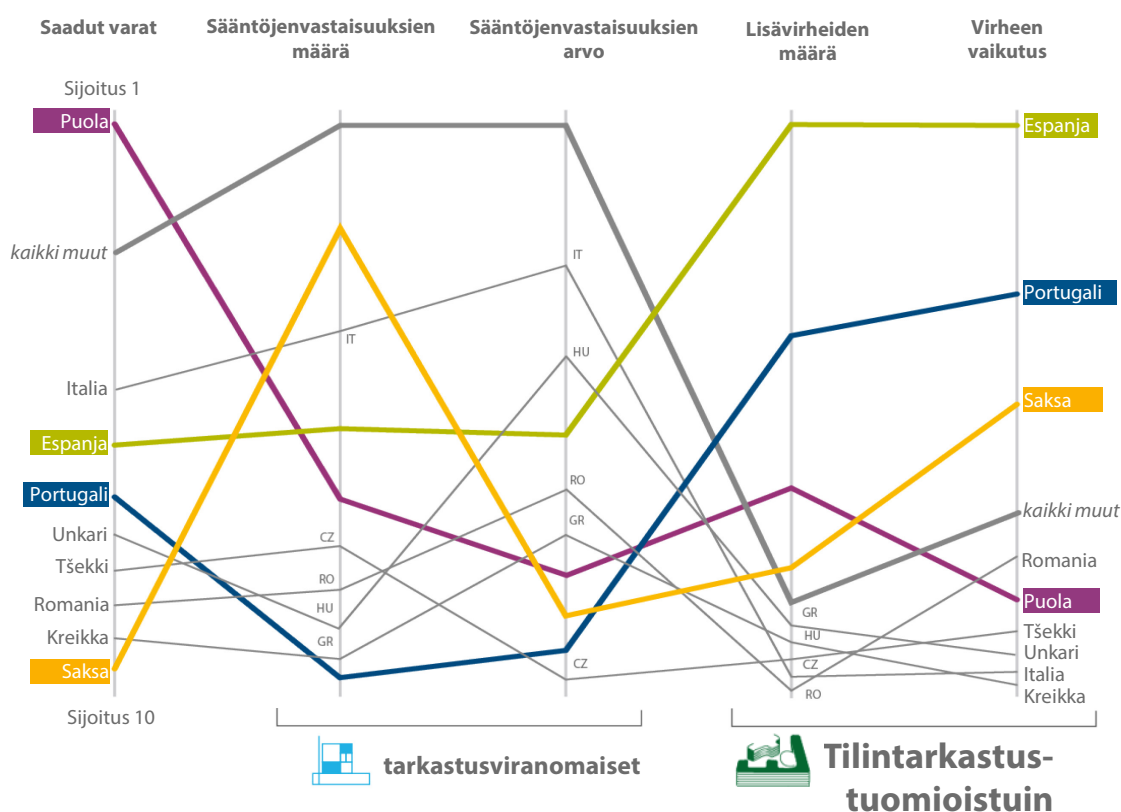
86 Kuten *kaaviosta 7* käy ilmi, tilintarkastustuomioistuimen omat havainnot eroavat tiettyjen jäsenvaltioiden osalta jäsenvaltioiden tarkastusviranomaisten sääntöjenvastaisuuksien esiintymistiheyttä ja arvoa koskevista havainnoista. Koska tilintarkastustuomioistuimen havainnot liittyvät vain lisävirheisiin (eli niihin, joita jäsenvaltioiden viranomaiset eivät ole aiemmin havainneet), tämä osoittaa, että jotkin jäsenvaltiot ehkäisevät ja havaitsevat virheitä muita tehokkaammin.

87 Esimerkiksi koheesiomenojen suurimman saajan, Puolan, tarkastusviranomaisen ilmoittamat sääntöjenvastaisuudet olivat määrältään ja arvoltaan vähäisiä. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi melko suuren määrän lisävirheitä, vaikkakin niiden arvo oli vähäinen. Näin ollen niiden vaikutus tilintarkastustuomioistuimen

⁵⁴ Yleiskatsaus: EU:n maatalous- ja koheesiomenot 2007–2013, kohta 43.

määrittämään virhetasoon oli melko pieni. Saksan tarkastusviranomaiset puolestaan ilmoittivat paljon sääntöjenvastaisuuksia, joiden arvo oli myös vähäinen. Tilintarkastustuomioistuimien havaitsi kuitenkin pienen määrän lisävirheitä, joiden keskimääräinen virhetaso oli korkea. Tämä selittää sen, miksi Saksan vaikutus virhetasoon oli kolmanneksi suurin. Tästä voidaan päätellä, että kaikki tarkastusviranomaiset eivät ole yhtä tehokkaita arvoltaan suurten sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisessa.

Kaavio 7 – Yleiskatsaus jäsenvaltioista tarkastusviranomaisten havaitsemien ja ilmoittamien sääntöjenvastaisuuksien sekä tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien lisävirheiden osalta (2017–2022)



Huomautus: 1) Yhteenveto sisältää kohdissa 71–82 analysoidut sääntöjenvastaisuudet ja virheet. 2) Jäsenvaltiot luetellaan sen mukaan, mikä on niiden sijoitus tutkittujen eri näkökohtien osalta (eli jäsenvaltio, jossa virheitä on eniten, sijoittuu ylimmäksi). Jäsenvaltioiden sijoitukset kussakin otsakkeessa perustuvat niiden osuuteen kussakin tapauksessa. 3) Kaaviossa on korostettu jäsenvaltiot, jotka mainitaan erikseen asiaan liittyvissä kohdissa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin omien tietojensa ja tarkastusviranomaisten komissiolle raportoitujen tietojen perusteella.

88 Saksan tavoin myös Espanjan ja Portugalin osuus virheistä, jotka tilintarkastustuomioistuin havaitsi maiden saamista varoissa, oli suhteettoman suuri. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi Espanjan ja Portugalin kohdalla suuren määrän tietyntyyppisiä lisävirheitä. Esimerkiksi vuosina 2017–2022 Portugalissa havaittiin eniten valtiontukeen liittyviä virheitä *laatikossa 4* käsitellyn erityiskysymyksen vuoksi. Espanjassa puolestaan havaittiin samalla ajanjaksolla enemmän tukeen oikeuttamattomia hankkeita kuin muissa jäsenvaltioissa (ks. esimerkki *laatikossa 5*).

89 Lisäksi tilintarkastustuomioistuin havaitsi tiettyjä puutteita näiden maiden tarkastusviranomaisten työssä (ks. kohta *57*). Tilintarkastustuomioistuin katsoo tämän perusteella, että erityisesti näiden kolmen jäsenvaltion on komission tuella vahvistettava tarkastusviranomaistensa havaitsemisvalmiuksia.

Laatikko 5

Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten kirjaaminen takautuvasti nuorisotakuun piiriin

Tilintarkastustuomioistuin tarkasti vuonna 2021 useita nuorisotyöllisyysaloitteen avulla Espanjassa rahoitettuja toimenpiteitä. Neljä näistä toimenpiteistä koski alennuksia sellaisiin työnantajien sosiaaliturvamaksuihin, jotka liittyivät työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten kanssa tehtäviin väliaikaisiin sopimuksiin.

Kansallisessa nuorisotyöllisyysaloitetta koskevassa lainsäädännössä ja nämä toimenpiteet kattavassa ohjelmassa edellytetään, että työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret ovat rekisteröityneet kansalliseen nuorisotakuujärjestelmään. Rekisteröityminen mahdollistaa asianomaisille nuorille pääsyn useisiin tukeviin toimenpiteisiin (kuten henkilökohtaiseen ohjaukseen ja yksilölliseen toimintasuunnitteluun, räätälöidyt yksilölliset tukijärjestelmät mukaan lukien). Rekisteröitymisen avulla voidaan lisäksi tarkistaa, että työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olemista koskevat vaatimukset täyttyvät.

Kolme neljästä tarkastetusta toimenpiteestä, jotka koskivat sosiaaliturvamaksujen alennuksia, rekisteröitiin kansalliseen järjestelmään takautuvasti, joissakin tapauksissa jopa vuosia alennusten haun jälkeen. Sosiaaliturvamaksujen alennuksista vastaava kansallinen elin, joka toimii sekä välittävänä toimielimenä että toimenpiteiden edunsaajana, toimi näin ilman aiempaa tietoa työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevista osallistujista.

Takautuvan rekisteröitymisen seurauksena oli mahdotonta todentaa, että osallistajat olivat oikeutettuja tukeen työelämän tai koulutuksen ulkopuolella olemisen takia. Koska tällaista todentamista ei tapahtunut, komissio oli jo soveltanut 25 prosentin rahoitusoikeyttä ennen kuin tilintarkastustuomioistuin toimitti tarkastuksensa. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tarkastuskohteena olleet kolme toimenpidettä eivät ole oikeutettuja EU-tukeen, koska osallistajat on rekisteröity takautuvasti. Tukikelvottomuuden syynä on se, että sen lisäksi, että takautuvan rekisteröitymisen takia on mahdotonta todentaa, ovatko osallistajat koulutuksessa, heidän rekisteröitymisensä kansalliseen järjestelmään ei täytä muita nuorisotakuun ja nuorisotyöllisyysaloitteen ehtoja. Ennen kaikkea tilanne merkitsee, että NEET-nuoret menettävät kaikki näistä kahdesta järjestelmästä saatavilla olevat lisähyödyt⁵⁵.

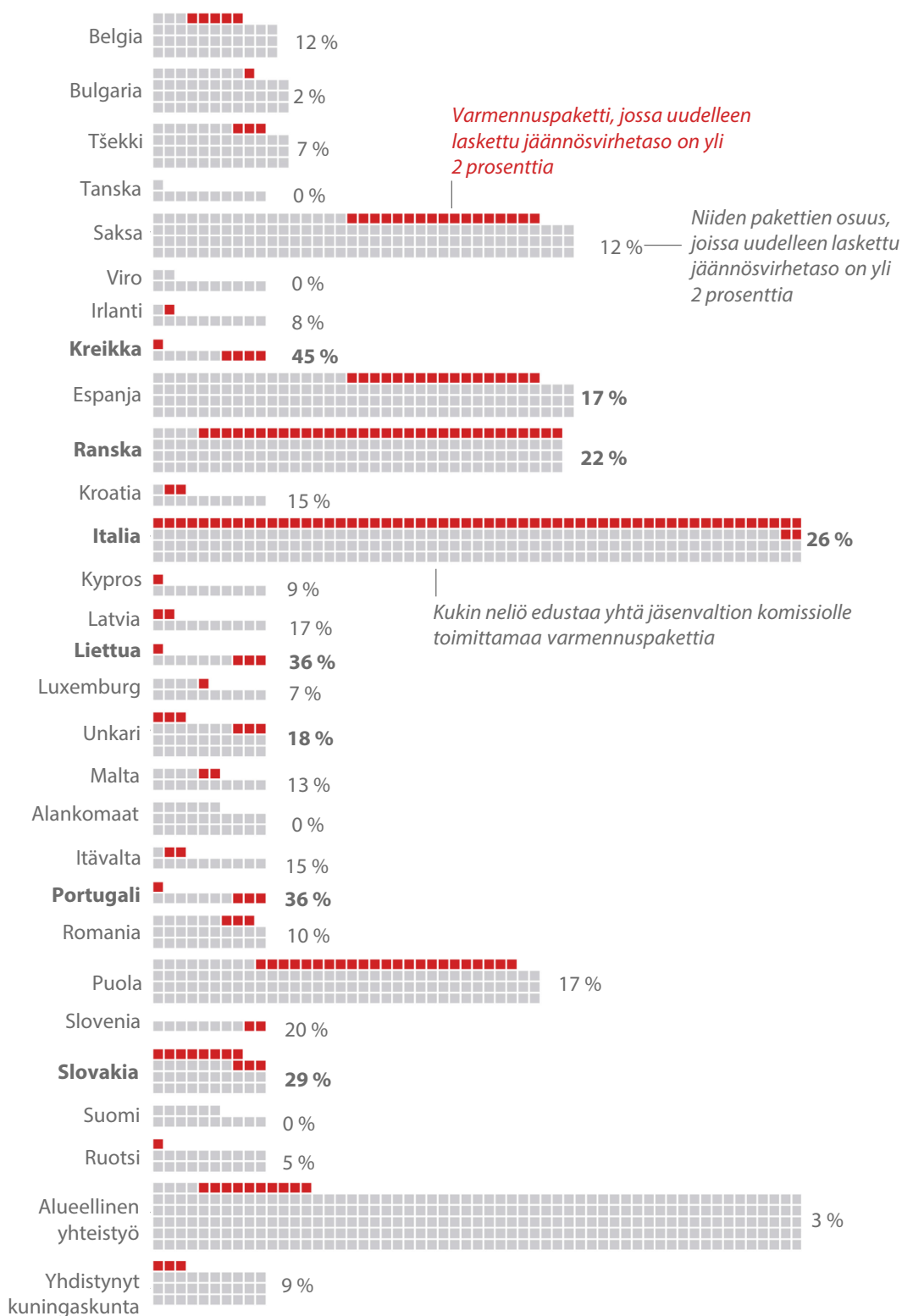
⁵⁵ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, laatikko 5.5.

Komissio laskee joidenkin jäsenvaltioiden osalta kahden prosentin olennaisuusrajan ylittävän jäännösvirhetason uudelleen useammin kuin muiden jäsenvaltioiden kohdalla

90 Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös komission arviota kaikkien jäsenvaltioiden varmennuspaketeista. Tilintarkastustuomioistuin keräsi tiedot vahvistetuista (uudelleenarvioiduista) jäännösvirhetasoista, jotka julkaistiin työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisissa toimintakertomuksissa kunkin varmennuspaketin osalta vuosittain vuosina 2017–2022.

91 Tilintarkastustuomioistuimen analyysistä käy ilmi, että komissio laski uudelleen kahden prosentin olennaisuusrajan ylittävät jäännösvirhetasot erityisen usein joissakin jäsenvaltioissa: näin oli Kreikassa (45 prosenttia varmennuspaketeista), Ranskassa (22 prosenttia), Italiassa (26 prosenttia), Liettuassa (36 prosenttia), Portugalissa (36 prosenttia) ja Slovakiassa (29 prosenttia) (ks. [kaavio 8](#)).

Kaavio 8 – Komission arvio jäännösvirhetasoista kunkin jäsenvaltion osalta (2017–2022)



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuosien 2017–2022 toimintakertomusten perusteella.

92 Niiden pakettien suuri osuus, joissa jäännösvirhetaso on yli kaksi prosenttia komission uudelleenlaskennan jälkeen, osoittaa komission havaitsevan useiden varmennuspakettien kohdalla sääntöjenmukaisuuteen liittyviä ongelmia. Se osoittaa myös, että jäsenvaltiot eroavat toisistaan siinä, miten tehokkaasti ne soveltavat varmennuskehystä. Kreikassa ja Portugalissa uudelleenlaskettujen kahden prosentin olennaisuusrajan ylittävien pakettien suuri osuus johtuu kuitenkin myös siitä, että kaikki ohjelmat on ryhmitelty yhdeksi varmennuspaketiksi.

93 Viidessä niistä yhdeksästä jäsenvaltiosta, jotka saivat 76 prosenttia koheesiorahoituksesta (Espanja, Kreikka, Unkari, Portugali ja Romania), yli kahden prosentin jäännösvirhetasot oli yli puolessa tilintarkastustuomioistuimen otokseen kuuluneista varmennuspaketeista laskettu uudelleen vähintään kerran vuosina 2017–2022. Jäljelle jäävissä eniten tukea saaneissa neljässä jäsenvaltiossa virhetasot nousivat tilintarkastustuomioistuimen tekemän uudelleenarvioinnin jälkeen yli kahteen prosenttiin vähintään 25 prosentissa tarkastetuista varmennuspaketeista.

Virheiden perimmäiset syyt kansallisella tasolla

94 Tarkastuksissa havaitut kvantitatiivisesti ilmaistavissa olevat lisävirheet (171) ovat virheitä, joita ei ole aiemmin havaittu tai korjattu jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien tasolla. Tilintarkastustuomioistuin analysoi näitä virheitä koskevat tiedot selvittääkseen, miten ja miksi ne tapahtuivat ja kuka ne aiheuttaa jäsenvaltiossa. Kussakin vaiheessa tapahtuneet virheet olisi voitu havaita ja korjata jäsenvaltioiden seuraavalla tarkastustasolla.

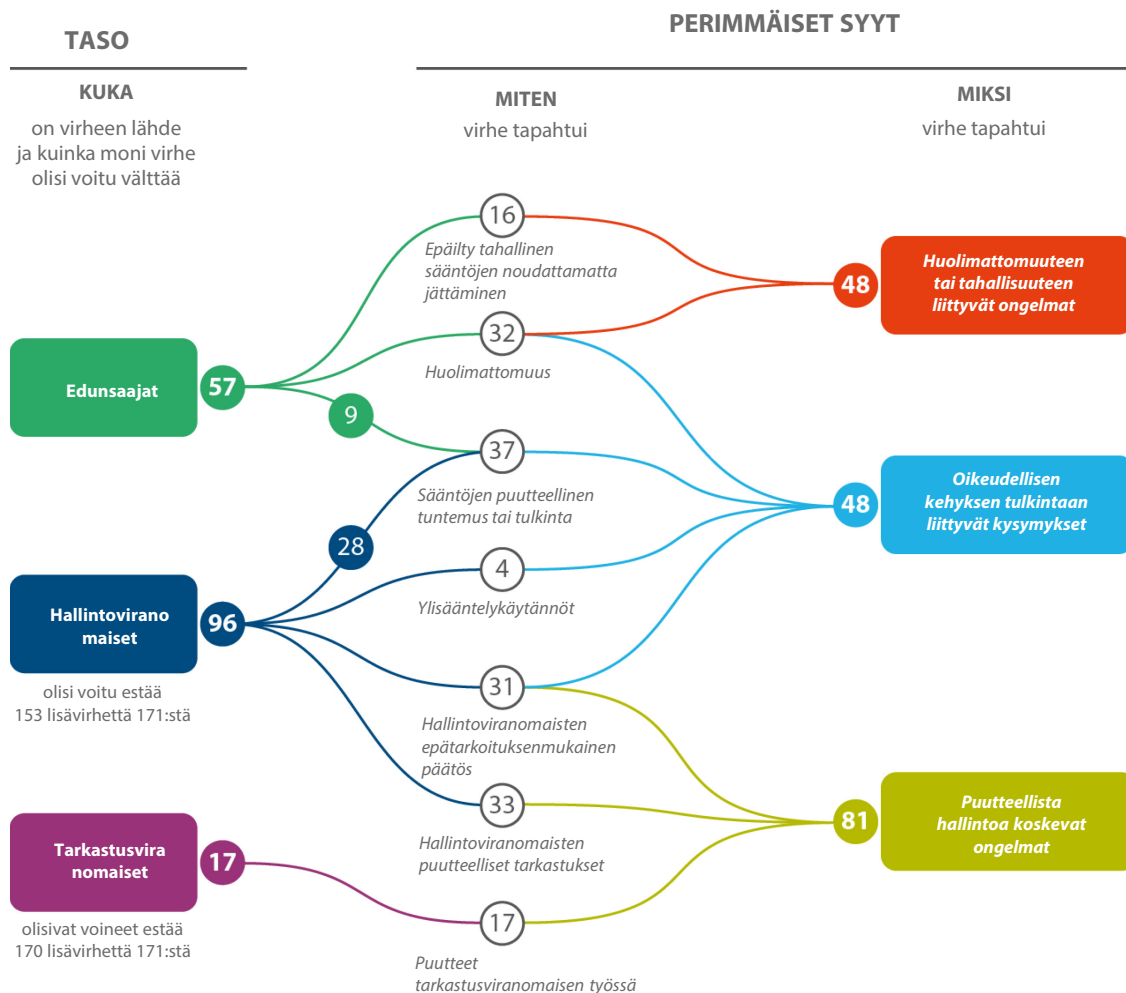
95 Tämän analyysin perusteella ja ottaen huomioon komission aiemman työn⁵⁶ tilintarkastustuomioistuin on havainnut kolme virheiden perimmäistä syytä:

- o puutteet jäsenvaltioiden viranomaisten hallinnointityössä
- o huolellisuuden puute tai (epäily) sääntöjen tahallinen rikkominen edunsaajien tasolla
- o sääntelykehiksen tulkinta.

96 *Kaaviossa 9* on esitetty taso, josta virheet ovat peräisin, kuka niiden lähde on ja miten ja miksi ne tapahtuvat. Tarkastusviranomaiset olisivat voineet estää 170 tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista lisävirheistä.

⁵⁶ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, Jatkuvasti korkeiden virhetasojen perimmäiset syyt ja niiden vuoksi toteutetut toimenpiteet (varainhoitoasetuksen 32 artiklan 5 kohta), [COM\(2017\) 124 final](#), Euroopan parlamentin teettämä tutkimus, *Single audit approach – Root causes of the weaknesses in the work of the member states’ managing and audit authorities*, [IPOL_STU\(2022\)732267](#).

Kaavio 9 – Yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien lisävirheiden perimmäisistä syistä ja tasosta, jolla ne tapahtuivat (2017–2022)



Huomautus: Luokittelu perustuu virheiden pääominaisuuksiin. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että sen havaitsemista 171 lisävirheestä yhdessä vastuu kuuluu pääasiassa komissiolle.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Jäsenvaltioiden viranomaisten hallinnointityöhön liittyvät ongelmat olivat syynä lähes puoleen lisävirheistä

97 Tässä katsauksessa hyvällä hallinnolla tarkoitetaan sen varmistamista, että toimet suunnitellaan, valitaan ja toteutetaan hyvin ja niitä valvotaan moitteettomasti niin, että komissiolle ilmoitetaan ja todennetaan ainoastaan lailliset ja sääntöjenmukaiset menot. Tähän luokkaan kuuluvat puutteet voivat ilmetä hallintoviranomaisten epätarkoituksenmukaisena päätöksentekona tai riittämättöminä todennuksina ja puutteina tarkastusviranomaisten työssä.

Hallintoviranomaiset olisivat voineet estää yli kolmasosan tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista lisävirheistä

98 Tilintarkastustuomioistuimen kauden 2014–2020 osalta ilmoittamista lisävirheistä noin 37 prosenttia voidaan katsoa hallintoviranomaisten tai elinten, joille ne siirtävät tehtäviä, teoiksi tai laiminlyönneiksi. Tämä perimmäinen syy voi usein ilmetä näiden viranomaisten epätarkoituksenmukaisina päätöksinä niiden hyväksyessä toimia (18 prosenttia).

99 Hallintoviranomaiset olisivat voineet havaita 19 prosenttia tilintarkastustuomioistuimen toteamista virheistä. Virheet johtuivat puutteellisista (tai tietyiltä osin jopa olemattomista) ensimmäisen tason tarkastuksista hankkeen täytäntöönpanon aikana. Tähän luokkaan kuuluvat esimerkiksi menojen hyväksyminen, vaikka hankkeen tavoitteita ei ollut saavutettu, sellaisen taloudellisen tuen antaminen, joka ei ole hankkeen hyväksyntäasiakirjoissa vahvistettujen edellytysten mukaista, osallistujien tukikelpoisuustarkastusten puuttuminen tai sellaisten menojen korvaaminen, joita edunsaajille ei ollut aiheutunut.

100 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa todetaan säännöllisesti, että hallintoviranomaiset eivät tee asianmukaisia tarkastuksia, kun ne todentavat tukikelpoisia menoja ja tukikelpoisuusperusteiden täyttymistä. Tilintarkastustuomioistuin katsoo, että tämä on yksi merkittävimmistä koheesiomenoihin liittyvistä riskitekijöistä. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaan hallintoviranomaisten suorittamissa ensimmäisen tason tarkastuksissa otetaan kaudella 2021–2027 käyttöön riskiperusteinen lähestymistapa. Komissio olettaa, että korkean riskin menoihin keskittymisellä on positiivinen vaikutus. Tilintarkastustuomioistuin kuitenkin katsoo, että tämä muutos lisää menojen sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvaa riskiä, koska joidenkin edunsaajien maksupyynnöjä ei välttämättä ole tarkistettu lainkaan hallintoviranomaisten toimesta.

Tarkastusviranomaiset tekivät muutamissa tapauksissa epätarkoituksenmukaisia arviointeja

101 Puutteet tarkastusten suunnittelussa ja valmistelussa sekä tarkastustyön dokumentoinnin laadussa heikentävät työn luotettavuutta (kohdat [56–62](#)). Joskus nämä puutteet voivat vaikuttaa tarkastusviranomaisten arvioon aiemmin havaitsemistaan virheistä.

102 Tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2017–2022 havaitsemista lisävirheistä 17 (kymmenen prosenttia) johtui tarkastusviranomaisten puutteellisesta työstä tai epätarkoituksenmukaisesta arvioinnista. Tapaukset koskivat pääasiassa virheiden ilmoittamatta jättämistä ja/tai puutteellista kvantifiointia.

Yli neljäsosassa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä oli kyse huolellisuuden puutteesta tai edunsaajien epäilyistä tahallisesta sääntöjen noudattamatta jättämisestä

103 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös lisävirheitä, joissa säännöt olivat sangen selkeitä, mutta edunsaaja ei noudattanut niitä riittävän huolellisesti. Tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2017–2022 ilmoittamista ja kvantifiointia 171 lisävirheestä 32 (19 prosenttia) kuuluu tähän luokkaan. Kyseessä ovat esimerkiksi tapaukset, joissa edunsaajat ilmoittivat laitteista, joita ne käyttivät muihin kuin aiottuihin tarkoituksiin.

104 Jos virheet johtuvat edunsaajien tahallisista toimista tai laiminlyönneistä, epäillään yleensä petosta. EU:n ulkoisena tarkastajana tilintarkastustuomioistuimen tehtävänä ei ole tutkia EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia petosepäilyjä, eikä tilintarkastustuomioistuimen tarkastustoimenpiteillä pyritä havaitsemaan petoksia. Tilintarkastustuomioistuimen työn yhteydessä esiin tulevat epäilyt välitetään Euroopan petostentorjuntavirastolle (OLAF) tai Euroopan syyttäjänvirastolle (EPPO).⁵⁷

105 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuosina 2017–2022 tarkastetuista 1 157 tapahtumasta 16 tapausta, joissa sääntöjen noudattamatta jättäminen oli tarkoituksellista. Osuus on yhdeksän prosenttia tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista 171 lisävirheestä.

106 Komission vuoden 2022 vuosikertomuksessa EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta esitetään petosten havaitsemisaste kunkin politiikan alan osalta jäsenvaltioiden viranomaisten ilmoittamien tietojen perusteella⁵⁸. Tämä aste saadaan laskemalla petoksiin liittyvät sääntöjenvastaiset määrät prosenttiosuutena maksujen kokonaismäärästä. Koheesiomenojen osalta kaudella 2014–2020 ilmoitettu aste on hieman alle 0,5 prosenttia. Kertomuksessa vahvistetaan myös, että jäsenvaltiot merkitsivät samana ajanjaksona joka 11:n

⁵⁷ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohdat 1.44, 1.46 ja 1.47.

⁵⁸ Ks. kertomuksen kaavio 6.

sääntöjenvastaisuuksien hallinnointijärjestelmässä ilmoittamansa sääntöjenvastaisuuden petosepäilyksi (yhdeksän prosenttia).

107 Tilintarkastustuomioistuin on aiemmin ilmoittanut, että hallintoviranomaiset aliraportoivat petoksista, mikä heikentää EU:n taloudellisten etujen suojaamista koskevissa kertomuksissa julkaistujen petosten havaitsemisasteiden luotettavuutta. Tilintarkastustuomioistuin on myös pannut merkille, että hallintoviranomaiset yksilöivät petosriskejä ja suunnittelevat ehkäiseviä toimia aiempaa paremmin, mutta niiden on yhä kehitettävä havaitsemista, reagointia ja koordinoitua⁵⁹. Tilanne pysyi samana vuonna 2022: jäsenvaltioiden viranomaiset eivät ilmoittaneet petosepäilyistä vaaditulla tavalla eivätkä puuttuneet petosriskiin riittävästi. Lisäksi tilintarkastustuomioistuin pani merkille, että noin 35 prosentissa tarkastusviranomaisten tarkistuslistoista ei vielääkään selkeästi puututtu petosriskiin⁶⁰ tai dokumentoitu sitä, kuinka tähän riskiin puututaan tarkastusten yhteydessä.

Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista virheistä neljäsosa koski eroja lakisääteisten vaatimusten tulkinnassa

108 Edunsaajien ja viranomaisten on noudatettava monia sääntöjä, kuten yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen yleisiä säännöksiä, rahastokohtaisia säännöksiä, delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä, horisontaalisia EU:n sääntöjä (esim. julkisista hankinnoista tai valtioneudesta) sekä kansallisia tukikelpoisuussääntöjä⁶¹. Säännökset myös yleensä muuttuvat ohjelmakausien välillä. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustyö osoittaa, että tarkasti säännellyn kehyksen soveltamisella tuhansiin edunsaajiin ja viranomaisiin 27 jäsenvaltiossa on varjopuolensa: tulkintaerot ovat väistämättömiä, myös hallinto- ja tarkastusviranomaisten välillä. Toisinaan tämä johtaa jopa oikeudelliseen epävarmuuteen, joka voi estää viranomaisia toteuttamasta ohjelmia suunnitellusti⁶².

⁵⁹ Erityiskertomus 06/2019, kohdat 80 ja 89.

⁶⁰ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohdat 6.56 ja 6.58.

⁶¹ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 65 artiklan 1 kohta.

⁶² Ks. esim. tilintarkastustuomioistuimen aihekohtainen katsaus: Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen, kohta 44.

109 Tilintarkastustuomioistuimen analyysistä käy ilmi, että epäselvät säännöt tai niiden tulkintaongelmat olivat perimmäinen syy noin 24 prosenttiin kaikista lisävirheistä (37 tapausta). Joissakin näistä tapauksista edunsaajat ilmoittivat sääntöjenvastaisia menoja, koska ne eivät olleet tulkinneet sääntöjä oikein. Tähän virheluokkaan kuuluvat myös tapaukset, joissa kansallisessa lainsäädännössä vahvistetut säännöt eivät täyttäneet kaikkia vastaavan EU:n lainsäädännön vaatimuksia, sekä virheet, jotka johtuvat sellaisten kansallisten sääntöjen noudattamatta jättämisestä, joilla niin sanotusti kullataan EU:n lainsäädäntöä (eli jotka ovat sitä vaativampia).

110 Valtaosa 37 tapauksesta johtui siitä, että hallintoviranomaiset itse tulkitsivat sääntöjä virheellisesti. *Laatikossa 6* annetaan esimerkki tällaisesta tilanteesta.

Laatikko 6

Tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat lisävirheet, jotka johtuvat siitä, että hallintoviranomainen tulkitsi sääntöjä virheellisesti

Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuonna 2019 Italiassa kaksi hanketta, jotka rahoitettiin alun perin kansallisista varoista ja jotka oli saatettu fyysisesti päätökseen ennen kuin ne hyväksyttiin EU:n rahoitukseen. Hankkeet eivät näin ollen olleet tukikelpoisia. Jäsenvaltioiden viranomaiset olivat tulkinneet ”fyysisen päätökseen saattamisen” tarkoittavan virheellisesti hankkeen taloudellista tai hallinnollista päättämistä. Sillä tarkoitetaan itse asiassa hankkeen tuotoksen kannalta välttämättömien töiden tai toimintojen loppuunsaattamista, mikä tapahtuu yleensä ennen rahoituksen päättämistä ja hallinnollista päättämistä⁶³.

Siksi tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komission olisi tarkennettava, mitä tarkoitetaan ”fyysisesti päätökseen saatetuilla” ja/tai ”kokonaan täytäntöönpannuilla” toimilla. Se ei ole kuitenkaan vielä toimittanut asiasta selvennyksiä kaikille jäsenvaltioille⁶⁴, vaan ainoastaan niille, joita asia koskee kaikkein suorimmin. Komissio ehdotti myös, että sen ”virheluokittelua” muutetaan kaudeksi 2021–2027 siten, että tällaiset virheet otetaan huomioon erillisenä luokkana.

⁶³ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2019, kohdat 5.19 ja 5.20.

⁶⁴ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, liite 6.2.

Jäsenvaltioiden organisaatiokehys vaikuttaa niiden kykyyn ehkäistä ja havaita virheitä

111 Komission arvioiden mukaan jäsenvaltioilla oli kaudella 2014–2020 noin 1 400 eri viranomaista hallinnoimassa ja valvomassa koheesio-ohjelmia: 116 tarkastusviranomaista, noin 300 todentamis- ja hallintoviranomaista ja yli 900 välittävää toimielintä⁶⁵. Komission vuosien 2007–2013 koheesiopolitiikan jälkiarvioinnissa todettiin myös, että mitä enemmän viranomaisia kunkin ohjelman hallinnointiin osallistuu, sitä suurempi on riski, että sääntöjä tulkitaan eri tavoin eri tasoilla⁶⁶.

112 Tilintarkastustuomioistuimen analyysistä käy ilmi, että jäsenvaltioiden ohjelmien määrän ja tarkastusviranomaisten havaitsemien virhetasojen välillä on yhteys (tilanne ilmentää siis puutteita hallintoviranomaisten työssä). Tilintarkastustuomioistuin havaitsi myös käänteisen yhteyden ohjelmien koossa: virheiden määrä on suurempi pienemmissä ohjelmissa.

113 Tämä antaa ymmärtää, että jäsenvaltioilla, joilla on hajautettu hallinto ja alueellinen ohjelmien täytäntöönpano (esimerkiksi Belgia, Saksa, Ranska, Espanja ja Italia), voi olla muita suurempia haasteita koheesiopolitiikan ohjelmien tehokkaassa täytäntöönpanossa.

114 Kauden 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa säädetään ohjelmien hallintorakenteiden yksinkertaistamisesta esimerkiksi korvaamalla todentamisviranomaiset kirjanpito toiminnolla ja ottamalla käyttöön ohjelmien osalta ”laajennettuja suhteutettuja järjestelyjä”, jotka merkitsevät jäsenvaltioiden viranomaisten ja myös komission suorittamien tarkastusten vähentämistä. Kuten edellä on korostettu, ei ole näyttöä siitä, että yksinkertaistamisen mahdolliset hyödyt olisivat suuremmat kuin tarkastusten laajuuden rajoittamiseen liittyvä riski⁶⁷.

⁶⁵ Tilintarkastustuomioistuimen [aihekohtainen katsaus: Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen](#), kohta 55.

⁶⁶ Tilintarkastustuomioistuimen [aihekohtainen katsaus: Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen](#), kohta 57.

⁶⁷ Lausunto 06/2018, kohdat 113–115.

Miten komissio esti ja korjasi virheitä?

115 Tässä osassa paneudutaan siihen, mitä toimenpiteitä on olemassa ja miten komissio käyttää niitä koheesiomenojen virhetason alentamiseksi. Siinä selvitetään, miten ensinnäkin voidaan estää virheiden tekeminen ilmoituksissa ja miten ne voidaan korjata, jos jäsenvaltioiden viranomaiset eivät havaitse niitä.

Koheesiopolitiikan sääntelykehyyksen yksinkertaistamisella ei ole toistaiseksi saavutettu tavoiteltuja tuloksia

116 Erilaisista yksinkertaistamisaloitteista huolimatta koheesiopolitiikan sääntelykehyyksestä on tullut ajan mittaan entistäkin pidempi. Ohjelmakausien 2007–2013 ja 2014–2020 välillä asetusten ja ohjeiden sivumäärä yli kaksinkertaistui⁶⁸.

117 Kaudella 2021–2027 komissio päätti lopettaa täydentävien kirjallisten ohjeiden antamisen hallinto- ja tarkastusviranomaisille ja säilyttää nykyiset ohjeet vain soveltuvin osin. Komissio aikoo myös vähentää sekundaarilainsäädännön määrää. Tilintarkastustuomioistuin panee merkille, että tämä saattaa lisätä hallintoviranomaisten ja edunsaajien oikeudellista epävarmuutta ja viime kädessä jopa lisätä virheriskiä⁶⁹.

Tapahtumat, joiden yhteydessä käytetään yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, eivät ole niin alttiita virheille, mutta niitä ei käytetä yleisesti

118 Yksinkertaistetuilla kustannusvaihtoehtoilla pyritään saavuttamaan lukuisia hyötyjä, kuten keventämään hallinnollista taakkaa, lisäämään joustavuutta ja mukautuvuutta, parantamaan avoimuutta ja tarkastettavuutta sekä helpottamaan hankkeiden oikea-aikaista täytäntöönpanoa yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 67 artiklan mukaisesti.

⁶⁸ Tilintarkastustuomioistuimen aihekohtainen katsaus: Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen, kohta 45.

⁶⁹ Lausunto 06/2018, kohta 101.

119 Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot ovat useimmin käytettyjä yksinkertaistamistoimenpiteitä. Hallintoviranomaiset sallivat niiden käytön noin 80 prosentissa komission vuonna 2017 tutkimista ohjelmista⁷⁰. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita, että niitä olisi todella käytetty kyseisissä ohjelmissa.

120 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksissa, joissa on arvioitu tapahtumia, joiden yhteydessä on käytetty yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, on havaittu, että ne eivät ole niin alttiita virheille kuin muut tapahtumat. Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot ovat myös tärkeä yksinkertaistamistoimenpide, mutta niitä ei aina panna täytäntöön niin kuin pitäisi. Tilintarkastustuomioistuimen yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen tarkastamismallissa otetaan huomioon niiden avulla tavoitellut hyödyt, jotka liittyvät hallinnollisen taakan keventämiseen ja hankkeiden täytäntöönpanon sujuvoittamiseen. Jos tilintarkastustuomioistuimen on kuitenkin todennettava, että ilmoitettua toimintaa todella on, evidenssiä voidaan etsiä tosiasiallisesti aiheutuneista ja maksetuista kustannuksista.

121 Tilintarkastustuomioistuin havaitsi, että vuosina 2017–2022 yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja koskevissa tapahtumissa virhe vaikutti joka 24. tapahtumaan ja todellisten kustannusten korvaamiseen perustuissa tapahtumissa joka viidenteen. Yleisimmät yksinkertaistettuihin kustannusvaihtoehtoihin liittyvät virheet koskevat niiden suunnittelun puutteita (ks. esimerkki [laatikossa 7](#)).

⁷⁰ Euroopan komission tutkimus, [Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF](#), s. 61; ks. myös tilintarkastustuomioistuimen [aihekohtainen katsaus: Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen](#), kohta 74.

Laatikko 7

Välillisten kustannusten epätarkoituksenmukaisesta laskennasta johtuvat tukeen oikeuttamattomat kustannukset

Tšekissä Euroopan sosiaalirahaston / Euroopan aluekehitysrahaston ohjelman hallintoviranomainen käynnisti Horisontti 2020 -puiteohjelmassa hyväksytyjä hankkeita koskevan täydentävän ehdotuspyynnön.

Horisontti 2020 -puiteohjelman sääntöjen mukaan poistokustannukset voidaan sisällyttää perustaan, jonka pohjalta lasketaan ne välilliset kustannukset, jotka voidaan korvata kiinteämääräisellä 25 prosentin osuudella tukikelpoisista välittömistä kustannuksista.

Hallintoviranomainen kuitenkin saattoi Horisontti 2020 -puiteohjelman säännöt osaksi kansallista lainsäädäntöä virheellisesti. Tämä johti siihen, että edunsaajat saattoivat ilmoittaa investointikustannukset välittöminä kustannuksina ja tehdä hypoteettisen poiston samasta investoinnista välillisten kustannusten laskentaperusteena. Tämä johti siihen, että kulut ilmoitettiin järjestelmällisesti liian suurina kaikkien hankkeiden osalta, jotka kuuluivat samojen kansallisten sääntöjen alaisuuteen⁷¹.

122 Vaikka komissio on pyrkinyt edistämään yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä, kaikki varat yhteen laskettuna käyttö on ollut vähäistä kaudella 2014–2020. Tämä pätee myös tapauksissa, joissa niiden käyttö saattaa olla tarkoituksenmukaista⁷², kuten tiettyntyyppisten Euroopan aluekehitysrahaston/koheesiorahaston toimien yhteydessä. Tämä johtui pääasiassa oikeudellisesta epävarmuudesta ja hallinnollisista lisärasitteista, jotka aiheutuivat yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käytöstä rinnakkain todellisten kustannusten korvaamiseen perustuvien perinteisten kansallisten ja alueellisten järjestelmien kanssa⁷³.

⁷¹ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, laatikko 6.3.

⁷² Erityiskertomus 06/2021, tiivistelmän kohdat I ja III.

⁷³ Tilintarkastustuomioistuimen aihekohtainen katsaus: Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen, kohta 75, Euroopan komissio (2017) tutkimuksen ”Use of new provisions on simplification during the early implementation phase of ESIF” perusteella.

Välimaksuista tehtävät pidätykset voivat olla vaikuttavia, mutta niitä heikentää vuoden osalta suorittamatta olevien maksujen vapauttaminen ennen sääntöjenmukaisuuden tarkastuksia

123 Komissio pidättää kymmenen prosenttia jäsenvaltioille kyseisenä tilivuonna maksetuista määristä (ks. kohta 16). Pidättämisellä pyritään turvaamaan EU:n talousarvio ja lieventämään jäsenvaltioiden luontaista riskiä niiden menojen ilmoittamisessa, joihin virhe vaikuttaa. Tämä määrä on tarkoitus vapauttaa, kun komissio hyväksyy tilinpäätöksen.

124 Tilien hyväksyminen ei kuitenkaan riipu tarkastusviranomaisten ilmoittamasta virhetasosta. Komission on yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla analysoitava laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevia kysymyksiä vasta myöhemmässä vaiheessa tilien hyväksymisen jälkeen⁷⁴. Näin ollen komissio voi vapauttaa alun perin pidätetyn kymmenen prosentin määrän huolimatta siitä, että myöhemmissä laillisuutta ja asianmukaisuutta koskevissa tarkastuksissa voidaan havaita, että tileihin sisältyvien menojen virhetaso on olennainen (eli jäännösvirhetaso on yli kaksi prosenttia).

125 Komissio voi keskeyttää maksut tai tilivuoden osalta jäljellä olevan määrän suorittamisen (ja välimaksuista pidätetyn määrän vapauttamisen), jos tilien hyväksymishetkellä ilmenee vakavia sääntöjenvastaisuuksia. Näiden välineiden tavoitteena on ehkäistä sääntöjenvastaisia menoja tulevaisuudessa⁷⁵. Kuten edellä todettiin, nämä johtavat siihen, että EU:n talousarviosta suoritettavia maksuja lykätään, mikä aiheuttaa jäsenvaltioille lisäpaineita toteuttaa tarvittavat toimet hallinto- ja valvontajärjestelmien toiminnan vaikuttavuuteen kohdistuvien puutteiden korjaamiseksi⁷⁶. Keskeyttämiä ja lykkäämiä ei voida käyttää, jos komission vuotuista saldoa koskeva laskelma johtaa siihen, että jäsenvaltioiden on lisämaksun saamisen sijasta maksettava rahat takaisin – kuten useimmissa ohjelmissa vuosina 2017–2022. Tämä lähestymistapa on yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukainen, mutta sillä ei suojata EU:n talousarviota ennen kuin sääntöjenmukaisuuden arviointi on saatu päätökseen⁷⁷.

⁷⁴ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta, 139 artiklan 5 kohta.

⁷⁵ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetusta, 83 ja 143 artikla.

⁷⁶ Katsaus 01/2023, laatikko 20.

⁷⁷ Eriyiskertomus 26/2021, kohta 21.

126 Oikeudellinen tilanne on muuttunut kaudella 2021–2027. Tilejä, joilla ilmoitettu jäännösvirhetaso ylittää kahden prosentin olennaisuusrajan, ei voida hyväksyä eikä toimittaa komissiolle⁷⁸. Samaan aikaan pidätys on vähennetty viiteen prosenttiin, ja se vapautetaan edelleen ennen kuin komissio on saattanut sääntöjenmukaisuuden tarkastuksensa päätökseen⁷⁹. Tämä vähennetty taso voi olla riittävä koheesipolitiikalle kokonaisuudessaan mutta ei kaikille ohjelmille. Tilintarkastustuomioistuimen kokemuksen mukaan menojen sääntöjenmukaisuutta koskeva komission päätelmä nostaa jäännösvirhetason useissa tapauksissa yli viiteen prosenttiin, erityisesti jos tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat lisävirheet otetaan huomioon⁸⁰.

Tähän mennessä tehdyt rahoitusoikaisut eivät ole johtaneet siihen, että asianomaiset jäsenvaltiot olisivat menettäneet rahoitusta

127 Komissio voi pyytää rahoitusoikaisuja tapauksissa, joissa jäsenvaltion hallinto- ja valvontajärjestelmien vakavat puutteet ovat johtaneet systeemiin virheisiin. Se voi pyytää tällaisia oikaisuja myös yksittäisissä sääntöjenvastaisuuksissa. Nämä oikaisut voivat johtua sen omista tarkastuksista, sen tilintarkastustuomioistuimen tarkastusten perusteella toteuttamasta seurannasta, OLAFin tutkimuksista tai kansallisista tarkastuksista tai valvonnasta, jos oikaisuja ei ole tehty riittävästi. Lisäksi komission tehtävänä on seurata jäsenvaltioiden viranomaisien ilmoittamia sääntöjenvastaisuuksia ja varmistaa, että ongelmiin puututaan ja että virheet korjataan. Näin pyritään varmistamaan, että oikaisuilla ehkäistään tulevia sääntöjenvastaisuuksia. Tällainen seuranta on tarpeen, jotta voidaan korjata virheet, joita jäsenvaltioiden viranomaiset eivät ole aiemmin havainneet, myös tilintarkastustuomioistuimen havaitsemat lisävirheet.

⁷⁸ Kauden 2021–2027 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 98 artiklan 5 kohta.

⁷⁹ Erityiskertomus 26/2021, kohta 22.

⁸⁰ Ks. työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston toimintakertomukset vuosilta 2017–2022, liite 7.

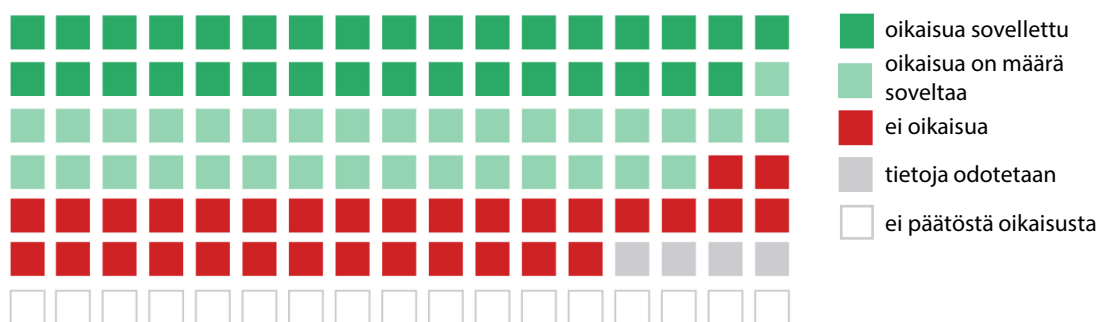
Jäsenvaltiota koskevan rahoitusoikaisumenettelyn loppuun saattaminen voi kestää jopa 20 kuukautta

128 Tilintarkastustuomioistuin tutki toimia, joita komissio on toteuttanut tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2017–2021 tekemien yksittäisten havaintojen seuraamiseksi. Näiden vuosien osalta seurantatoimet oli analyysiin mennessä jo käynnistetty. Tilintarkastustuomioistuin keskittyi pääasiassa kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleviin virheisiin.

129 Komissio hyväksyi tilintarkastustuomioistuimen havainnot, jotka koskivat 119:ää tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2017–2021 kvantifioimista 124 lisävirheestä. Kuten **kaaviosta 10** käy ilmi, tilintarkastustuomioistuin totesi näiden 119 virheen osalta, että komissio

- o sovelsi tai aikoo soveltaa oman virheiden tulkintansa mukaisesti oikaisuja 66 virheeseen, joilla on taloudellisia vaikutuksia (noin 55 prosenttia) (ks. kohta **44**)
- o katsoi 32 tapauksessa, että sillä ei ollut vankkaa oikeusperustaa rahoitusoikaisujen soveltamiseksi, tai se ei katsonut tarpeelliseksi tehdä niitä, ottaen huomioon myös jäsenvaltioilta saadut lisätiedot (noin 27 prosenttia)
- o ei ollut vielä päättänyt rahoitusoikaisujen soveltamisesta tai odotti asianomaiselta jäsenvaltiolta lisätietoja jäljellä olevista 21 virheestä (mukaan lukien 16 tapausta vuodesta 2021 alkaen).

Kaavio 10 – Tilintarkastustuomioistuimen havaintojen seurannan tilanne komissiossa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

130 Komission oikeudellisten menettelyjen mukaan virheiden seuranta ja rahoitusoikaisujen soveltamista koskevaan menettelyyn sisältyy ylimääräinen selvitysmenettely asianomaisen jäsenvaltion kanssa. Se tehdään tilintarkastustuomioistuimen tarkastusprosessiin kuuluvien kaikkien virallisten vaiheiden lisäksi. Siksi korjaavia toimia ei toteuteta välittömästi.

131 Tilintarkastustuomioistuimen analyysistä käy ilmi, että komission seuranta oli edelleen käynnissä kolmasosassa tilintarkastustuomioistuimen vuosina 2017–2021 kvantifioimista lisävirheistä. Näissä tapauksissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen päättymisestä oli kulunut keskimäärin 31 kuukautta (eli yli 2,5 vuotta).

132 Tilintarkastustuomioistuimen analyysiin mennessä päätökseen saatetuissa tapauksissa tilintarkastustuomioistuimen tarkastuksen päättymisen ja komission seurannasta tekemien johtopäätösten välillä kului keskimäärin 11 kuukautta silloin, kun komissio päätti olla soveltamatta rahoitusoikaisuja, ja 20 kuukautta silloin, kun oikaisuja tehtiin. Sen jälkeen, kun yhteinen tarkastusosasto perustettiin heinäkuussa 2021, keskimääräinen kesto on lyhentynyt noin seitsemään kuukauteen tapauksissa, joissa ei ole tehty oikaisuja.

133 Tilanne on samankaltainen komission omista tarkastuksissa: voi kulua jopa useita vuosia ennen kuin komissio pystyy vahvistamaan, että ehdotetut oikaisut on toteutettu vaaditun mukaisesti⁸¹.

Komission raportoinnin mukaan EU:n tason tarkastukset johtivat vuoden 2022 loppuun mennessä uusiin rahoitusoikaisuihin 620 miljoonan euron edestä

134 Kauden 2014–2020 osalta hallinto- ja todentamisviranomaiset tekevät suurimman osan rahoitusoikaisuista ja vähennyksistä. Niiden yhteydessä otetaan huomioon myös tarkastusviranomaisten tekemät havainnot (ks. kohta 55). Komissio raportoi vuotuisissa toimintakertomuksissaan määrän, jonka jäsenvaltiot poistavat tileiltä tilapäisesti tai pysyvästi⁸². Peruutetut varat voidaan asettaa uudelleen käyttöön tai kohdentaa uudelleen muihin tukikelpoisiin menoihin saman ohjelman sisällä⁸³. Hyväksyttyään tilit komissio voi pyytää lisää rahoitusoikaisuja yksittäisten sääntöjenvastaisuuksien osalta. Lisäksi se voi soveltaa ekstrapoloituja oikaisuja, kun jäännösvirhetasoiksi saadaan uudelleenlaskennan jälkeen yli kaksi prosenttia. Komissio voi myös puuttua systeemiin puutteisiin, jotka vaikuttavat useisiin ohjelmiin, tekemällä oikaisuja kaikkiin ohjelmiin, joihin vaikutukset kohdistuvat. Tällaiset oikaisut johtuvat komission omista tarkastuksista tai sen todennettuihin menoihin

⁸¹ Erityiskertomus 26/2021, kohdat 81 ja 82.

⁸² Ks. alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston ja työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston toimintakertomukset vuodelta 2021, liite 7H.

⁸³ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 137 artiklan 2 kohta ja 143 artiklan 3 kohta.

kohdistamista jatkotoimista. Nämä oikaisut tehdään niiden määrien lisäksi, jotka hallinto- ja todentamisviranomaiset ovat poistaneet tilinpäätöksestä tarkastustensa ja todentamistensa perusteella.

135 Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston ja alue- ja kaupunkipolitiikan pääosaston vuotuisten toimintakertomusten mukaan komissio oli vuoden 2022 loppuun mennessä pyytänyt jäsenvaltioita toteuttamaan kauden 2014–2020 alusta lähtien 620 miljoonan euron arvosta tällaisia lisärahoitusoikaisuja EU:n elinten tekemien tarkastusten ja valvonnan perusteella. Valtaosa oikaisuksista (88 prosenttia) perustui sen omiin tarkastuksiin⁸⁴. Tämä määrä sisältää myös 291 miljoonan euron oikaisut, joita on sovellettu aiempien tilivuosien uudelleen laskettuja jäännösvirhetasoja koskevana jatkotoimena. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat korvata myös näiden oikaisujen kohteena olevat määrät muilla sääntöjenmukaisilla menoilla.

Tähän mennessä ei nettomääräisiä rahoitusoikaisuja kaudelle 2014–2020

136 Komissio voi soveltaa kaudelle 2014–2020 nettomääräisiä oikaisuja silloin, jos EU:n tarkastuksissa havaitaan tilien toimittamisen jälkeen hallinto- ja valvontajärjestelmässä vakavia puutteita, joita jäsenvaltiot eivät ole havainneet, ilmoittaneet ja korjanneet⁸⁵. Nettomääräiset rahoitusoikaisut ovat ainoa oikaisutyyppi, joka aiheuttaa suoran ja välittömän rahoituksen menetyksen asianomaiselle jäsenvaltiolle. [Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen](#) nojalla useiden oikeudellisten vaatimusten on kuitenkin täytyttävä kumulatiivisesti, jotta nettomääräisiä rahoitusoikaisuja voidaan soveltaa. Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston vuoden 2022 vuotuisen toimintakertomuksen mukaan nettomääräisten rahoitusoikaisujen soveltamisen edellytykset näyttivät täyttyneen yhdessä tapauksessa, jonka osalta komissio aikoo aloittaa menettelyn vuonna 2023⁸⁶. Tilintarkastustuomioistuimen katsauksen laadinta-ajankohtaan mennessä ei kuitenkaan ollut tehty nettomääräisiä rahoitusoikaisuja. Mahdollisuus määrätä nettomääräisiä rahoitusoikaisuja säilytetään kaudella 2021–2027, mutta jää nähtäväksi, miten niitä käytännössä toteutetaan kauteen 2014–2020 verrattuna.

⁸⁴ Ks. EMPL-pääosaston vuoden 2022 vuotuisen toimintakertomuksen liite, s. 148, ja REGIO-pääosaston vuotuisen toimintakertomuksen liite, s. 130.

⁸⁵ [Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus](#), 145 artiklan 7 kohta.

⁸⁶ [EMPL-pääosaston vuoden 2022 vuotuinen toimintakertomus](#), s. 62; ks. myös [vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022](#), kohta 6.72.

Mitä seuraavaksi?

137 Kauden 2014–2020 viimeinen tilivuosi päättyy 30. kesäkuuta 2024. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden viranomaiset pyytävät komissiolta maksuja viimeisen tukikelpoisuuspäivän eli vuoden 2023 joulukuun 31. päivän jälkeisistä menoista ja tekevät niitä koskevat tarkastukset ennen kuin toimittavat päättämistä koskevat asiakirjat 15. helmikuuta 2025 mennessä⁸⁷. STEP-asetuksessa annetaan ohjelmille mahdollisuus pidentää lopullisten maksupyyntöjen ja päättämisasiakirjojen toimittamisen määräaika yhdellä vuodella eli 15. helmikuuta 2026 saakka. Tilintarkastustuomioistuin tutki joitakin tekijöitä, joilla saattaa olla vaikutusta ajanjaksoon, joka edeltää komission tekemää ohjelmien lopullista päättämistä.

Kauden 2014–2020 ohjelmien myöhäinen aloittaminen ja lisärahoitus lisäsivät joidenkin jäsenvaltioiden paineita rahoituksen käyttämiseen

138 Lainsäädännön ja ohjelmien hyväksymisen viivästyminen merkitsee täytäntöönpanon aloittamisen myöhästymistä, jolla puolestaan on heijastusvaikutuksia EU:n talousarviosta maksettaviin maksuihin. Kaudella 2007–2013 komissio hyväksyi 95 prosenttia ohjelmista ennen vuoden 2007 loppua, mutta kaudella 2014–2020 vain 56 prosenttia ohjelmista hyväksyttiin 31. joulukuuta 2014 mennessä⁸⁸. Viimeiset 31 ohjelmaa hyväksyttiin vasta joulukuussa 2015, lähes kaksi vuotta kauden käynnistymisen jälkeen. Näin ollen kaudella 2014–2020 käytettävissä olevien EU:n varojen käyttämiseen on vähemmän aikaa.

139 Kuten tilintarkastustuomioistuin on aiemmin raportoinut, paine käytettävissä olevan EU:n rahoituksen käyttämiseen kasvaa tukikelpoisuusajan loppua kohti⁸⁹. Jäsenvaltioiden on käytettävä tukikelpoisuusajan loppuun mennessä myös REACT-EU-välineestä koheesio-ohjelmille vuosina 2020 ja 2021 myönnetty lisärahoitus (ks. kohta [05](#)).

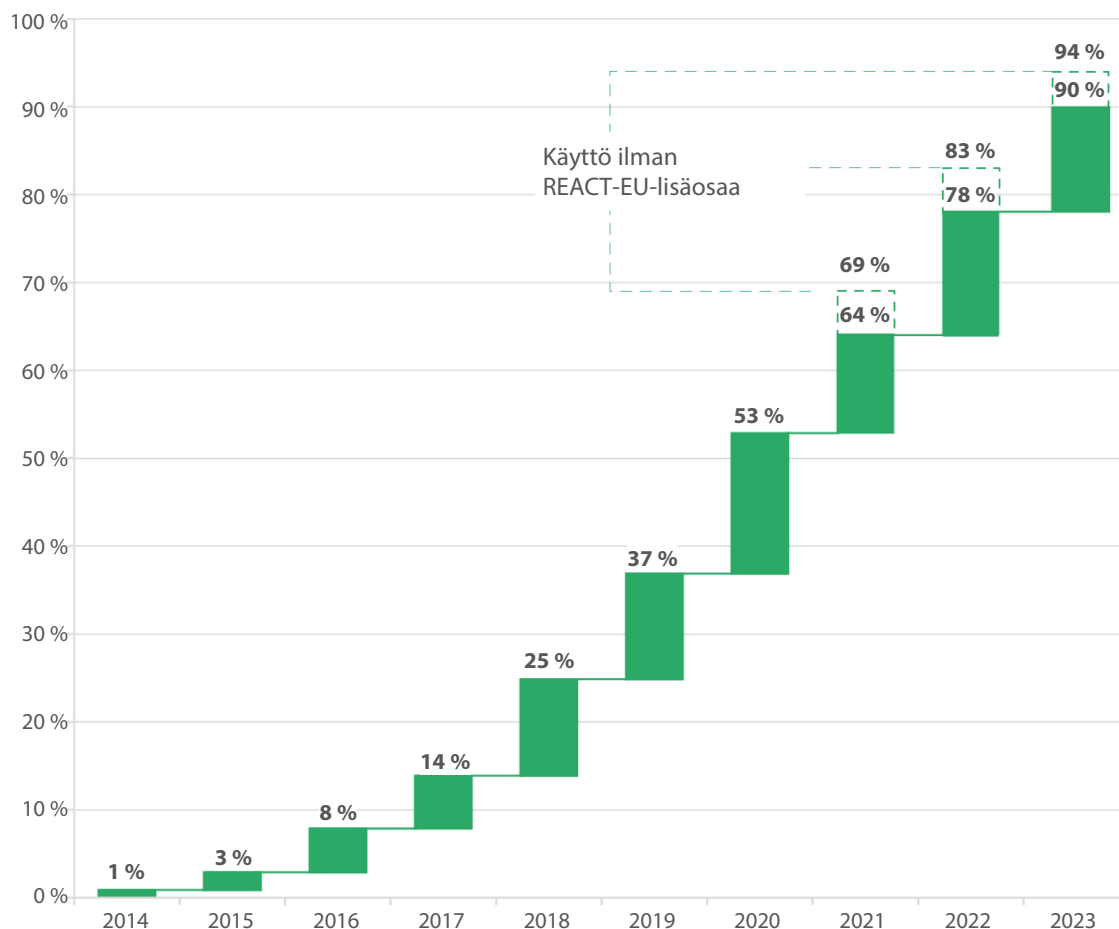
⁸⁷ Kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskeva asetus, 138 ja 141 artikla.

⁸⁸ Erityiskertomus 17/2018, laatikko 2.

⁸⁹ Nopea tilannearvio EU:n talousarvion maksattamatta olevat sitoumukset – lähempi tarkastelu, kohdat 20 ja 34–39, erityiskertomus 17/2018, kohdat 20 ja 21 sekä 83.

140 Kauden 2014–2020 koheesiorahoituksen käyttöaste saavutti vaaditun tason tukikelpoisuusajan viimeisenä vuonna. Vuoden 2023 loppuun mennessä jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet menot, joiden arvo oli noin 94 prosenttia kaikista määrärahoista, ja komissio oli maksanut ne. Tämä osuus laskee 90 prosenttiin, jos REACT-EU-määrärahat otetaan huomioon (ks. *kaavio 11*).

Kaavio 11 – Koheesiovarojen käyttöasteet vuoden 2023 lopussa



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin sivuston cohesiondata.europa.eu perusteella

141 Koronapandemian torjumiseksi tarjottu joustavuus (koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskeva investointialoite ja koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskeva investointialoite plus) auttoi merkittävästi lisäämään varojen käyttöä tilivuosina 2020–2021 ja 2021–2022. Tarkistetussa lainsäädännössä laajennettiin tukikelpoisten kuluja niin, että ne sisälsivät koronapandemiaan liittyvät menot. Lisäksi sallittiin sadan prosentin rahoitus EU:n varoista. Jälkimmäisellä oli merkittävä vaikutus käyttöasteeseen. Kesäkuuhun 2021 mennessä 178 ohjelmassa 17 jäsenvaltiosta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta (mukaan lukien Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmat) oli valittu mahdollisuus 100-prosenttiseen EU:n rahoitukseen.

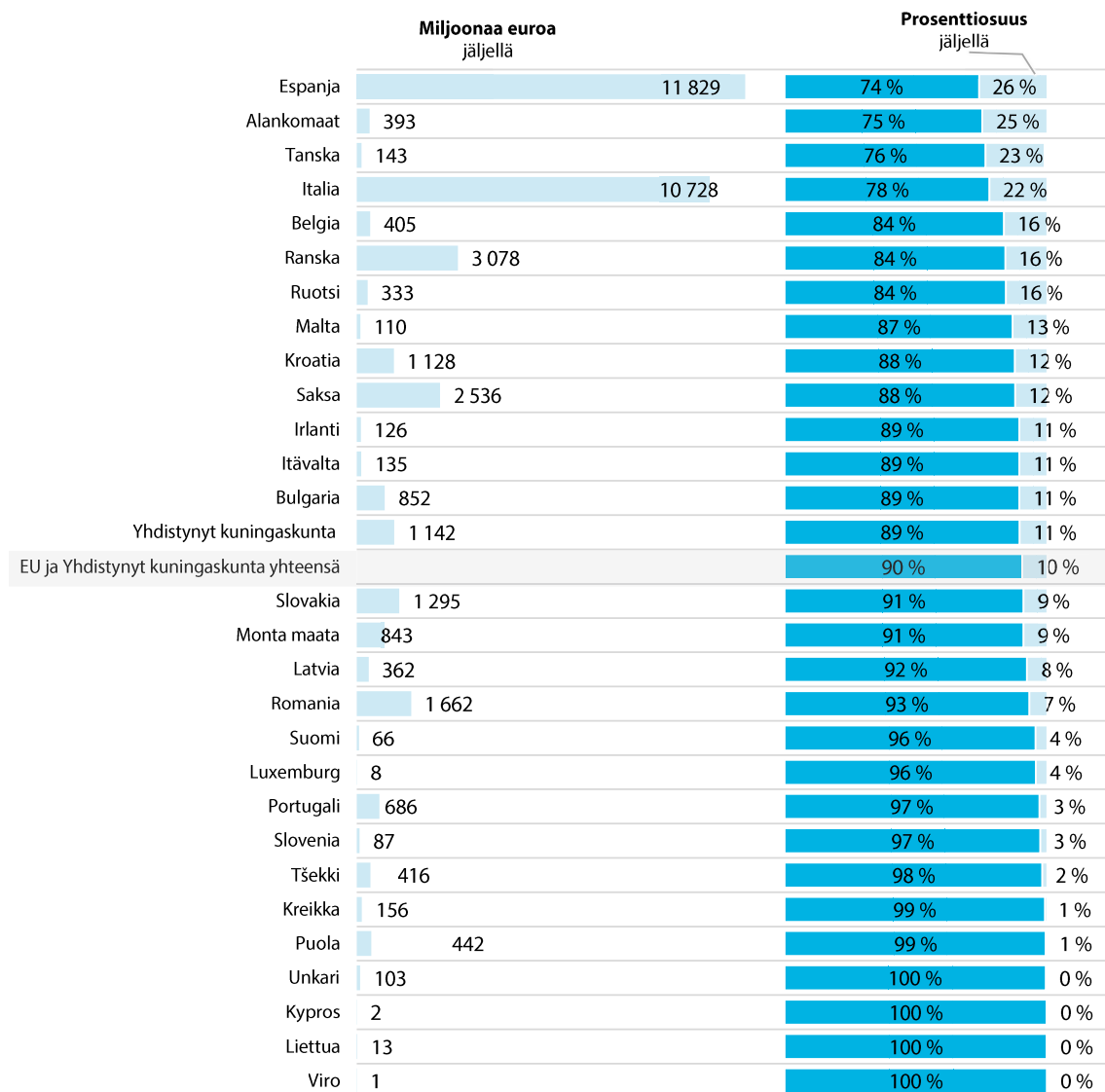
142 Ohjelmien kansallista tai yksityistä yhteisrahoitusta koskevan vaatimuksen poistaminen on kuitenkin vakiintuneen periaatteen vastaista: pakollinen kansallinen tai yksityinen yhteisrahoitus takaa jäsenvaltioiden (tai edunsaajien) sitoutumisen ja omavastuullisuuden sekä vastineen rahalle EU:n tukemissa investoinneissa⁹⁰.

143 Vuoden 2023 lopussa käyttöasteet vaihtelivat huomattavasti jäsenvaltioittain⁹¹: Espanjan 74 prosentista Unkarin, Kyproksen, Liettuan ja Viron 100 prosenttiin (ks. *kaavio 12*).

⁹⁰ Katsaus 01/2023, kohta 71, ja yhteisiä säännöksiä koskeva asetus kaudella 2021–2027, johdanto-osan 86 kappale.

⁹¹ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2021, kohta 2.16, erityiskertomus 17/2018, kohdat 27 ja 28, ja Cohesion Open Data platform.

Kaavio 12 – Käyttöasteet jäsenvaltioissa vuoden 2023 lopussa



Huomautus: ”Jäljellä” olevat määrät (vaaleansinisellä) ovat maksuja, joita jäsenvaltiot voivat vielä pyytää komissiolta. Näiden määrien mahdollinen käyttö ei välttämättä merkitse hankkeen täytäntöönpanon edistymistä kyseisessä jäsenvaltiossa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin sivuston cohesiondata.europa.eu perusteella

144 Kauden 2014–2020 ohjelmien kaikkien jäljellä olevien menojen on edelleen käytävä läpi koko tarkastusykli ennen kuin komissio voi korvata ne. Tämä koskee myös peruutettujen menojen korvaamiseksi ilmoitettuja määriä ja määriä, joihin on sovellettu rahoitusoikaisuja. STEP-asetuksen voimaantulon jälkeen jäsenvaltiot voivat tehdä nämä tarkastukset vuoden 2025 puoliväliin mennessä, eli vuoden kuluttua siitä, kun kauden viimeinen tilivuosi päättyy vuoden 2024 puolivälissä. Jäsenvaltioiden viranomaisille jää näin enemmän aikaa kaikkien tarvittavien hallinnollisten tarkastusten tekemiseen.

145 Samaan aikaan toisen väliaikaisen välineen, elpymis- ja palautumistukivälineen, tukikelpoisuus aika on päällekkäinen kauden 2014–2020 koheesiomenojen muutaman viimeisen vuoden kanssa. Tämä tilanne aiheuttaa joidenkin jäsenvaltioiden hallintojen kapasiteetille lisäpainetta varmistaa, että menot ovat sääntöjenmukaisia ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisia.

Menojen sääntöjenmukaisuuden koko kauden osalta vahvistavalle lopulliselle hyväksymiselle ei ole lakisääteistä vaatimusta

146 Kauden 2014–2020 ohjelmien päättäminen tulee perustumaan viimeistä varainhoitovuotta koskeviin asiakirjoihin ja lopulliseen täytäntöönpanokertomukseen, johon sisältyy joitakin osia, joissa käsitellään erikseen ohjelman täytäntöönpanon loppuvaihetta. Viimeisen tilivuoden tilien tarkastamista ja hyväksymistä koskevat säännöt ovat samat kuin minkä tahansa muun tilivuoden.

147 Komissio pitää tätä menettelyn yksinkertaistamisena⁹². Ennen ohjelman päättämistä ohjelmaviranomaisten on kuitenkin vielä käsiteltävä joidenkin toimien osalta ilmoitettujen kulujen tukikelpoisuuden lopullista arviointia. Tämä koskee erityisesti sellaisia toimia, joihin liittyy rahoitusvälineiden avulla tuettuja investointeja, valtiontukiennakoiden selvittämistä, tuloja tuottavien toimien loppuarviointia ja sellaisten toimien käsittelyä, jotka eivät ole toiminnassa⁹³.

⁹² Toimenpideohjelmien päättämistä koskevat komission suuntaviivat, [2022/C 474/01](#), s. 1.

⁹³ Vuosikertomus varainhoitovuodelta 2022, kohta 6.75.

148 Kaikkien muiden tilivuosien tapaan komission on tehtävä vuotuinen hyväksymispäätös menojen sääntöjenmukaisuudesta. Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa ei kuitenkaan vaadita tällaista päätöstä koko ohjelmakaudelta. Tarkastusviranomaisilla ei ole nimenomaista lakisääteistä vaatimusta antaa varmuutta kaikista kyseisen kauden menoista⁹⁴. Komissio voi nostaa jopa loppumaksun suorittamisen ja ohjelman päättämisen jälkeen esiin ongelmia, jotka liittyvät niiden tapahtumien laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen, jotka ovat hyväksytyihin tileihin sisältyvien menojen perustana. Säännöissä ei aseteta lopullista määräaikaa kauden 2014–2020 ohjelmien laillisuuden ja sääntöjenmukaisuuden arviointien päätökseen saattamiselle. Näin ollen ei tiedetä, milloin kausi 2014–2020 voidaan katsoa päätökseen saatetuksi⁹⁵ ja kaikki jäljellä olleet laillisuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen liittyvät ongelmat ratkaistuiksi.

⁹⁴ Erityiskertomus 36/2016, kohta 121.

⁹⁵ Erityiskertomus 36/2016, kohta 78.

Loppuhuomautukset

149 Tilintarkastustuomioistuimen katsaus aiemmin ilmoitetuista havainnoista ja tiedoista, jotka komissio on julkaissut menokaudelta 2014–2020, osoittaa, että koheesiopolitiikan varmennuskehys on auttanut vähentämään kokonaisvirhetasoa vuodesta 2007 lähtien, mutta sillä ei ole saatu tasoa alle säännöissä vahvistetun kahden prosentin olennaisuusrajan. Tilanne kuvastaa sitä, että niin jäsenvaltioiden ohjelmaviranomaisten kuin komissionkin on syytä edelleen parantaa kehysten soveltamistapaa.

150 Kaikissa kansallisissa tai alueellisissa hallinto- ja valvontajärjestelmissä ei ehkäistä tai havaita riittävän tehokkaasti edunsaajien ilmoittamiin menoihin liittyviä sääntöjenvastaisuuksia. Lisäksi komission tarkastuksissa on puutteita, jotka estävät niitä havaitsemasta virheitä, joita jäsenvaltioiden viranomaiset eivät ole havainneet. Komission säännönmukaisuuden tarkastuksen ovat vaikuttavia mutta niitä tehdään vähän. Tätä taustaa vasten tilintarkastustuomioistuin katsoo, että kauden 2021–2027 koheesiomenojen varmennuskehysten täytäntöönpanotavan vahvistamiseksi tarvitaan lisätoimia ja että juuri komission on ohjattava näitä toimia, koska se on viime kädessä vastuussa EU:n talousarvion toteuttamisesta.

151 Kauden 2014–2020 varmennuskehysten rakenteeseen tehdyt sääntelymuutokset eivät tuottaneet odotettua tulosta eli laskeneet virhetasoa olennaisuusrajan alapuolelle: tilintarkastustuomioistuimen arvioissa virhetaso ylitti vuosina 2017–2022 joka vuosi kahden prosentin olennaisuusrajan koko kauden 2014–2020 osalta ilmoitetuissa menoissa. Komissio pääättelee tilintarkastustuomioistuimen tavoin, että koheesiomenojen virhetaso on olennainen, vaikka komission tulos onkin pienempi, koska se kvantifioi ainoastaan sääntöjenvastaisuudet, joihin sen mukaan voidaan soveltaa rahoitusoikaisuja.

152 Hallintoviranomaisten ensimmäisen tason tarkastuksissa on käsiteltävä kaikkia menoja ennen kuin ne ilmoitetaan komissiolle. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot sekä tarkastusviranomaisten havainnot ja komission omien tarkastusten tulokset osoittavat kuitenkin, etteivät niiden tarkastukset ole vielä riittävän vaikuttavia koheesiomenoille ominaisen suuren virheriskin lieventämiseksi. Itse asiassa merkittävä osa tilintarkastustuomioistuimen havaitsemista lisävirheistä olisi voitu ja pitänyt tunnistaa ja korjata jo tällä niin sanotulla ensimmäisellä puolustuslinjalla. Tilintarkastustuomioistuin katsoo näin ollen, että ensimmäisen tason tarkastusten puutteet ovat yksi koheesiomenojen sääntöjenmukaisuutta koskevista

merkittävimmistä riskitekijöistä. Siksi komission ja jäsenvaltioiden on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota hallintoviranomaisten tarkastusten vaikuttavuuteen.

153 Tarkastusviranomaiset ovat keskeinen toinen puolustuslinja. Tarkastusviranomaiset havaitsivat useita sääntöjenvastaisuuksia hallintoviranomaisten laatimissa menoilmoituksissa. Tästä huolimatta tilintarkastustuomioistuin totesi, että huomattavan useiden tarkastusviranomaisten työssä oli puutteita. Se vähentää komission luottamusta tarkastusviranomaisten tarkastuksiin. Virheitä jää havaitsematta, koska tarkastusviranomaisten tarkastustyön suunnittelussa ja valmistelussa sekä itse työn ja sen dokumentoinnin laadussa on puutteita. Tilintarkastustuomioistuin havaitsi vuosien mittaan puutteita 43 tarkastetusta tarkastusviranomaisesta 40:n työssä. Puutteet vaikuttivat yli puoleen tilintarkastustuomioistuimen tarkastamista tapahtumista. Koska tarkastusviranomaisilla on varmennuskehyksessä keskeinen rooli, tilintarkastustuomioistuin on suositellut, että tarkastusviranomaiset tekevät useita parannuksia varmistaakseen, että niiden tarkastustulokset vastaavat täysin sovellettavaa oikeudellista kehystä.

154 Komissio voisi myös saada aikaan suuremman vaikutuksen lisäämällä säännönmukaisuuden tarkastustensa lukumäärää, sillä ne ovat sääntöjenvastaisuuksien havaitsemisen kannalta vaikuttavampia kuin asiakirjatarkastukset, mutta niitä tehdään tällä hetkellä vain vähän.

155 Tilintarkastustuomioistuin analysoi myös, minkä tyyppisiä virheitä havaittiin useimmin tällä menoalalla, jolla maksut perustuvat pääasiassa kulujen korvaamiseen. Yleisin tilintarkastustuomioistuimen havaitsemien lisävirheiden tyyppi olivat tukeen oikeuttamattomat menot. Tällaiset virheet ja tukeen oikeuttamattomiin hankkeisiin liittyvät virheet vaikuttivat vuosina 2017–2022 eniten tilintarkastustuomioistuimen arvioimaan virhetasoon. Seuraavaksi yleisintä oli valtioneuvoston sääntöjen sekä EU:n ja kansallisten julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättäminen. Tarkastusviranomaiset ovat kaudesta 2007–2013 lähtien parantaneet valmiuksiaan havaita julkisia hankintoja koskevia virheitä, mutta tukeen oikeuttamattomia hankkeita ja valtioneuvoston liittyviä virheitä havaitaan vähemmän.

156 Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat, että virhetaso ylittää olennaisuusrajan useimmissa koheesiovaroissa eniten saavissa jäsenvaltioissa. Tiedetyt virhetyypit ovat olleet joissakin jäsenvaltioissa muita yleisempiä. Tämä korostaa komission roolia käsitellä edelleen aktiivisesti maakohtaisia kysymyksiä.

157 Tilintarkastustuomioistuimen analyysi havaittujen lisävirheiden perimmäisistä syistä osoittaa, että yli kolmasosa olisi voitu estää paremmalla päätöksenteolla tai hallintoviranomaisten tehokkaammilla tarkastuksilla. Yli neljäsosan voidaan katsoa johtuvan edunsaajien huolimattomuudesta tai epäilystä tahallisesta sääntöjen noudattamatta jättämisestä. Toisen neljäsosan voidaan puolestaan katsoa olevan seurausta sääntelykehysten tulkintaongelmista. Komission suurimpana haasteena on antaa aiempaa selkeämpiä ohjeita sellaisten näkökohtien selventämiseksi, joiden oikeusperusta ei ole riittävän selkeä, ja välttää kuitenkin samalla ylisääntelyä.

158 Tilintarkastustuomioistuin toteaa, että sääntelykehysten yksinkertaistamisella ei ole saavutettu kaikkia tavoiteltuja tuloksia niiden toimenpiteiden osalta, joita komissio voi käyttää virheiden ehkäisemiseksi tai havaitsemiseksi. Kaudella 2014–2020 yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot olivat useimmin käytetty yksinkertaistamistoimenpide. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastushavainnot vahvistavat, että tapahtumat, joiden yhteydessä sovelletaan yksinkertaistettuja kustannusvaihtoehtoja, ovat vähemmän alttiita virheille. Yksinkertaistetut kustannusvaihtoehdot eivät kuitenkaan ole laajassa käytössä.

159 Kymmenen prosentin pidättäminen kustakin välimaksusta tilinpäätöksen hyväksymiseen asti voisi olla vaikuttava suojatoimenpide. Komissio analysoi kuitenkin laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevia kysymyksiä vasta sen jälkeen, kun se on vapauttanut pidätetyn määrän. Pidätystä vähennettiin kauden 2021–2027 osalta viiteen prosenttiin, mutta tilit, joiden osalta raportoitii olennaisuusrajan ylittävä jäännösvirhetaso, eivät ole hyväksyttäviä.

160 Komissio käyttää rahoitusoikaisuja suojatakseen EU:n taloudellisia etuja, jos se katsoo, että ohjelman hallinto- ja valvontajärjestelmässä on vakavia puutteita. Kaiken kaikkiaan komissio ilmoittaa soveltaneensa noin 620 miljoonan euron edestä lisäoikaisuja, pääasiassa omien tarkastustensa perusteella. Komissio ei ole kuitenkaan vielä koskaan soveltanut nettomääräisiä rahoitusoikaisuja, jolloin kyseinen jäsenvaltio menettäisi rahoituksen suoraan.

161 Tilien vuotuisesta hyväksymisjärjestelmästä huolimatta kauden 2014–2020 koheesipolitiikan rahastojen täytäntöönpano sisältää edelleen useita monivuotisia osatekijöitä, jotka on otettava huomioon laillisuutta ja sääntöjenmukaisuutta koskevien näkökohtien kannalta päättämismenettelyissä ja loppumaksun suorittamisen jälkeen. Koska säännöissä ei kuitenkaan aseteta lopullista määräaika lopulliselle päättämiseksi, on mahdotonta ennustaa, kuinka paljon aikaa tarvitaan kaikkien ohjelmien päättämiseen.

162 Paine käytettävissä olevan EU:n rahoituksen käyttämiseen kasvaa kunkin tukikelpoisuusajan loppua kohti. Koheesiorahoituksen käyttöaste on lähentynyt vaadittua tasoa vuodesta 2020 lähtien, oltuaan erityisen alhainen kauden 2014–2020 alkuvuosina. Tämä johtuu pitkälti koronapandemian torjumiseksi tarjotusta joustavuudesta (ks. kohta **142**) ja erityisesti mahdollisuudesta saada 100-prosenttista EU:n rahoitusta. Ohjelmien kansallista, alueellista tai yksityistä yhteisrahoitusta koskevan vaatimuksen poistaminen on kuitenkin vastoin EU:n rahoituksen pitkäaikaista periaatetta: kansallista tai alueellista julkista (sekä yksityistä) yhteisrahoitusta on pidetty välttämättömänä takeena, jolla varmistetaan EU:n rahoituksen taloudellinen, tehokas ja vaikuttava käyttö sekä julkisten investointien omistajuus tekijänä, joka vähentää menojen moitteettomuuteen ja sääntöjenmukaisuuteen kohdistuvia riskejä. Sen vuoksi tämän joustotoimenpiteen olisi pysyttävä väliaikaisena poikkeuksena.

Tilintarkastustuomioistuimen II jaosto on tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Annemie Turtelboomin johdolla hyväksynyt tämän katsauksen Luxemburgissa 29. toukokuuta 2024 pitämässään kokouksessa.

Tilintarkastustuomioistuimen puolesta

Tony Murphy
presidentti

Liitteet

Liite I – Yleiskatsaus jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission rooleista ja vastuista



HALLINTOVIRANOMAINEN (TAI VÄLITTÄVÄT ELIMET)

Vastaa ohjelmien hallinnoinnista ja täytäntöönpanosta.

Vastuussa yksittäisten hankkeiden ja edunsaajien valinnasta näissä ohjelmissa aiemmin sovittujen kriteerien mukaisesti.

Tekee rahoitettujen toimien ja ilmoitettujen menojen hallinnointia koskevia tarkastuksia (eli ensimmäisen tason tarkastuksia) ennen todentamista: todentaa, että yhteisrahoitetut tuotteet on toimitettu, että edunsaajien ilmoittamat menot on maksettu ja että ne ovat sovellettavan lainsäädännön, toimenpideohjelman ja toimen tukiedellytysten mukaisia.

Laatii varmennuspakettia varten

- *johdon vahvistuslausuman*
- *vuotuisen yhteenvedon tarkastuksista ja todennuksista*



TODENTAMISVIRANOMAINEN

Ennen välimaksuhakemusten jättämistä todentaa, että ne on laadittu luotettavien kirjanpitojärjestelmien ja tarkistettavissa olevien todentavien asiakirjojen perusteella ja että hallintoviranomainen on tarkastanut ne.

Laatii varmennuspakettia varten

- *vahvistetut tilit*



TARKASTUSVIRANOMAINEN

Tekee tarkastuksia ohjelmien hallinto- ja valvontajärjestelmän moitteettomasta toiminnasta.

Tekee toimien tarkastuksia ohjelmien tilinpäätökseen sisältyvien menojen osalta komissiolle tilivuoden aikana ilmoitettujen menojen perusteella.

Laatii varmennuspakettia varten

- *vuotuisen tarkastuskertomuksen*
- *tarkastuslausunnon*



KOMISSIO

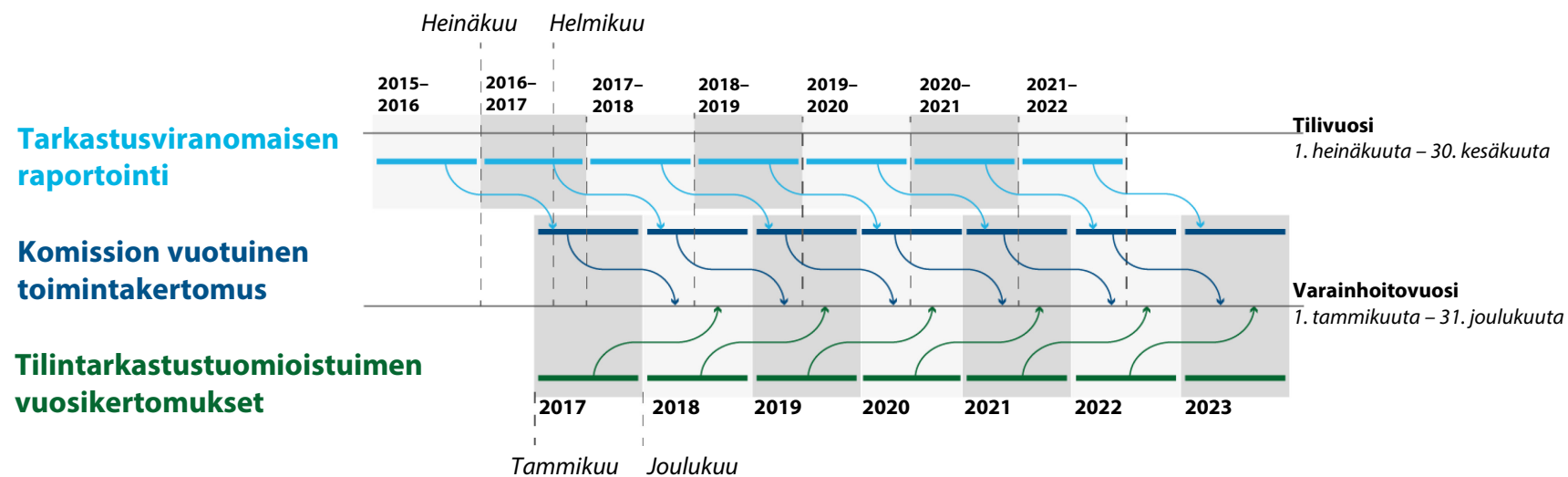
Tekee hallinnollisia tarkastuksia, asiakirjatarkastuksia ja säännönmukaisuuden tarkastuksia (tilien hyväksymisen jälkeen), jotta tarkastusviranomaisten ilmoittamista jäännösvirhetasoista voidaan tehdä johtopäätös ja validoida ne.

Voi myös tehdä säännönmukaisuuden tarkastuksia tarkastusviranomaisen työn arvioimiseksi. Jos näissä tarkastuksissa havaitaan sääntöjenvastaisuuksia tai vakavia puutteita, komissio voi määrätä lisää (jopa nettomääräisiä) rahoitusoikaisuja.

Kerää ja julkaisee tulokset vuotuisissa toimintakertomuksissa ja komission vuotuisessa hallinto- ja tuloksellisuuskertomuksessa.

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin [kauden 2014–2020 yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 125–127 artiklan perusteella.](#)

Liite II – Tilivuosien aikataulu ja ilmoittamisen määräajat



Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite III – Yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuimen otoksesta jäsenvaltioittain (2017–2022)

Jäsenvaltio	Suunniteltu EU:n rahoitusosuus (miljoonaa euroa)	Maksettu EU:n rahoitusosuus (miljoonaa euroa)	Tarkastettujen varmennuspakettien määrä	Tarkastettujen tapahtumien määrä	Niiden toimien määrä, joihin tarkastusviranomaisen työn puutteet vaikuttavat	Havaittujen kvantifioitavissa olevien virheiden määrä	Kvantifioitavissa olevien virheiden luokittelu (vain 10 suurinta vastaanottajaa)
PL	79 271	71 497	28	237	103	29 (12 %)	
IT	48 773	30 741	10	79	42	6 (8 %)	
ES	45 601	28 683	11	101	53	31 (31 %)	
RO	24 568	18 214	5	41	17	6 (15 %)	
PT	23 234	20 847	6	94	85	31 (33 %)	
CZ	22 703	19 139	8	59	30	9 (15 %)	
HU	22 624	19 974	8	82	24	11 (13 %)	
DE	20 724	15 177	8	60	41	13 (22 %)	
FR	19 383	12 867	6	35	27	3 (9 %)	
EL	18 548	16 939	6	82	30	14 (17 %)	
SK	14 405	10 352	4	28	27	4	A B C D E F
UK	10 988	8 025	4	32	29	2	A - tukeen oikeuttamattomat menot B - julkisiin hankintoihin liittyvät virheet C - valtiontukeen liittyvät virheet D - tukeen oikeuttamattomat hankkeet E - todentavien asiakirjojen puuttuminen F - muut virheet
ETC	9 407	7 395	4	15	11	3	
HR	9 161	5 735	4	30	9		
BG	8 102	6 010	4	29	1		
LT	7 111	6 355	3	23	8	1	
LV	4 690	3 580	4	29	7	2	
EE	3 715	3 390	2	25	17		
SI	3 366	2 839	3	22	2	1	
BE	2 459	1 735	1	7	5		
SE	2 117	1 442	1	8	8	1	
NL	1 586	937	1	4	2	1	
FI	1 504	1 265	1	5	5		
AT	1 274	1 073	1	5	5		
IE	1 188	1 054	1	5	5	1	
CY	882	787	1	8	1	1	
MT	834	579	1	4	4		
DK	634	401	1	4	4		
LU	187	147	1	4	4	1	
Yhteensä	409 040	317 180	138	1 157	606	171	

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin.

Liite IV – Yleiskatsaus tarkastusviranomaisten vuosina 2018–2022 ilmoittamista sääntöjenvastaisuuksista

Jäsenvaltio	Vuosina 2017–2022 toimitettujen varmennuspakettien määrä	Ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä (miljoonaa euroa)	Ilmoitettujen sääntöjenvastaisuuksien määrä
Puola	134	41,9	789
Italia	228	197	3 389
Espanja	149	78,3	1568
Romania	29	77,1	710
Portugali	11	23,2	268
Tšekki	46	20,7	719
Unkari	33	193,8	676
Saksa	145	30,7	6 194
Ranska	144	92,3	2 171
Kreikka	11	56,5	581
Slovakia	38	59,1	630
Yhdistynyt kuningaskunta	33	52,9	599
Alueellinen yhteistyö	299	11,6	2 872
Kroatia	13	16,2	191
Bulgaria	45	10,6	274
Liettua	11	22,1	106
Latvia	12	5,6	244
Viro	12	1,7	40
Slovenia	10	3,4	153
Belgia	41	6,5	773
Ruotsi	21	0,3	118
Alankomaat	26	0,3	105
Suomi	16	0,1	50
Itävalta	13	16,2	212
Irlanti	12	5	69
Kypros	11	0,5	23
Malta	16	0,1	12
Tanska	11	0,7	117
Luxemburg	15	–	–
Yhteensä	1 585	1 024,5	23 653

Lähde: Euroopan tilintarkastustuomioistuin tarkastusviranomaisten komissiolle raportoitujen tietojen perusteella.

Liite V – Relevantit Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukset

Erityiskertomukset

[Erityiskertomus 16/2013](#), Yhtenäisen tarkastusmallin ("single audit") soveltaminen ja komission luottamus kansallisten tarkastusviranomaisten työhön koheesioalalla

[Erityiskertomus 10/2015](#) Toimia EU:n koheesiovarojen käytössä todettujen julkisia hankintoja koskevien ongelmien ratkaisemiseksi olisi tehostettava

[Erityiskertomus 19/2016](#), EU:n talousarvion toteuttaminen rahoitusvälineiden avulla – ohjelmakaudelta 2007–2013 saatujen kokemusten hyödyntäminen

[Erityiskertomus 24/2016](#), Koheesiopolitiikan alalla lisätoimet tarpeen valtiontukisääntöjen noudattamisen valvomiseksi ja niitä koskevan tietoisuuden lisäämiseksi

[Erityiskertomus 36/2016](#), Arvio kauden 2007–2013 koheesioalan ohjelmien ja maaseudun kehittämissuunnitelmien päättämisjärjestelyistä

[Erityiskertomus 04/2017](#), EU:n talousarvion suojaaminen sääntöjenvastaiselta varainkäytöltä: komissio lisäsi ennaltaehkäisevien toimenpiteiden ja rahoitusoikaisujen käyttöä koheesioalalla kaudella 2007–2013

[Erityiskertomus 17/2018](#), Komission ja jäsenvaltioiden ohjelmakauden 2007–2013 viimeisinä vuosina toteuttamalla toimilla puututtiin varojen vähäiseen käyttöön mutta ei keskitytty riittävästi tuloksiin

[Erityiskertomus 06/2019](#), EU:n koheesiomenoihin kohdistuvien petosten torjunta: hallintoviranomaisten on kehitettävä havaitsemista, reagointia ja koordinoitua

[Erityiskertomus 07/2020](#), Koheesiopolitiikan täytäntöönpano: kustannukset ovat suhteellisen alhaiset, mutta tiedot eivät riitä yksinkertaistamisella saavutettavien säästöjen arviointiin

[Erityiskertomus 06/2021](#), Koheesiopolitiikan rahoitusvälineet kauden 2007–2013 päättämisessä: tarkastukset tuottivat kaiken kaikkiaan hyviä tuloksia, mutta joitakin virheitä jäi edelleen

[Erityiskertomus 24/2021](#), Koheesiopolitiikan tulosperusteinen rahoitus: kannatettavien tavoitteiden tiellä oli yhä esteitä kaudella 2014–2020

[Erityiskertomus 26/2021](#), Menojen sääntöjenmukaisuus EU:n koheesiopolitiikassa: komissio ilmoittaa vuosittain arvioidun vähimmäisvirhetason, joka ei ole lopullinen

[Erityiskertomus 02/2023](#), *Koheesiopolitiikan sääntöjen mukauttaminen covid-19-pandemian vastatoimena – Varoja käytetään aiempaa joustavammin, mutta koheesiopolitiikan käyttöä kriisinhallintavälineenä on pohdittava*

[Erityiskertomus 06/2023](#), *EU:n koheesio- ja maatalousmenoja koskevat eturistiriidat – Toimintakehys käytössä, mutta läpinäkyvyydessä ja havaitsemisessa puutteita*

[Erityiskertomus 28/2023](#), *Julkiset hankinnat EU:ssa – Urakka-, tavara- ja palveluhankintasopimuksista käytävä kilpailu väheni vuotta 2021 edeltäneiden kymmenen vuoden aikana*

Aihekohtaiset katsaukset ja katsaukset

[Yleiskatsaus: EU:n maatalous- ja koheesiomenot 2007–2013](#)

[Aihekohtainen katsaus: Koheesiopolitiikan toteuttamisen yksinkertaistaminen vuoden 2020 jälkeen](#)

[Aihekohtainen katsaus: Tuloksellisuuden edistäminen koheesioalalla](#)

[Nopea tilannekatsaus: EU:n talousarvion maksattamatta olevat sitoumukset – lähempi tarkastelu](#)

[Katsaus 01/2023](#), *Koheesiopolitiikan ja elpymis- ja palautumistukivälineen kautta myönnettävä EU:n rahoitus: Vertaileva analyysi*

Lausunnot

[Lausunto 02/2004](#) *”yhtenäisestä tarkastusmallista” (single audit) (sekä yhteisön sisäisen valvonnan menettelyjä koskeva ehdotus)*

[Lausunto 07/2011](#) *Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotuksesta yhteiseen strategiakehykseen kuuluvia Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1083/2006 kumoamisesta*

Lausunto 06/2018 ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä ja rahoitussäännöistä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista rahoitussäännöistä

Lyhenteet

ALV: arvonlisävero

EAKR: Euroopan aluekehitysrahasto

EMPL-pääosasto: komission työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosasto

ESR: Euroopan sosiaalirahasto

ETC: Euroopan alueellinen yhteistyö (*European territorial cooperation*)

FEAD: vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto

MRK: monivuotinen rahoituskehys

NEET: työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleva

OLAF: Euroopan petostentorjuntavirasto

REACT-EU: koheesiota ja Euroopan alueita tukeva elpymisapu

REGIO-pääosasto: komission alue- ja kaupunkipolitiikan pääosasto

STEP: Euroopan strategisten teknologioiden kehysväline

Sanasto

Aihekohtainen tarkastus: Komission tarkastus, jossa käsitellään erityisesti ohjelmia ja suuririskisiä menoaloja, joita tarkastusviranomaiset eivät käsittele tai eivät käsittele riittävästi.

Avustus: Budjettituki, jota EU maksaa tukikelpoista hanketta tai ohjelmaa varten edunsaajalle aiheutuneiden menojen perusteella. Avustusta ei yleensä tarvitse maksaa takaisin.

Edunsaaja: EU:n talousarviosta hankkeen tai ohjelman toteuttamista varten avustuksen tai lainan saava luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

Edustava tilastollinen otanta: Tilastollisten menetelmien soveltaminen sellaisen otoksen poimintaan, joka kuvastaa sen perusjoukon ominaisuuksia, josta otos on poimittu.

Elpymis- ja palautumistukiväline: EU:n rahoitustukimekanismi, jolla lievennetään covid-19-pandemian taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia ja tehostetaan elpymistä sekä vastataan haasteisiin, joita siirtyminen vihreämpään ja digitaalisempaan tulevaisuuteen tuo mukanaan.

Euroopan alueellinen yhteistyö: Kehys alueiden välistä, rajat ylittävää ja valtioiden välistä yhteistyötä varten sekä toimintatapoja koskevaa näkemystenvaihtoa ja yhteisten toimien täytäntöönpanoa varten.

Euroopan aluekehitysrahasto: EU:n rahasto, joka vahvistaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta EU:ssa. Tähän pyritään rahoittamalla investointeja, joilla vähennetään alueiden välisiä kehityseroja.

Euroopan sosiaalirahasto: EU:n rahasto, jonka avulla luodaan koulutus- ja työmahdollisuuksia ja parannetaan köyhyysriskin alaisena olevien ihmisten tilannetta. Korvattu Euroopan sosiaalirahasto plussalla.

Hallintoviranomainen: Kansallinen, alueellinen tai paikallinen (julkinen tai yksityinen) viranomainen, jonka jäsenvaltio on nimennyt hallinnoimaan EU:n rahoittamaa ohjelmaa.

Julkiset hankinnat: Julkisen elimen tai muun viranomaisen tekemät tavara-, urakka- tai palveluhankinnat.

Jäännösvirhetaso: Perusjoukon osa, joka on edelleen sääntöjenvastainen, kun on otettu huomioon valvontamenettelyjen, takaisinperintöjen ja oikaisujen vaikutus.

Kansainvälisesti hyväksytyt tilintarkastusstandardit: Useiden standardointielinten antamat ammatilliset standardit, joissa vahvistetaan tarkastajien vastuulle kuuluvat tehtävät.

Keskeinen tulosindikaattori: Määrällisesti ilmaistavissa oleva mittari, joka kuvastaa tuloksellisuutta suhteessa keskeisiin tavoitteisiin.

Koheesiopolitiikan rahastot: Tämän katsauksen yhteydessä neljä vuosien 2014–2020 EU:n rahastoa, joilla tuetaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koko EU:ssa: Euroopan aluekehitysrahasto, Euroopan sosiaalirahasto, koheesiorahasto ja vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto.

Koheesiopolitiikka: EU:n toimintapolitiikka, jolla pyritään vähentämään alueiden ja jäsenvaltioiden taloudellista ja sosiaalista eriarvoisuutta edistämällä työpaikkojen luomista, yritysten kilpailukykyä, talouskasvua, kestäväää kehitystä sekä rajat ylittävää ja alueiden välistä yhteistyötä.

Koheesiorahasto: Taloudellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentämiseen EU:ssa tarkoitettu rahasto, josta rahoitetaan ympäristö- ja liikenneinfrastruktuuri-investointeja jäsenvaltioihin, joiden bruttokansantulo asukasta kohden on alle 90 prosenttia EU:n keskiarvosta.

Koronaviruksen vaikutusten lieventämistä koskeva investointialoite:

Toimenpidepaketti, jonka avulla Euroopan rakenne- ja investointirahastoja voidaan käyttää joustavasti covid-19-epidemian vastatoimena.

Kvantitatiivisesti ilmaistavissa oleva virhe: Luokittelu, jota Euroopan tilintarkastustuomioistuin käyttää tapahtumatestauksen tulosten raportoinnissa. Soveltuu silloin, kun sen tapahtuman rahamäärä, jota virhe koskee, voidaan mitata.

Moitteeton varainhoito: Varojen hallinnointi taloudellisuuden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden periaatteita noudattaen.

Monivuotinen rahoituskehys: EU:n menosuunnitelma, jossa määritetään (toimintapoliittisiin tavoitteisiin perustuvat) painopisteet sekä enimmäismäärät tavallisesti seitsemäksi vuodeksi. Suunnitelman pohjalta laaditaan EU:n vuotuiset talousarviot ja asetetaan rajat jokaisen menoluokan kuluille. Tämä katsaus koskee kautta 2014–2020.

NEET: Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella oleva henkilö.

Nettomääräinen rahoitusoikaisu: Komission tekemä rahoitusoikaisu, jossa jäsenvaltioiden on maksettava sääntöjenvastaiset menot takaisin EU:n talousarvioon, mikä tarkoittaa, että määrä vähennetään pysyvästi jäsenvaltion EU-määrärahoista.

Nuorisotyöllisyysaloite: EU:n ohjelma, jolla tuetaan koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevia nuoria alueilla, joiden nuorisotyöttömyysaste on yli 25 prosenttia.

Ohjelmakausi: Ajanjakso, jonka aikana EU:n toimenpide- tai meno-ohjelma suunnitellaan ja pannaan täytäntöön.

Olennaisuusraja: Taso, jonka ylittyessä tarkastetussa perusjoukossa tai tilinpäätöskokonaisuudessa havaittujen virheiden katsotaan vaikuttavan oikeellisuuteen ja luotettavuuteen.

Petos: Mikä tahansa tahallinen teko tai laiminlyönti, joka koskee väärin, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, edellytettyjen tietojen ilmoittamatta jättämistä ja EU:n varojen epäasianmukaista käyttöä.

Petosepäily: Sääntöjenvastaisuus, joka johtaa hallinnolliseen menettelyyn tai oikeudenkäyntiin sen selvittämiseksi, onko kyseessä petos.

Poisto: Rahoitusoikaisu, jossa jäsenvaltio vähentää välittömästi sääntöjenvastaisuuden havaitsemisen jälkeen asianomaiset menot kyseisestä ohjelmasta ja korvaa toimen toisella.

Rahayksikköön perustuva otanta: Tilastollinen otantamenetelmä, jossa tietyn tapahtuman poimintatodennäköisyys on suhteessa sen kokoon.

Rahoitusoikaisu: Toimenpide, jolla talousarviota suojataan sääntöjenvastaisilta tai vilpillisiltä menoilta siten, että varoja perumalla tai takaisin perimällä kompensoidaan maksuja, jotka on suoritettu virheellisesti EU:n tukemille hankkeille tai ohjelmille.

Rahoitusväline: EU:n talousarviosta maksettava rahoitustuki, joka voi olla muodoltaan pääomasijoitus tai oman pääoman luonteinen sijoitus, laina tai takaus taikka muu riskinjakoväline.

REACT-EU: EU:n ohjelma, josta osoitetaan lisärahoitusta olemassa oleville koheesiopolitiikan ohjelmille. Tarkoituksena on tukea covid-19-kriisistä elpymistä ja edistää samalla vihreää ja digitaalista muutosta.

Riskinalainen määrä ohjelmien päättämishetkellä: Komission arvio ohjelman menojen osuudesta, joka jää sääntöjenvastaiseksi ohjelman päättyessä kaikkien jälkitarkastusten ja oikaisujen jälkeen.

Säännönmukaisuuden tarkastus: Komission arviointi tarkastusviranomaisten tietynä tilivuonna tekemän työn luotettavuudesta.

Sääntöjenvastaisuuksien hallintajärjestelmä: Sovellus, jota jäsenvaltiot käyttävät ilmoittaakseen OLAFille sääntöjenvastaisuuksista sekä petosepäilyistä.

Sääntöjenvastaisuus: EU:n (tai asiaan kuuluvien kansallisten) sääntöjen tai sopimusvelvoitteiden rikkominen.

Tarkastuslausuma: Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuosikertomuksessa julkaistava lausuma, jossa tilintarkastustuomioistuin antaa tarkastuslausunnon EU:n tilien luotettavuudesta ja tilien perustana olevien toimien asianmukaisuudesta (sääntöjenmukaisuudesta).

Tarkastusviranomainen: Riippumaton kansallinen yksikkö, jonka vastuulla on tarkastaa EU:n meno-ohjelman järjestelmät ja toimet.

Todentamisviranomainen: Jäsenvaltion nimittämä elin, joka todentaa menoilmoitusten ja maksupyyntöjen oikeellisuuden ja vaatimustenmukaisuuden.

Toimenpideohjelma: EU:n rahoittamien hankkeiden täytäntöönpanoa koskevat peruslinjaukset, jotka ovat niiden prioriteettien ja tavoitteiden mukaisia, joista on sovittu komission yksittäisten jäsenvaltioiden välisissä kumppanuussopimuksissa.

Toiminta: Hanke, sopimus tai toimi, joka on osa toimenpideohjelmaa ja edistää sen tavoitteita.

Valtiontuki: Yritykselle tai organisaatiolle myönnettävä suora tai välillinen julkinen tuki, joka antaa sille etulyöntiaseman kilpailijoihin nähden.

Varainhoitoasetus: EU:n talousarvion laadintaa, käyttöä ja siihen liittyviä prosesseja, kuten sisäistä valvontaa, raportointia, tarkastuksia ja vastuuvapautta koskevat tärkeimmät säännöt.

Varojen käyttö: Jäsenvaltion saama EU-rahoitus, kun maksuehdot on täytetty.

Varojen käyttöaste: Jäsenvaltion määrärahojen käyttö prosentteina ilmaistuna.

Virhe: Virheellisten laskelmien tulos taikka lakisäätteisten tai sopimusvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä aiheutuva sääntöjenvastaisuus.

Vuotuinen hallinto- ja tuloksellisuuskertomus: Komissio laatii vuosittain kertomuksen EU:n talousarvion hallinnoinnista ja saavutetuista tuloksista. Kertomuksessa esitetään yhteenveto komission pääosastojen ja toimeenpanovirastojen vuotuisissa toimintakertomuksissa annetuista tiedoista.

Vuotuinen toimintakertomus: Kertomus, jonka jokainen komission pääosasto, EU:n toimielin tai elin laatii ja jossa nämä toimijat arvioivat tuloksellisuuttaan tavoitteisiinsa nähden ja raportoivat taloudellisten resurssiensa ja henkilöresurssiensa käytöstä.

Vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto: EU:n rahasto, joka tukee jäsenvaltioiden toimia elintarvikkeiden ja muun aineellisen avun tarjoamiseksi yhteiskunnan köyhimmille.

Välittävä elin: Julkinen tai yksityinen elin, joka hallinnoi EU:n varoja hallintoviranomaisen vastuulla tai sen puolesta.

Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus: Asetus, jossa vahvistetaan Euroopan rakenne- ja investointirahastoihin sovellettavat säännöt.

Yhteistyöhön perustuva hallinnointi: EU:n talousarviovarojen käyttöön sovellettava menetelmä, jossa – toisin kuin suorassa hallinnoinnissa – komissio siirtää tehtäviä jäsenvaltioille. Lopullinen vastuu EU:n talousarvion toteuttamisesta on kuitenkin edelleen komissiolla.

Yksinkertaistettu kustannusvaihtoehto: Tapa määritellä avustuksen määrä esimerkiksi vakioyksikkökustannusten, kiinteämääräisen rahoituksen tai kertakorvausten perusteella eikä edunsaajalle tosiasiaa aiheutuneiden kustannusten perusteella. Suunniteltu hallinnollisen taakan keventämiseksi.

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen tiimi

Tämän katsauksen hyväksyi tilintarkastustuomioistuimen II tarkastusjaosto, jonka vastuualueeseen kuuluvat yhteenkuuluvuutta, kasvua ja osallisuutta tukevat investoinnit. Jaoston puheenjohtaja on Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsen Annemie Turtelboom. Tarkastus toimitettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen jäsenen Helga Bergerin johdolla, ja siihen osallistuivat kabinettipäällikkö Silvia Janik ja kabinettiavustaja Franz Ebermann sekä toimialapäällikkö Valeria Rota, tehtävävastaava Orsolya Szarka ja tarkastajat Zsuzsanna Csák, Dana Christina Mohamed ja Janka Nagy-Babos. Kieliasiantuntijana toimi Michael Pyper. Graafista tukea antoi Agnese Balode.



Vasemmalta oikealle: Michael Pyper, Janka Nagy-Babos, Dana Christina Mohamed, Orsolya Szarka, Silvia Janik, Helga Berger, Zsuzsanna Csák, Valeria Rota and Franz Ebermann.

TEKIJÄNOIKEUDET

© Euroopan unioni, 2024

Datan ja asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat Euroopan tilintarkastustuomioistuimen periaatteet vahvistetaan avoimen datan politiikkaa ja asiakirjojen uudelleenkäyttämistä koskevassa [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen päätöksessä 6-2019](#).

Ellei toisin ilmoiteta (esimerkiksi yksittäisissä tekijänoikeusilmoituksissa), Euroopan tilintarkastustuomioistuimen sisältöihin, jotka EU omistaa, myönnetään käyttöoikeudet [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licence](#) -käyttöoikeuden nojalla. Tämä merkitsee, että uudelleenkäyttö on yleensä sallittua, jos sisällön tuottaja mainitaan asianmukaisesti ja sisältöön tehdyistä muutoksista ilmoitetaan. Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle kuuluvan sisällön uudelleenkäyttäjä ei saa vääristää asiakirjojen alkuperäistä merkitystä tai sanomaa. Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa mistään seurauksista, jotka johtuvat uudelleenkäytöstä.

Uudelleenkäyttäjän on hankittava tarvittavat lisäoikeudet, jos tietyssä sisällössä (esimerkiksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen henkilöstöstä otetuissa valokuvissa) esitetään tunnistettavissa olevia henkilöitä tai jos sisällössä on mukana kolmansien tahojen töitä.

Jos tällainen lisäoikeus saadaan, se kumoaa ja korvaa yllä mainitun yleisen käyttöoikeuden. Lisäoikeutta koskevassa luvassa on selvästi ilmoitettava käyttöoikeuden rajoitukset.

Jos sisällöt eivät ole EU:n omaisuutta, voi olla, että lupa niiden käyttöön tai jäljentämiseen on pyydettävä suoraan asianomaisilta tekijänoikeuksien haltijoilta.

Tietokoneohjelmistot tai asiakirjat, joihin kohdistuu teollisoikeuksia, kuten patentteja, tavaramerkkejä, rekisteröityjä malleja, logoja ja nimiä, eivät kuulu Euroopan tilintarkastustuomioistuimen uudelleenkäyttöperiaatteiden piiriin.

EU:n toimielinten verkkosivuilla (joiden verkkotunnuksen loppuosa on europa.eu) on linkkejä ulkopuolisille Internet-sivustoille. Koska Euroopan tilintarkastustuomioistuin ei vastaa näistä sivustoista, on suositeltavaa, että tutustutte niiden tietosuoja- ja tekijänoikeusperiaatteisiin.

Tilintarkastustuomioistuimen logon käyttö

Euroopan tilintarkastustuomioistuimen logoa ei saa käyttää ilman tilintarkastustuomioistuimen ennakkosuostumusta.

PDF	ISBN 978-92-849-2364-9	ISSN 2811-8340	doi:10.2865/886206	QJ-AN-24-003-FI-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

Koheesiopolitiikan osuus EU:n talousarviosta kaudella 2014–2020 oli yli kolmannes. Koheesiopolitiikan varmennuskehys on auttanut alentamaan kokonaisvirhetasoa vuodesta 2007, mutta se ei ole ollut vaikuttava pyrittäessä saamaan tasoa alle kahden prosentin olennaisuusrajan. Tilintarkastustuomioistuimen tarkastustulokset osoittavat johdonmukaisesti, että virhetasot ylittävät kahden prosentin olennaisuusrajan sekä vuosittain että monivuotisesta näkökulmasta. Tämä osoittaa, että kaikilla keskeisillä toimijoilla on varaa parantaa tapaa, jolla ne panevat varmennusmallin täytäntöön. Tässä katsauksessa esitetään monivuotinen yleiskatsaus tilintarkastustuomioistuimen tarkastustuloksista. Lisäksi arvioidaan varmennuskehystä sekä maakohtaisia tietoja. Tilintarkastustuomioistuin perehtyy myös virheiden perimmäisiin syihin ja toimenpiteisiin, joita komissiolla on käytössään virheiden ehkäisemistä ja korjaamista varten.

EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Puh. +352 4398-1

Tiedustelut: eca.europa.eu/fi/contact
Verkkosivut: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors



EUROOPAN
TILINTARKASTUS-
TUOMIOISTUIN